

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ (часть 1)

Глотов С.А.¹

В апреле 2006 года исполнилось 100 лет с начала работы Первой Государственной Думы России. Дореволюционная Дума просуществовала около 12 лет, вплоть до падения самодержавия, имела четыре созыва.

Первые выборы в Государственную Думу стали новым этапом в политико-правовой истории России — началом истории российского парламентаризма.

Хотя они не были прямыми, всеобщими и равными, но впервые в истории России XX века выборы прошли по всей стране, с участием различных партий. Они сыграли весьма заметную роль в развитии государственности и общественной жизни России. В те годы закладывались традиции отечественного парламентаризма, народного представительства.

И этот ценный опыт становления демократических институтов, политических партий, законотворческой работы, несомненно, актуален и заслуживает самого глубокого изучения.

В современной России Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации» (ст. 94 Конституции РФ). Федеральное Собрание является постоянно действующим органом» (ч. 1 ст. 99 Конституции РФ); Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно (ч. 1 ст. 100 Конституции РФ). Федеральные законы принимаются Государственной Думой» (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ). Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции РФ). Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам

их ведения (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ). Согласно ч. 2 ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (ст. 97 Конституции РФ).

Законотворчество на современном этапе российских реформ осуществляется не беспрепятственно. К факторам, оказывающим отрицательное влияние на формирование эффективной системы законодательства, можно отнести, в частности, следующие:

1. **Конституционно-правовая природа российского законодательства.** «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод, человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ); «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, глава 2 Конституции РФ ст.ст. 17–64 и т. д.) **все больше входит в противоречие с реальной законодательной (законотворческой) деятельностью российского парламента.** Сама законодательная власть, принимая «автогражданку», № 122-ФЗ «О монетизации льгот», 13% подоходный налог для богатых и бедных и т.д. зачастую становится источником социальной опасности в обществе.

Федеральный закон № 122 о «монетизации льгот» весьма масштабен влекущими за собой изменениями и дополнениями в законодательство. Он затрагивает более 140 других федеральных законов (по тематике — от здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.д. до космической деятельности и государственного регулирования в области добычи и использования угля) и признает утратившими силу отдельные положения и в целом 112 законов РСФСР и РФ, постановлений Верховного Совета РСФСР и РФ (в т. ч. законы «О бюджете развития РФ» (1998 г.), «О государственном регулировании агропромышленного комплекса» (1997 г.), «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (1996 г.), «О минимальном размере оплаты труда» (1992 г.), «О льготе на проезд в междугородном транспорте для отдельных

¹ Глотов Сергей Александрович — депутат Государственной Думы ФС РФ, доктор юридических наук, профессор.

категорий, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» (1999 г.) и другие. Между тем, вот как оценивает осуществляемые в РФ, например, социальные реформы Комиссар Совета Европы по правам человека Альваро Хиль Роблес. В своем докладе о визите в Российскую Федерацию в июне и сентябре 2004 года он отмечал: «Все исследования, проводившиеся с начала 1990-х годов, свидетельствуют об одном: они показывают, что духовное здоровье россиян в целом ухудшается. И этим затронуты все категории населения ... особенно это сказалось на самых малообеспеченных гражданах. Так, в 2003 году средняя продолжительность жизни составляет 59 лет у мужчин и 72 года у женщин. Серьезные опасения вызывает и здоровье детей... Я призываю федеральные и местные органы принять срочные меры для улучшения системы компенсации за лекарства и лечение. Кроме того, необходимо углубленно проанализировать возможные изменения в системе социального обеспечения, которая в настоящее время находится в тупике». С этими оценками трудно не согласиться.

При этом **ч. 2 ст. 55 Конституции РФ предусматривает, что «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина», а положения Главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены...»** (ст. 64 Конституции РФ).

Вместе с тем в январе 2005 года произошли коренные изменения прежней системы социальной защиты населения. Эти изменения в различной форме коснулись огромного числа людей — около 25 миллионов человек, из них 15 миллионов человек — напрямую.

Конечно, сложившаяся к 2005 году в Российской Федерации система социальных льгот и гарантий, субсидий и компенсаций не была идеальной и не всегда отвечала потребностям и условиям современной жизни. Она представляла собой весьма сложный организм и включала пособия, социальные выплаты, компенсации различным категориям граждан, социальную помощь нуждающимся, дотации предпринимателям и организациям и т.д. (всего около 150 видов на федеральном уровне, предоставившихся более чем 230 категориям населения. Только десятью видами социальных пособий и компенсаций было охвачено более 45,5 миллионов человек). Но мало кто предполагал, что дело дойдет до их «коренного слома», установления нового правового порядка деятельности в этой сфере.

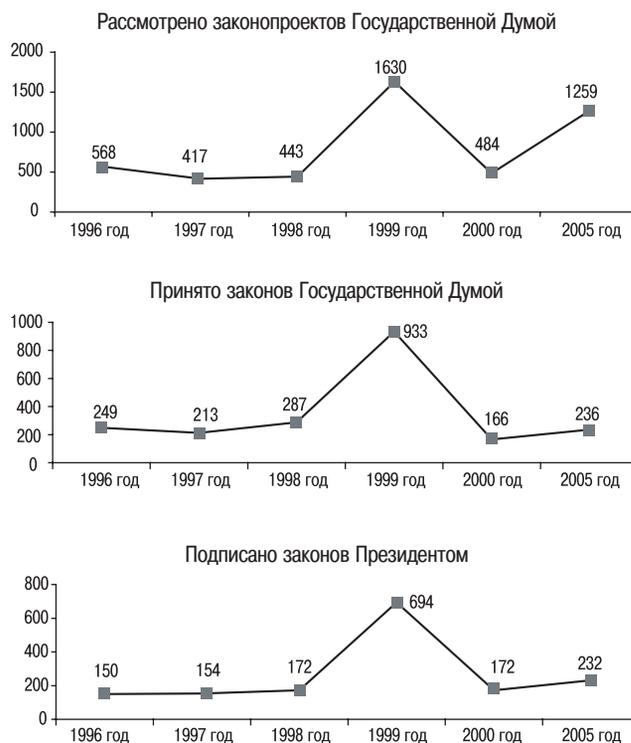
Более полное и конкретное представление о направлениях и масштабах деятельности современных российских парламентариев и других субъектов права законодательной инициативы дадут приведенные ниже статистические и аналитические сведения.

Всего в 2005 году было принято 68 новых законов (28,81% от числа принятых), в том числе 40 законов о ратификации (16,95%), 11 бюджетных законов (4,66%), а также 165 законов о внесении изменений в действующие законы (69,92%).

Таким образом, более чем две трети принятых законов составили законы о внесении изменений в действующие законы.

Приоритет в законодательном процессе был отдан законопроектам, вносимым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Из 236 законов, принятых в 2005 году, 119 (50,42%) внесены именно этими субъектами права законодательной инициативы.

Таблица 1
Итоги законодательной деятельности в РФ 1996–2005 гг.



В 2005 году принято 35 законов, проекты которых внесены Президентом Российской Федерации. Большинство из них направлено на регулирование правоотношений в сфере государственного строительства, дальнейшую интеграцию в мировое правовое пространство.

Как видно из представленной таблицы, законодательные органы субъектов Российской Федерации занимают второе место после депутатов Государственной Думы по числу внесенных законопроектов (29,77%), в то же время по числу принятых законов (3,36%) имеют самый низкий показатель.

Средняя продолжительность прохождения законопроектов, внесенные законодательными органами субъектов Российской Федерации и ставших федеральными законами, с момента регистрации до подписания Президентом Российской Федерации — 17 месяцев; с момента регистрации до принятия законопроекта в первом чтении — 10 месяцев.

Среди основных причин отклонения или снятия с рассмотрения законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации следующие:

законопроект возвращен для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы — 23,48%;

Законопроект отозван или предложено его отозвать — 15,77%;

законопроект возвращен по мотивам принятия аналогичного законопроекта первым чтением (или альтернативного законопроекта) — 7,12%;

законопроект предложено рассмотреть в качестве поправки к законопроекту — 0,90%.

Несмотря на положительную динамику числа принятых в 2003–2005 года законов по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации, по-прежнему остается низким качество вносимых ими законопроектов.

Таблица 2

**Сводные данные об итогах
законодательной деятельности Федерального Собрания
Российской Федерации в 2005 году¹**

Основные показатели законодательной деятельности	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов
Принято федеральных законов и федеральных конституционных законов	236	100,00%
в том числе:		
о внесении изменений в действующие законы	164	69,49%
вновь принятые федеральные законы	68	28,81%
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов	3	1,27%
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов и о внесении изменений в федеральные законы	1	0,42%
федеральные законы, вносящие изменения в два и более законодательных актов	50	21,19%
федеральные конституционные законы	7	2,97%
федеральные законы о ратификации международных договоров	40	16,95%
федеральные законы, изменяющие кодексы Российской Федерации	71	30,08%
федеральные законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов	11	4,66%
федеральные законы, проекты которых внесены одним субъектом права законодательной инициативы	165	69,92%
в том числе:		
Правительство Российской Федерации	84	35,59%
Президент Российской Федерации	35	14,83%
Депутат Государственной Думы	22	9,32%
Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации	19	8,05%
Член Совета Федерации	3	1,27%
Совет Федерации	1	0,42%
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	1	0,42%
федеральные законы, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	71	30,08%
в том числе:		
Депутаты Государственной Думы	59	25,00%
Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	3	1,27%
Законодательный орган субъекта Российской Федерации и член Совета Федерации	3	1,27%
Депутат Государственной Думы и член Совета Федерации	2	0,85%
Члены Совета Федерации	1	0,42%

¹ См.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 году). – М., 2006. – С. 247.

Окончание таблицы 2

Основные показатели законодательной деятельности	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов
Члены Совета Федерации и депутат Государственной Думы	1	0,42%
Законодательный орган субъекта Российской Федерации и депутаты Государственной Думы	1	0,42%
Законодательные органы субъектов Российской Федерации	1	0,42%
Законы, которые отклонялись Советом Федерации в течение 2005 года	6	2,54%
в том числе:		
приняты повторно Государственной Думой в 2005 году	2	0,85%
сняты с рассмотрения Государственной Думой в 2005 году	2	0,85%
находились на рассмотрении Государственной Думы в 2005 году (примечание: оба закона приняты повторно в 2006 году)	2	
Законы, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы (по состоянию на 1.01.2006 года)	4	
Распределение федеральных законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу:		
2005 год	146	61,86%
2004 год	68	28,81%
2003 год	10	4,24%
1995–2002 годы	12	5,08%

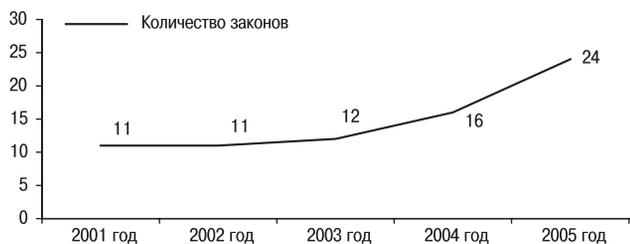
Таблица 3

**Реализация права законодательной инициативы
в 1994–2005 годах**

Субъект права законодательной инициативы	Удельный вес внесенных законопроектов в общем числе законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы, в %	Удельный вес законопроектов, ставших федеральными законами в общем числе федеральных законов, принятых Государственной Думой, в %	Удельный вес федеральных законов, автором которых является субъект права законодательной инициативы, в общем числе внесенных им законопроектов, в %
Президент Российской Федерации	3,47	14,65	78,70
Совет Федерации	1,49	0,97	12,12
Члены Совета Федерации	6,68	2,37	6,60
Депутаты Государственной Думы	46,09	35,44	14,33
Правительство Российской Федерации	11,77	39,55	63,05
Законодательные органы субъектов Российской Федерации	29,77	5,37	3,36
Конституционный Суд Российской Федерации	законопроекты в Государственную Думу не вносились		
Верховный Суд Российской Федерации	0,58	0,87	28,13
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	0,14	0,48	62,50

Таблица 4

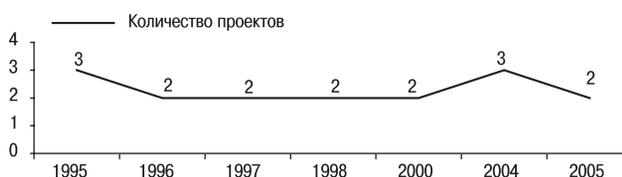
Динамика числа принятых федеральных законов по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации



Динамика числа законопроектов, вносимых Верховным Судом РФ



Динамика числа законопроектов, вносимых Высшим Арбитражным Судом РФ



Динамика числа законопроектов, вносимых Конституционным Судом РФ

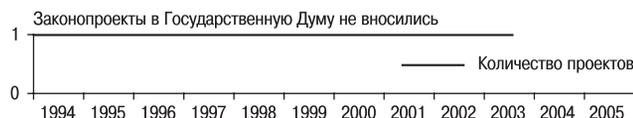


Таблица 5

Статистические данные о числе изменений, внесенных в кодексы РФ в 2005 году¹

Наименование кодекса Российской Федерации	Кол.	В % к числу изменений, внесенных в кодексы
Общее число изменений, внесенных в кодексы Российской Федерации	95	100,00%
в том числе:		
в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторую)	23	24,21%
в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первую)	2	2,11%
в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	20	21,05%
в Бюджетный кодекс Российской Федерации	9	9,47%
в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации	7	7,37%
в Земельный кодекс Российской Федерации	4	4,21%
в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первую)	3	3,16%
в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторую)	3	3,16%
в Градостроительный кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Лесной кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Таможенный кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Уголовный кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Водный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Воздушный кодекс Российской Федерации	1	1,05%
в Жилищный кодекс Российской Федерации	1	1,05%
в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации	1	1,05%
в Трудовой кодекс Российской Федерации	1	1,05%

¹ См.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в РФ. – М., 2006. – С. 259.

Продолжение в следующем номере.

Внимание! Объявление для подписчиков

Оформить подписку на журнал можно по объединенному каталогу «Пресса России» (каталог зеленого цвета). Наш подписной индекс – **15659**.

Подписку по безналичному расчету организации могут оформить через нашего распространителя ООО Издательский дом «Бухгалтерия и банки».

Тел. (495) 684-27-04; e-mail: distrib@pbu.ru

Вниманию региональных распространителей!

По вопросам приобретения издания оптом просьба обращаться по тел. (495) 778-91-20