

О повестке дня шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации и предложениях по законопроектной деятельности Верховного Совета на 1993 - 1994 годы

Постановление · № 4574-І · от 01.03.1993 · Президиум Верховного Совета Российской Федерации · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О повестке дня шестой сессии Верховного Совета

Российской Федерации и предложениях по законопроектной

деятельности Верховного Совета на 1993 - 1994 годы

Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Согласиться с проектом повестки дня шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации и предложениями по законопроектной деятельности Верховного Совета на 1993 - 1994 годы, подготовленными рабочей группой на основании предложений постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета, Президента российской Федерации, участников Федеративного договора, других субъектов законодательной инициативы, а также с учетом поручений седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Российской Федерации (прилагаются)*.
2. Рабочей группе (Н. Т. Рябов) внести проект повестки дня шестой сессии Верховного Совета и предложения по законопроектной деятельности Верховного Совета на 1993 - 1994 годы на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации.

Заместитель Председателя Верховного Совета

Российской Федерации Ю. М. Воронин

Москва, Дом Советов России

1 марта 1993 года

N 4574-І

О законодательной деятельности Верховного Совета

Российской Федерации в 1990-93 г.г. и основных направлениях

ее совершенствования

Верховным Советом Российской Федерации в течение I-V сессий было принято 485 законодательных актов, в том числе 225 законов и 260 постановлений нормативного характера. Утвержден целый ряд крупных, основополагающих актов, значительно поднят уровень демократизма и профессионализма в подготовке и принятии законопроектов.

Вместе с тем, законодательная деятельность Верховного Совета страдает существенными недостатками, отрицательно влияющими на качество законов и эффективность их действия как необходимого инструмента внедрения рыночных отношений и преобразований в политической и социальной сферах.

Наличие значительного числа пробелов, противоречий и расхождений внутри единой системы законодательства Российской Федерации свидетельствует о недостаточной юридической культуре лиц, причастных к законотворчеству, серьезных изъянах законоподготовительной процедуры, невнимательности и спешке при подготовке, обсуждении, принятии и обнародовании новых законодательных решений.

Анализ, проведенный Институтом законодательства и сравнительного правоведения, показал, что в настоящее время около 80 законов Российской Федерации содержат существенные пробелы, а

также противоречия как в самих законах, так и с другими действующими законами (краткий анализ такого рода пробелов и противоречий дан в прилагаемой аналитической справке Института). В настоящее время в связи с этим было бы целесообразно провести в ближайшее время работу по выявлению и преодолению противоречий и пробелов во всем массиве действующего законодательства.

Многие недавно принятые законы по-прежнему страдают излишней декларативностью и неопределенностью содержащихся в них положений, зачастую в законе отсутствует отработанный механизм действия его норм и обеспечения их реализации, что отрицательно сказывается на его применении. Очевидно, что такой закон будет неминуемо "обрастать" многочисленными, явно нежелательными подзаконными актами.

Существенный недостаток современного этапа законотворчества - это и излишнее "мелкотемье" готовящихся проектов, которое порождает дублирование одних и тех же норм, противоречия, несогласованности между нормами разных актов, пробелы правового регулирования. В результате уже сейчас появилась излишняя множественность актов, чреватая на перспективу неоправданной громоздкостью всего массива законодательства.

Отрицательно влияет на качество многих действующих законов их нестабильность. Иногда закон успевает просуществовать в первоначальном виде совсем короткий отрезок времени, по истечении которого он уже нуждается в существенной доработке, изменении. Заслуживает порицания и сам процесс корректировки законов. Часто он осуществляется на ходу, без соблюдения установленного порядка, включающего в себя четкое указание того, какие именно нормы отменяются или заменяются, какие конкретно вносятся дополнения и т. п. Это влечет за собой законодательную неразбериху, когда параллельно существуют правовые акты, противоречащие друг другу, наряду с принятыми поправками продолжают действовать старые нормы.

Разработка законопроектов без увязки с действующими актами углубляет и без того уже довольно значительную разбалансированность и противоречивость законодательства России. Необходимо ввести в практику работы Верховного Совета подготовку по каждому законопроекту перед началом его разработки справки о действующем регулировании соответствующего вопроса.

Если в действующих актах имеются повторения, несогласованности, противоречия с предполагаемым регулированием, то должны быть подготовлены в качестве самостоятельных статей законопроекта либо пунктов постановления о введении закона в действие предложения о внесении в действующие законы изменений в связи с принятием предлагаемого закона, признании законов, их частей утратившими силу, а также поручение нижестоящим органам привести свои акты в соответствие с новым законом.

Неудачны предписания многих принятых за последнее время законов об их вступлении в силу с момента опубликования, что не дает достаточных возможностей для внимательного ознакомления граждан и должностных лиц с новыми нормами, пропаганды закона, организации его применения.

Существенные недостатки законотворческой деятельности в Российской Федерации во многом обусловлены неоправданной поспешностью подготовки и принятия законодательных решений.

Желание участников законотворчества, в том числе и постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации оперативно, с демонстративной быстротой подготовить и представить тот или иной законопроект приводит к тому, что разработчики зачастую не могут собрать необходимые подготовительные материалы, провести социологические или иные нужные исследования, найти и проанализировать зарубежное законодательство, действующие акты по соответствующему вопросу, отшлифовать формулировки будущих норм, провести их широкое и квалифицированное обсуждение. При подготовке к обсуждению законопроектов на сессии Верховного Совета депутаты нередко не успевают прочитать текст проекта и тем более вникнуть в его содержание.

Подписание Федеративного договора расширило возможности субъектов Российской Федерации

выступать с законодательными предложениями. Проект Конституции Российской Федерации также предусматривает расширение круга субъектов законодательной инициативы. В результате в ближайшем будущем можно прогнозировать своеобразный законотворческий "бум", значительное увеличение законодательных предложений, подлежащих рассмотрению Верховным Советом, которые уже сейчас превышают его "пропускную способность".

В этой связи особо актуальной становится задача систематизации законодательства, укрупнения имеющихся законодательных актов, включения в ранее изданные законы, в первую очередь кодификационные, вновь принимаемых законодательных положений. Назрела необходимость начать подготовительные работы по изданию в будущем Свода законов Российской Федерации. Низкое качество многих законопроектов объясняется также не всегда достаточной компетентностью их разработчиков - мало привлекаются к их подготовке юристы, известные ученые, квалифицированные специалисты соответствующих отраслей знания. Повышению качества законопроектов способствовало бы создание при Верховном Совете Российской Федерации научно-экспертного совета, призванного способствовать усилению эффективности законоподготовительной работы.

Пока еще отсутствует научно обоснованная система российского законодательства, которая на теоретической базе призвана определить основные темы будущих законодательных актов, выявить возможности систематизации и укрупнения действующих законов и тем самым должны обосновать научную базу для ликвидации противоречий и несогласованностей в правовой системе, мелкотемья и дублирования норм права. Нет пока и достаточного нормативного обеспечения порядка подготовки и оформления будущих законодательных решений, который ныне базируется в основном на необязательных для исполнения деловых обыкновениях либо зависит просто от усмотрения составителей законопроектов.

На неудовлетворительное качество разрабатываемых проектов влияет слабое научное обеспечение законотворческих работ: недостаточно внимание к социологическому обеспечению подготовки законопроектов, к анализу положительных и отрицательных социально-экономических последствий принятия новых законодательных решений, отсутствие серьезных работ по прогнозированию развития законодательства. Не всегда подготовке проекта предшествует разработка его научной концепции.

Определенная часть недостатков законодательной работы объясняется отсутствием надлежащей согласованности в деятельности рабочих групп комиссий палат и комитетов Верховного совета Российской Федерации и Комитета по законодательству, призванного выполнять координирующую функцию при окончательной подготовке законопроектов для внесения в соответствии с Регламентом в Верховный Совет Российской Федерации. Должна быть усилена роль головных комитетов (комиссий) в подготовке законопроектов: они сами должны учитывать замечания комитетов и комиссий Верховного Совета, а не перелагать эту работу на Комитет по законодательству. Должна быть также усилена ответственность разработчиков законопроектов за учет замечаний комитетов и комиссий.

Следует существенно расширить гласность законоподготовительной работы. Рабочая группа предлагает в рамках шестой сессии по 45 законопроектам, имеющим важное общегосударственное значение, провести парламентские слушания, что позволит существенно повысить эффективность их рассмотрения.

На основе анализа предложений субъектов законодательной инициативы рабочая группа в составе представителей Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете, Института государства и права РАН, Федерации независимых профсоюзов, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Организационного и Юридического отделов

Верховного Совета разработала проект повестки дня шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации и предложения по законопроектной деятельности Верховного Совета Российской Федерации на 1993 - 1994 годы (прилагаются).

В процессе разработки проекта повестки дня шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации субъектами законодательной инициативы было внесено свыше 440 предложений. Это явно превышает возможности Верховного Совета внимательно их изучить, рассмотреть и принять по ним соответствующие решения. Необходимо также отметить, что отдельные постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета предлагают для включения в повестку дня шестой сессии нереально большое количество вопросов, которые не всегда глубоко проработаны и в дальнейшем они не вносятся, а появляются другие дополнительные предложения.

Рабочая группа предлагает включить в проект повестки дня, по ее мнению, наиболее важные и актуальные проекты законодательных актов.

В первую очередь включены вопросы, решение которых позволит обеспечить реализацию поручений седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, предложений Президента Российской Федерации, законопроекты, непосредственно связанные с реализацией положений Федеративного договора и обеспечивающие проведение экономической реформы, а также законопроекты, принятые Верховным Советом Российской Федерации в первом чтении.

С учетом изложенных подходов в проект повестки дня шестой сессии Верховного Совета включено 203 вопроса. Предполагаемый порядок работы Верховного Совета: 17 отдельных и 34 совместных заседаний палат (февраль - июнь) позволяет рассмотреть эти вопросы.

Другие вопросы, не вошедшие в проект повестки дня шестой сессии Верховного Совета, отражены в предложениях по законопроектной деятельности Верховного Совета в 1993-1994 годах.