

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Олег Викторович Морозов

Процесс становления и развития законотворческой деятельности нужно рассматривать в общем контексте новейшего периода российской истории. Его отсчет мы ведем с 12 декабря 1993 года, дня принятия новой Конституции Российской Федерации и избрания палат впервые учрежденного Федерального Собрания – парламента Российской Федерации.

Нужно ли напоминать, что непосредственно предшествовал этому событию системный кризис российской власти 1992–1993 годов, едва не поставивший страну на катастрофическую грань общественного раскола и вооруженного противостояния. Поэтому сегодня нам следует отдать должное той роли, которую сыграл в разрешении этой критической ситуации акт всенародного голосования за Конституцию Российской Федерации и состав российского парламента.

15 прошедших лет были непростыми для страны. За этот короткий по историческим меркам период Россия прошла через суровое горнило грандиозных перемен. Причем этот процесс шел на фоне радикального изменения геополитической картины мира – практически все мировое общество находилось в постоянных поисках национального и международного порядка, отвечающего велениям и вызовам нового времени. Подводя итоги данного периода, мы можем выделить в нем как минимум три фазы модернизации и развития России.

С 1994 по 1999 год происходила глубочайшая трансформация всего общественно-политического уклада, смена государственно-правового, экономического, социального устройства России. Эти глубинные процессы в силу целого ряда внутренних и внешних факторов, объективных и субъективных причин сопровождались острыми и масштабными кризисными явлениями. Памятный всем знаменатель под сложившуюся ситуацию был подведен первым Президентом России Б. Н. Ельциным в его прощальном обращении к гражданам страны в канун 2000 года.

С исторической необходимостью в начале XXI века главный вектор общественных ожиданий и, соответственно, усилий нового главы государства В. В. Путина был направлен на политическую стабилизацию, укрепление российской государственности, активную защиту национальных интересов от внешних и внутренних угроз, наконец – создание условий для возрождения страны. При всей неоднозначности многочисленных оценок практических действий власти следует объективно признать: эти жизненно важные и сложнейшие задачи не могли оставаться нерешенными, и они были решены.

Именно благодаря этому обстоятельству сегодня страна уверенно выходит на траекторию устойчивого социально-экономического и духовного развития. Принципиально изменяются и методы государственной политики: от оперативных и порой жестких мер антикризисного управления – к стратегическому планированию политического курса и стимулированию инновационных подходов для его реализации.

Принципиально важно, что все перемены совершались в неизменном правовом поле действующей Конституции Российской Федерации. А сохранить его было непросто – различными политическими силами постоянно предпринимались попытки «подправить» конституционные нормы. Поэтому нужно отдать должное политической мудрости (именно так) и первого, и второго президентов России, которые категорически отказались от подобных мер.

Ведь Конституция – это не только Основной Закон страны, обладающий высшей юридической силой и верховенством в системе права. Кроме того, это политический документ наивысшего общественного значения, акт национального согласия по жизненно важным ценностям и ориентирам развития. Уверен – будущие исследователи по достоинству оценят и стабилизирующую роль Конституции Российской Федерации на данном этапе истории страны, и огромный потенциал заложенных в ней идеалов и принципов, политических и правовых устоев для дальнейшего общественного прогресса.

Становление современного парламента и законотворческой деятельности

Характер становления и развития парламентской деятельности, в том числе ее законотворческой составляющей, является прямой проекцией общественных трансформаций.

Первый этап – становление современного парламента и законотворческой деятельности (1994–1999 годы) можно назвать периодом романтизма. В то время еще не накопилась «усталость» от выборов, не остыл «дух» Съезда народных депутатов, представительная функция которого явно доминировала над законодательной, а общество все еще больше ждало от своих избранников ярких слов, чем выверенных и сухих нормативных предписаний.

Политическая структура первой Государственной Думы стала непосредственным проявлением общественных настроений того периода. В ней сформировалось 11 депутатских объединений – 8 фракций, образованных победившими на выборах политическими силами, и еще 3 депутатские группы, сформированные «независимыми» депутатами, избранными по одномандатным округам. При этом почти каждый пятый депутат остался «неохваченным» организационными рамками. Политическое лицо этого органа так и не приобрело четкого выражения, мотивы и результаты принимаемых им решений оказывались часто неожиданными и не очень понятными как для граждан, так и для самих парламентариев.

Законотворческая деятельность того периода дополнительно осложнялась существенными изменениями ее организационно-правовых условий, внесенными новой Конституцией.

Впервые в российской истории правовой характер государства был объявлен неотъемлемой сущностью конституционного строя. Тем самым планка требований к полноте и качеству законодательства была поднята на уровень, достигнутый развитыми демократическими государствами в течение веков.



Значительные новации претерпела организация законодательной власти. Были учреждены две самостоятельные палаты федерального парламента с четко разграниченными полномочиями между ними и законодательные органы в каждом субъекте Российской Федерации (ранее этим статусом были наделены только представительные органы республик в составе Российской Федерации).

Изменилась и система российского законодательства. Она включила в себя помимо общероссийских законов законы субъектов Российской Федерации и приобрела тем самым двухуровневую иерархическую структуру. Возникла и видовая классификация законодательства – Конституция выделила «обычные» федеральные законы и федеральные конституционные законы, имеющие более высокую юридическую силу. Несколько позже был введен еще один специальный вид законодательных актов – законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Соответственно, расширилось многообразие и законодательных процедур, имеющих существенные особенности не только для каждого из перечисленных видов законодательных актов, но и для отдельных подвидов федеральных законов, например, законов о федеральном бюджете, о ратификации международных договоров, законов, регулирующих вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и т.п.

Преодолеть сложности стартового этапа новому парламенту значительно помогла Комиссия законодательных предположений, работавшая при Президенте Российской Федерации с октября 1993 по январь 1994 года. Она подготовила целый ряд проектов законов и иных нормативных актов, образующих правовую основу деятельности палат Федерального Собрания, в том числе регламентов Государственной Думы и Совета Федерации. Был также создан значительный задел на базе законопроектов, разработанных, но не принятых Верховным Советом Российской Федерации. В начале 1994 года проекты многих из этих актов были внесены в Государственную Думу Президентом России, что обеспечило непрерывность и преемственность процесса формирования российского законодательства. Уже к концу весенней сессии 1994 года законотворческая деятельность набрала рабочий темп.

Основной задачей того периода было закрытие обширных лакун, то есть «белых пятен», в правовом поле. При этом законодатель не только вносил значительные правки в законы РСФСР и Российской Федерации, но и принимал новые целостные акты.

Так, уже в 1994–1995 годах были приняты:

- первые федеральные конституционные законы: о Конституционном Суде Российской Федерации, об арбитражных судах в Российской Федерации, о референдуме Российской Федерации;
- фундаментальные кодифицированные акты, такие как части 1 и 2 Гражданского кодекса, Водный, Семейный, Арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации,
- а также ряд системообразующих федеральных законов в различных сферах государственного строительства и местного самоуправления, экономики и финансов, предпринимательства и деятельности гражданского общества.

Период работы Государственной Думы и Совета Федерации первого созыва был крайне коротким – в соответствии с переходными положениями Конституции они были избраны всего на два года. Вместе с тем даже сжатый очерк их работы показывает, что этап становления стал тяжелой, но жизненно необходимой школой современного парламентаризма. И она принесла свои плоды – результаты законотворческой деятельности, несмотря на определенные издержки, оказались весьма значимыми и полезными для страны.

В результате выборов Государственной Думы второго созыва рыхлость ее политической конструкции и неопределенность поведения депутатского корпуса заметно снизились – число фракций уменьшилось вдвое, а «независимый» статус сохранил лишь каждый двадцатый депутат. Кроме того, принципиально изменился порядок формирования Совета Федерации – в его состав вошли по должности главы органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В результате законодательные решения каждой из палат Федерального Собрания стали более взвешенными, предсказуемыми и реалистичными.

Были предприняты также меры по улучшению взаимодействия основных субъектов законотворчества.



Усилила свою активность созданная Президентом России еще во время работы Государственной Думы 1-го созыва Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности. Комиссия работала под председательством Первого заместителя Председателя Государственной Думы и включала в свой состав представителей палат Федерального Собрания, Государственного правового управления Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, высших судов Российской Федерации, законодательных органов субъектов Российской Федерации, а также общественных организаций и юридической науки. Комиссия вела большую работу по обсуждению программ законопроектной работы Государственной Думы, концепций проектов наиболее важных законов и формированию соответствующих рекомендаций в адрес основных субъектов законодательной деятельности.

Кроме того, был учрежден институт статс-секретарей федеральных министерств в ранге заместителей министров, отвечающих за законопроектную деятельность и взаимодействие с палатами Федерального Собрания.

Важным фактором законотворчества стало начало практической работы Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивающего проверку действующего законодательства на соответствие Конституции России, в том числе по жалобам граждан на нарушение их прав и свобод.

Основным направлением законотворчества в этот период по-прежнему оставалось обновление базовых основ законодательства, правовая поддержка проводимых реформ. Был принят ряд важных законов, в том числе:

- федеральные конституционные законы о Правительстве Российской Федерации, о судебной системе и о военных судах Российской Федерации, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации;
- крупные кодифицированные акты: Налоговый (часть 1), Бюджетный, Лесной, Воздушный, а также Уголовный, Уголовно-исполнительный и ряд иных кодексов Российской Федерации. Однако в целом развитие законодательства шло непоследовательно и противоречиво.

Показательной в этом плане была регламентация самой системы законодательного регулирования. С одной стороны, были определены законодательные процедуры в Государственной Думе и Совете Федерации, установлена официальная классификация отраслей законодательства, регламентированы особенности принятия законов о бюджете и ратификации международных договоров. Вместе с тем принципиально важные вопросы построения системы нормативных правовых актов в Российской Федерации, установления общего порядка принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов и т.п. оставались нерешенными. Научные разработки и рекомендации ученых по концептуальным подходам к развитию российского законодательства оставались невостребованными субъектами законодательной деятельности.

То же самое было характерно и для сферы государственного строительства в целом. В итоге правовая база федеративных отношений, избирательной системы и процесса, организации системы государственной власти и т.п. сохраняла обширные неопределенные лакуны и противоречия.

В финансово-экономической сфере акценты неоднократно смещались от либерального подхода к «государственническому» и обратно. Соответственно, усилия законодателя то концентрировались на расширении нормативной базы процессов приватизации и коренного изменения отношений собственности, то переключались на регулирование естественных монополий, создание правовой базы для государственного прогнозирования и планирования социально-экономического развития, поддержки тех или иных отраслей. Все эти колебания крайне негативно проявились при финансово-экономическом кризисе 1998 года.

Наиболее проблемным было регулирование в социальной сфере – основы российского законодательства как социального государства так и остались несформированными.

Наряду с федеральным правовым полем активно пополнялось законодательство субъектов Российской Федерации. Однако недостатки федерального законотворчества оказывали негативное влияние и на региональное законодательство. Отметим лишь некоторые из них.

Значительные пробелы в массиве федеральных законов привели к опережающему законотворчеству регионов, что в итоге вылилось в массовое несоответствие региональных актов федеральным законам и даже Конституции Российской Федерации.



Таблица 1

**РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (1996–1999 годы) (в процентах)**

Тематика	Сроки реализации			
	до 1 года	в течение 1–2 лет	в период II созыва Думы	не реализовано
Государственная политика в целом	19	7	9	65
Государственно-правовое строительство, оборона и безопасность	14	7	7	72
Экономическая, социальная и бюджетно-финансовая политика	28	6	12	53

Кроме того, попытки региональных законодательных органов повлиять на состояние федерального законодательства, используя свое конституционное право законодательной инициативы, оказывались практически безуспешными. По ряду причин из общего числа законопроектов, вносимых ими в Государственную Думу, рассматривалось палатой лишь 22%, а становились в итоге действующими законами не более 4% (для сравнения, по законодательным инициативам депутатов Государственной Думы эти показатели составляли соответственно 48 и 18%, по инициативам Правительства – 80 и 50%).

Существенное влияние на ситуацию оказывал высокий внутренний и внешний конфронтационный потенциал парламента. Достаточно сказать, что в этот период Совет Федерации отклонял каждый третий закон, принятый Государственной Думой, и создание согласительных комиссий палат далеко не всегда приводило к взаимоприемлемым решениям.

Однако эта проблема была далеко не единственной, причем другие негативные проявления имели еще более серьезный характер. Так, субъекты права законодательной инициативы крайне слабо реагировали на насущные потребности в разработке проектов законов, причем независимо от их происхождения, будь то законотворческие приоритеты главы государства, отсылки к отсутствующим законам в кодексах и других базовых актах или очевидные результаты правоприменительной практики.

Например, в период 1996–1999 годов из всего перечня законопроектов, объявленных приоритетными Президентом Российской Федерации, не было реализовано 65%, в том числе 37% – по причине невнесения их в Государственную Думу и 28% – по причине непринятия Государственной Думой (табл. 1).

Красноречивые оценки эффективности законодательного процесса того периода были даны Президентом России Б.Н.Ельциным в Посланиях Федеральному Собранию 1997 и 1998 годов: «Порядок в стране начнется только с наведения порядка в самом государственном организме... О повышении качества законодательства, необходимости соблюдения законотворческих приоритетов говорилось в каждом Послании Президента Федеральному Собранию. Вывод ясен – необходимо наконец навести порядок в законотворческой деятельности... Задача состоит в том, чтобы развивать и разнообразить формы диалога прежде всего между законодательной и исполнительной ветвями власти, причем акцент должен делаться на законодательном обеспечении стратегии подъема».

Оценка, безусловно, жесткая и во многом правильная. Однако справедливости ради следует сказать, что основной корень проблем того периода заключался в отсутствии четких ориентиров и программных установок государственной политики. Характерно, что ситуация оказалась особенно неблагоприятной именно в сферах государственно-правового строительства, обороны и безопасности, которые относятся к зоне ответственности главы государства.



Правовое обеспечение государственной политики

Основным содержанием второго этапа (2000–2007 годы) стало превращение парламента в конструктивного партнера Президента России и приведение законотворческой деятельности в соответствие с потребностями в своевременном и адекватном правовом обеспечении государственной политики.

Его начало связано с избранием Государственной Думы третьего созыва в декабре 1999 года. На первый взгляд, политическая структура палаты лишь усложнилась – в ней были образованы шесть фракций и еще три депутатские группы. Однако соотношение сил существенно изменилось по сравнению с депутатским корпусом предыдущих созывов. В Думе сформировалось устойчивое парламентское большинство, которое полностью разделяло базовые ценности и программные установки, провозглашенные новым Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. Немаловажно и то, что в этот период в Государственной Думе достаточно быстро сформировалась культура образования и взаимодействия политических коалиций.

В результате парламентское большинство стало доминировать в политическом плане и получило контроль над ключевыми комитетами Думы, а также законодательным процессом в целом.

В то же время был предпринят целый ряд шагов по совершенствованию организации законотворческой деятельности.

Уже в апреле 2000 года Правительством Российской Федерации было принято важное постановление, определившее порядок планирования и организации законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти. Было официально заявлено, что участие в законодательном процессе является одним из приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации. Были также указаны основные недостатки этой деятельности и определены системные меры по их устранению. В том числе:

- было установлено, что законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации должна строиться на плановой основе в соответствии с программами социально-экономического развития страны, а также концепцией развития законодательства Российской Федерации;
- системообразующие функции в организации законопроектной деятельности были возложены на Министерство юстиции России; методические – на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и координирующие – на Комиссию Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности;
- была введена современная методология законопроектной работы, в соответствии с которой подготовка текстов законопроектов предваряется созданием, экспертной оценкой и утверждением концепций законодательного регулирования и технических заданий на разработку соответствующих юридических документов.

Принципиально важным было также решение об обеспечении открытости законотворческого процесса и участия в работе Комиссии по законопроектной деятельности представителей палат Федерального Собрания, иных субъектов права законодательной инициативы и общественных организаций.

Также летом 2000 года был принят закон о новом порядке формирования Совета Федерации, в соответствии с которым члены верхней палаты российского парламента, представляющие органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, стали работать на постоянной и профессиональной основе. С января 2002 года Совет Федерации полностью перешел на эту модель, в результате чего в два раза увеличилась интенсивность его заседаний и палата полностью вписалась в напряженный ритм законотворчества, задаваемый Государственной Думой.

Данные, приведенные в таблице 2, наглядно свидетельствуют о радикальном изменении ситуации с реализацией законотворческих приоритетов государственной политики сравнительно с периодом 1996–1999 годов.



Таблица 2

РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
(2000–2003 годы) (в процентах)

Тематика	Степень реализации приоритетов государственной политики
Государственная политика в целом	80
Государственно-правовое строительство, оборона и безопасность, внешняя политика	90
Экономическая, социальная и бюджетно-финансовая политика	70

Таблица 3

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩЕГО ЧИСЛА ЗАКОНОВ, ВСТУПИВШИХ В СИЛУ,
ПО СУБЪЕКТАМ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ**
(сравнительно за периоды: 1996–1999/2000–2003 годов) (в процентах)

Субъекты права законодательной инициативы	Президент РФ	Совет Федерации и его члены	Депутаты Гос. Думы	Правительство РФ	Законодат. органы субъектов РФ
Доля в общем числе инициатив	5,0/3,0	9,0/7,0	49/50	20/7,8	16/31
Доля инициатив, ставших законами	61/100	5,0/6,4	18/10	50/85	4,0/3,4
Доля в общем числе принятых законов	14/18	1,8/2,8	36/30	40/41	2,8/6,4

Кроме того, следует отметить существенное повышение эффективности прохождения через парламент законопроектов главы государства и Правительства РФ (табл. 3).

Таким образом, одна из больших проблем организации законотворческой деятельности 90-х годов – отсутствие необходимой поддержки законодателем приоритетов государственной политики – была в основном решена.

Еще одна актуальная задача данного периода заключалась в устранении накопившихся несоответствий законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. На ее решение были направлены мощные ресурсы представителей Президента России в федеральных округах, территориальных органов прокуратуры Российской Федерации и Минюста России. Был задействован весь арсенал методов, которыми располагали эти структуры, такие как юридическая экспертиза региональных нормативных актов, принесение прокурорских протестов и возбуждение судебных разбирательств по поводу их незаконности.

Кроме того, на законодательном уровне были предусмотрены меры федерального вмешательства в случаях неисполнения законодательным (представительным) органом или главой субъекта Российской Федерации судебного решения об отмене изданного им нормативного акта при признании его судом противоречащим Конституции Российской Федерации или федеральному нормативному акту более высокой юридической силы. Для этих случаев были установлены достаточно жесткие санкции, вплоть до роспуска законодательного (представительного) органа или досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации путем его отрешения от должности.

Одновременно были предприняты меры превентивного характера, направленные на предупреждение воспроизводства устраняемых недостатков. В частности, в целях координации федерального и регионального законотворчества в 2002 году был учрежден Совет по взаимодействию Совета Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (Совет законодателей).



В связи с массовым характером накопленных нарушений процесс их устранения шел достаточно долго и тяжело, однако и эта задача в итоге была решена.

Период 2004–2007 годов характеризуется происходящими одновременно принципиальными изменениями и в расстановке политических сил, и в характере государственной политики, и в задачах законоотворчества.

В Государственной Думе четвертого созыва, избранной в декабре 2003 года, количество фракций вновь уменьшилось до четырех, причем впервые одна фракция – «Единая Россия» – получила конституционное большинство (306 голосов). Депутатские группы на этот раз не формировались.

В это же время завершился переходный период введения в действие нового порядка формирования законодательных органов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которым не менее половины от общего числа депутатов региональных парламентов стали избираться по партийным спискам.

Глава государства получил надежную опору и на законодательную, и на исполнительную власть для эффективной реализации предложенного им политического курса. В этот период это обстоятельство было особенно важно, поскольку политика модернизации отдельных сфер общественных отношений и антикризисного управления сменилась программно-целевым подходом, основанным на сочетании четко формулируемых долгосрочных ориентиров и концентрации усилий на конкретных проектах национального масштаба.

Усложнение законотворческих задач вызвало к жизни новые формы организации законодательной деятельности. Так, по инициативе Совета Федерации началось формирование системы мониторинга состояния российского законодательства и правоприменительной практики. Регулярное проведение такого мониторинга позволило Совету Федерации при активном участии федеральных и региональных органов государственной власти, а также научных центров ежегодно публиковать доклады о состоянии законодательства в Российской Федерации.

На федеральном уровне и в ряде субъектов Российской Федерации были учреждены общественные палаты, одной из ключевых задач которых стала общественная экспертиза законопроектов.

Основными направлениями законодательного регулирования в данный период стали:

- в сфере государственного строительства – процессы совершенствования субъектного состава Российской Федерации и разграничения полномочий между уровнями публичной власти, принципы и порядок избрания Государственной Думы, повышение роли политических партий;
- в социальной сфере – приоритетные национальные проекты, меры демографической политики и защиты наиболее уязвимых групп населения, повышение доступности и качества услуг здравоохранения и образования, жилищной обеспеченности населения;
- в бюджетно-налоговой сфере – переход на трехлетний цикл бюджетного планирования.

Основным итогом законоотворчества в целом за 15 лет действия Конституции Российской Федерации от 1993 года стало:

- придание российскому законодательству основных свойств целостной системы и опорной составляющей правовой системы Российской Федерации;
- создание необходимых (но пока недостаточных) условий для становления России как правового государства, превращение законодательства в основной регулятор общественных отношений.

Вместе с тем результаты мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики, работы научных институтов наглядно показывают широкий спектр сохраняющихся, а порой и разрастающихся проблем в области системности и качестве действующего законодательства и организации законотворческой деятельности. Не в полном объеме были реализованы также меры, заявленные в упомянутом выше постановлении Правительства от 2000 года о совершенствовании законопроектной работы.



Приоритеты государственно-правового строительства

Третий этап следует отсчитывать с декабря 2007 года, когда Государственная Дума пятого созыва была сформирована полностью по партийным спискам. Это придало политической структуре палаты принципиально новое качество – фракции стали полной и непосредственной производной политических партий, победивших на выборах, и для избирателя идеологические и программные установки партий начали превалировать над конкретными лицами.

В парламенте появилась четкое разделение на правящую партию и оппозицию, что создало совершенно иной уровень их политической ответственности.

Эта трансформация произошла точно вовремя, поскольку долгосрочный стратегический курс развития России, согласованно представленный стране В. В. Путиным и Д. А. Медведевым, поставил перед законодателем качественно новые задачи.

Принципиально изменились масштабы планируемых преобразований и объемы привлекаемых ресурсов. Следовательно, многократно возросла цена возможных ошибок.

Сдвиги исторического масштаба предстоит совершить всего за 10–12 лет. Отсюда резко сжимаются временные рамки подготовки решений. И это при беспрецедентном усложнении задач – нужно перевести на инновационные рельсы весь социально-экономический уклад страны, создать кардинально новую мотивацию и психологический настрой абсолютного большинства общества.

И это еще не все. Необходимость укрепления основ конституционного строя России как демократического, правового, федеративного государства требует открытости государственной политики, вовлечения в обсуждение и творческое исполнение важнейших решений большинства общества. И все решения должны иметь безукоризненную правовую основу.

Кроме того, ситуация доминирования одной политической партии создает новые риски, связанные с возможным ослаблением элементов состязательности, согласования многообразных общественных интересов и позиций при подготовке и принятии законодательных решений.

Чтобы соответствовать требованиям времени, государственный механизм должен перестроиться на инновационные рельсы опережающими темпами. К законодателю это относится едва ли не в первую очередь.

Уже в ближайшее время Правительство Российской Федерации должно предложить стране Концепцию социально-экономического развития страны до 2020 года и план действий по ее реализации. Безусловно, появится и перечень первоочередных законотворческих задач. Нет сомнения, что на основе этих документов будут сформированы соответствующие программно-политические установки и субъектами Российской Федерации.

Но сегодня этого уже недостаточно.

1. Вся законодательная деятельность также должна быть переведена на программно-целевую основу. Федеральному и региональному законодателю предстоит сформировать единую концепцию и стратегию правового обеспечения политического курса на всю его перспективу. Более того, предстоит освоить навыки глубокой концептуальной проработки законодательных решений всех уровней – от регулирования масштабных межотраслевых преобразований до отдельных законопроектов. Результаты, представленные в виде законодательных предположений либо своеобразных «технических заданий» на последующую разработку юридических текстов, должны аккумулироваться в специальном банке данных и быть достоянием всего общества.

Подобная инновация способна дать неоценимый эффект, в том числе:

- инициировать широкое общественное и профессиональное обсуждение, найти поле для согласия по важнейшим вопросам правового развития страны;
- придать необходимую системность и планомерность законопроектной работе всех субъектов права законодательной инициативы, как следствие – системность и стабильность формируемому законодательству;



– высвободить дорогостоящие ресурсы времени: при наличии согласованных концептуальных положений дальнейшая разработка и принятие текстов законопроектов становится делом (юридической) техники, что практически исключает грубые ошибки и итерации для их устранения.

2. Следующий шаг – это выстраивание целостной системы законодательного регулирования, охватывающей весь «жизненный цикл» законодательства – от определения необходимости их принятия и целей регулирования до признания того или иного закона утратившим силу.

Такая система должна включать полный набор необходимых элементов, необходимых для обеспечения качества законодательства и эффективного применения законов. Это: концептуальная проработка законодательного решения, разработка законопроектов и реализация права законодательной инициативы, принятие законов, создание условий для их эффективной реализации, контроль и мониторинг правоприменительной деятельности. Сюда следует добавить механизм, обеспечивающий объективную оценку эффективности всей системы законодательного регулирования и ее совершенствование.

Наконец, для обеспечения эффективности правоприменительной практики необходимо:

- вернуться к вопросу о создании системы административной юстиции;
- обеспечить действенность института исполнения судебных решений по отмене неконституционных и незаконных норм;
- придать системный характер институту последующего контроля законодательных актов (обращения в соответствующие суды с запросами о признании актов неконституционными или незаконными) высшими должностными лицами государственной власти, установив их соответствующие полномочия как обязанность, а не как право;
- создать на базе федеральных и территориальных органов юстиции систему мониторинга состояния законодательства и законоприменительной практики.

Решение этих задач должно стать одним из основных приоритетов государственного правового строительства уже в ближайшее время.