

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА – НОВЫЕ ПОДХОДЫ



РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Алексей Алексеевич Сигуткин

Тема взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов власти остается актуальной.

Особенно важны сейчас вопросы, связанные с законотвoрчеством, так как взаимопонимание и согласование интересов федерального и региональных законодателей позволят принимать эффективно работающие законы, что очень важно для успешного решения задач государственной политики.

Необходимый уровень законотвoрческой деятельности Государственной Думы в первую очередь зависит от качества вносимых в Государственную Думу законопроектов.

Как отмечалось в первом Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, «законодательные органы власти субъектов Федерации вносят в Государственную Думу множество инициатив, но законами из этих инициатив становятся лишь единицы. Это объясняется их недостаточной проработкой и большим количеством альтернативных законопроектов в Государственной Думе. А в целом плохой информированностью регионов о законодательном процессе на федеральном уровне».

Анализ показывает, что основной причиной возврата законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации вносимых ими в Государственную Думу законопроектов является несоблюдение указанными органами требований, предъявляемых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к документам, которые субъектам права законодательной инициативы необходимо представить при внесении соответствующих законопроектов в Государственную Думу. Именно по этой причине законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации был возвращен каждый 10-й законопроект из числа внесенных в 2009 году.

Чтобы исключить подобные случаи законодательного брака и повысить качество законодательных инициатив субъектов Российской Федерации Аппарат Государственной Думы оказывает законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации правовое содействие в определении предмета законодательного регулирования законопроектов, подготавливаемых или подготовленных к внесению в Государственную Думу, дает предварительную оценку их концептуальных положений, оказывает им методическую помощь в организации правовой экспертизы законопроектов, подготовленных к внесению в Государственную Думу.

Для такого правового содействия необходимы обращения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Аппарат Государственной Думы за оказанием этого правового содействия. В 2009 году 34 законодательных (представительных) органа государственной власти субъектов Российской Федерации обратились за указанным содействием по 125 законопроектам. При этом следует отметить, что только одно Государственное Собрание Республики Башкортостан (Приволжский федеральный округ) обратилось за указанным содействием по 20 законопроектам. Для сравнения, в 2008 году 31 законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов Российской Федерации обратился за указанным содействием по 124 законопроектам (таких обращений в 2007 году было всего семь). При этом важно, что высказанные замечания по содержанию и юридико-техническому оформлению законопроектов, как юристов Правового управления Аппарата Государственной Думы, так и предложения и замечания государственных служащих аппаратов профильных комитетов Государственной Думы на законодательные инициативы, которые поступили в Государственную Думу в предварительном порядке от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направлены в первую очередь на повышение качества законопроектов, которые впоследствии принимаются Государственной Думой и по своей сути не препятствуют указанным органам субъектов Российской Федерации самостоятельно вносить свои законодательные инициативы в Государственную Думу.

Но, кроме правового содействия на этапе предварительного рассмотрения, Аппарат Государственной Думы нашел удачную форму взаимодействия и одновременно помощи законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации в виде ежегодно проводимых семинаров-совещаний с руководителями их правовых служб. Удачное сочетание выступлений депутатов Государственной Думы, государственных служащих Аппарата Государственной Думы, Аппарата Правительства Российской Федерации, Аппарата Совета Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Аппарата Верховного Суда Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Аппарата Общественной палаты Российской Федерации по проблемам современного развития законодательства Российской Федерации, правового сопровождения на всех стадиях принятия законопроектов в стенах Государственной Думы, их юридико-технического и лингвостилистического экспертирования, проблемам правового информирования всех участников законодательного процесса имеет, на мой взгляд, свои позитивные результаты. Законы становятся лучше и их принимается больше. При этом замечу – нужных стране законов.

Как известно, и Федеральное Собрание в целом, и Государственная Дума как одна из его палат не наделены властными полномочиями в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, поэтому между ними реализуется рабочее взаимодействие. Под взаимодействием мы понимаем равноправное сотрудничество законодателей на федеральном и региональном уровнях, координацию действий законодательных органов и их аппаратов в процессе формирования единого правового поля страны. Реализация этого принципа требует постоянных оперативных контактов с председателями и руководителями аппаратов законодательных (представительных) органов, руководителями исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, главами республиканских и областных городов с целью оказания организационно-методической, правовой, информационной помощи субъектам Российской Федерации.

12 декабря 2008 года на встрече Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с руководителями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «15 лет Конституции Российской



Федерации: актуальные вопросы законодательной деятельности в рамках взаимодействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации» было принято решение создать Ассамблею российских законодателей при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

За короткий период она стала реально действующей площадкой политического взаимодействия между Государственной Думой и законодательными органами субъектов Российской Федерации. Одной из целей создания Ассамблеи законодателей является формирование системы законодательной деятельности, включающей в себя на плановой основе:

- обеспечение законотворческой работы и формирование ее приоритетов;
- содействие (координацию) процесса формирования единого законодательного поля в Российской Федерации;
- создание обратной связи между участниками законотворческого процесса;
- нахождение взаимоприемлемых решений по поводу тех или иных законодательных инициатив регионов, планируемых к внесению в Государственную Думу.

Ассамблея законодателей является совещательным и консультативным объединением и основана на принципах равноправия участников и добровольности вхождения в ее состав.

1 апреля 2010 года в Государственной Думе состоялось первое заседание президиума Ассамблеи законодателей, на котором были сформированы ее рабочие органы: президиум и комиссии Ассамблеи законодателей, согласован предполагаемый список проектов законодательных инициатив для рассмотрения в рамках Ассамблеи законодателей.

Президиумом взята за основу примерная схема прохождения в Ассамблее законодателей проектов законодательных инициатив, которые будут по желанию конкретного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации направляться либо напрямую в Ассамблею законодателей, либо через предварительное обсуждение в парламентской ассоциации соответствующего федерального округа. При этом профильные комиссии Ассамблеи законодателей являются ее основными рабочими органами, а научные организации, экспертные сообщества привлекаются в случае необходимости по решению сопредседателей соответствующей комиссии Ассамблеи законодателей.

29 июня 2010 года на заседании президиума Ассамблеи российских законодателей утвержден План работы Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на 2010–2011 годы (проект Плана работы Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на 2010–2011 годы подготовлен совместно с членами Ассамблеи российских законодателей на основе «Обобщенных предложений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о законодательном обеспечении реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года»).

В План работы Ассамблеи законодателей по предложениям членов Ассамблеи законодателей включены:

1. Мероприятия Ассамблеи законодателей, проводимые в Государственной Думе и субъектах Российской Федерации (заседания президиума и комиссий Ассамблеи законодателей, семинары-совещания, круглые столы членов Ассамблеи законодателей).

Так, в октябре 2010 года намечено проведение семинара-совещания членов Ассамблеи законодателей, комиссии Ассамблеи законодателей по вопросам законодательного обеспечения внутренней безопасности, противодействия коррупции, международного экономического, культурного и приграничного сотрудничества на тему «Проблемы применения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ по противодействию коррупции», круглый стол членов Ассамблеи законодателей, комиссии по вопросам законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса и земельным отношениям, природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему «О совершенствовании федерального законодательства в части осуществления товарного рыбоводства» и др.



Фактически при Ассамблее законодателей создаются «дискуссионные площадки», которые позволяют усилить взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с Государственной Думой по проектам федеральных законов, инициированным регионами.

2. Примерная программа рассмотрения проектов законодательных инициатив, предложенных членами Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, на 2010–2011 годы.

В соответствии с Планом работы Ассамблеи законодателей в примерную программу рассмотрения проектов законодательных инициатив уже внесено 46 проектов 52 субъектами Российской Федерации и эта программа постоянно дополняется новыми проектами законодательных инициатив.

3. Мероприятия по обеспечению использования функциональных возможностей Государственной автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации (ГАС «Законотворчество»).

ГАС «Законотворчество», разрабатываемая в соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия» (в редакции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года №721), станет основой для создания современного информационного пространства в области законотворчества, благодаря чему появится понятие «электронный парламент».

Первая очередь ГАС «Законотворчество» при завершении работ по ее созданию обеспечит реализацию следующих функций:

1. Автоматизированная поддержка федерального законодательного процесса для законопроектов по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на следующих стадиях:

- подготовка законопроекта субъектом права законодательной инициативы (СПЗИ) к внесению его в Государственную Думу;
- внесение СПЗИ законопроекта в Государственную Думу;
- рассмотрение законопроекта Государственной Думой, в частности при подготовке отзывов и поправок к законопроектам.

2. Предоставление в электронном виде обобщенной информации:

- о федеральном законодательном процессе;
- о законодательной деятельности в ходе федерального законодательного процесса законодательных органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также СПЗИ.

3. Поддержка внесения законопроектов в Государственную Думу в традиционной бумажной форме с регистрацией в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота с последующим переводом их в электронный вид.

Для законодателей субъектов Российской Федерации ГАС «Законотворчество» предлагает:

- в режиме реального времени возможность обмена любой информацией в рамках федерального законодательного процесса между законодательными собраниями субъектов Российской Федерации и Государственной Думой с сохранением конфиденциальности и авторских прав субъекта права законодательной инициативы;
- неограниченный доступ к самой полной и актуальной базе данных как по действующим законам, так и по всей информационно-справочной литературе и аналитическим материалам;
- сокращение трудозатрат на выполнение рутинных технических операций по подготовке собственно текста законопроекта, отзывов и поправок к законопроектам путем создания и использования шаблонов документов и автоматизации отдельных операций;
- возможность совместной работы депутатов нескольких законодательных собраний над законодательной инициативой в режиме реального времени.

В Государственной Думе сложилась достаточно эффективная система практического взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами



местного самоуправления, с институтами гражданского общества в российских регионах. Аппаратом Государственной Думы обеспечивается взаимодействие Государственной Думы с субъектами Российской Федерации в сфере законотворческой работы, с одной стороны, и в плоскости реализации законодательно-представительной функции Государственной Думы – с другой.

Управлением по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы Аппарата Государственной Думы ежегодно готовится «План мероприятий по взаимодействию Государственной Думы с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который утверждается на Совете Государственной Думы. План мероприятий по взаимодействию Государственной Думы с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации формируется на основе предложений, поступивших от комитетов и депутатских объединений, структурных подразделений Аппарата Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация данного плана позволяет координировать законотворческий процесс с участием субъектов Российской Федерации, совместно определять пути решения имеющихся проблем, связанных прежде всего с жизнью людей. Цель мероприятий – объединение и координация усилий по формированию федерального и регионального законодательства, создание единого правового пространства на территории России, обеспечение поступательного развития федеративных отношений, сохранение целостности и неделимости Российской Федерации.

Полностью оправдала себя практика проведения в Государственной Думе и в субъектах Российской Федерации семинаров-совещаний депутатов, руководителей и специалистов аппаратов законодательных органов субъектов Российской Федерации. Они превратились в представительные форумы, позволяющие участникам не только получить необходимые знания по актуальным проблемам и вопросам, но и ознакомиться с практическим опытом их решения. Разнообразнее стала и тематика семинаров-совещаний, учитывающая пожелания регионов.

На прошедших семинарах, семинарах-совещаниях, круглых столах депутаты Государственной Думы, государственные гражданские служащие Аппарата Государственной Думы, депутаты и государственные гражданские служащие законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители органов местного самоуправления обсуждали вопросы реформирования системы правового регулирования в области охраны окружающей среды, совершенствования межбюджетных отношений в условиях завершения переходного периода реформы местного самоуправления, актуальные задачи развития и законодательного регулирования энергетики в Российской Федерации, законодательного обеспечения комплексного развития региональной системы образования, знакомились с практикой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований, рассматривали проблемы совершенствования законодательного обеспечения, разграничения полномочий в Российской Федерации, передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления отдельных полномочий Российской Федерации, роль субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, проблематику права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации и другие актуальные проблемы.

В Государственной Думе проводятся коллективные и индивидуальные стажировки и консультации депутатов и государственных гражданских служащих аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей органов местного самоуправления. Стажировки осуществляются в целях повышения теоретической и практической подготовки депутатов и государственных гражданских служащих аппаратов региональных парламентов, улучшения координации законотворческой деятельности, распространения передового опыта организационно-технического обеспечения законодательного процесса.

Всего за период с начала работы Государственной Думы пятого созыва организовано более 3 тыс. стажировок и консультаций законодателей из субъектов Российской Федерации. По просьбам региональных парламентов проводятся коллективные стажировки в комитетах и структурных подразделениях Аппарата Государственной Думы депутатов законодательных (представи-



тельных) органов государственной власти республик Алтай, Саха (Якутия), Коми, Карелия, Ставропольского края, Вологодской, Ленинградской, Московской, Мурманской, Омской, Орловской, Псковской, Самарской, Тюменской областей и др.

В плане мероприятий на 2010 год особое внимание уделено использованию информационных технологий в законотворческой деятельности, переходу на электронный документооборот в федеральном законодательном процессе. Так, с апреля по октябрь 2010 года в Государственной Думе для депутатов, государственных гражданских служащих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации всех федеральных округов проводятся практические занятия на тему «Использование информационных технологий во взаимодействии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

В субъектах Российской Федерации, судя по отзывам участников стажировок, остро ощущается потребность в организации учебы на местах по различным направлениям деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В Омске, Ростове, Самаре, Екатеринбурге, Москве проходили стажировки депутатов, государственных гражданских служащих аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обмену опытом на тему «Информационно-технологическое, документационное обеспечение законодательного процесса», в Ижевске – стажировка на тему «Организационное обеспечение законодательного процесса: состояние, проблемы и перспективы их решения», в Нижнем Новгороде – «Мониторинг регионального законодательства как форма совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации», в Екатеринбурге – «Правовое обеспечение законотворческого процесса».

Снискала признание такая форма взаимодействия, как проводимые в Государственной Думе Дни субъектов Российской Федерации, программы которых предусматривают встречи представителей региональных парламентов с Председателем Государственной Думы и его заместителями, руководителями фракций, председателями комитетов и депутатами Государственной Думы, посещение пленарных заседаний Государственной Думы, круглые столы депутатов региональных парламентов в комитетах Государственной Думы, проведение пресс-конференций, выставок.

Широкий общественный резонанс получило проведение в Государственной Думе Дней Ханты-Мансийского автономного округа, Республики Саха (Якутия), Чеченской Республики, Камчатского края, Новосибирской области.

Положительный импульс сотрудничества также задан активной работой Координационного совета руководителей аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации. По итогам работы заседаний Координационного совета руководителей аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации реализуются рекомендации и предложения, высказанные участниками.

Для поддержания и укрепления сложившейся практики сотрудничества, изучения и использования богатого опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Управлением по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы выпускается информационно-методический сборник «Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Сборник предназначен для издания информационных сообщений, статей, заметок, обобщения практики работы законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и публикуется в электронном виде.

Системный характер работы по взаимодействию Государственной Думы с субъектами Российской Федерации предполагает и планомерную работу с созданными при Государственной Думе общественными советами и комиссиями из числа представителей российских регионов.

Все эти формы работы мы намерены использовать и впредь, постоянно развивая и совершенствуя их.