Участие губернатора Хабаровского края в законодательном процессе на стадии проектирования

В.А. Юхнова

Юхнова Вера Александровна – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета ХГАЭП

Статья выполнена на актуальную и практически значимую тему, посвящена участию губернатора Хабаровского края в разработке законопроектов на стадии проектирования. Выявляет положительные моменты регионального законодательства, а также освещает недоработки законодательства Хабаровского края с предложениями их преодоления.

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного законотворчества, как никогда становится ясно, насколько важен сам процесс создания закона – выработка первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными правовыми актами, способность будущего акта адаптироваться, «вписаться» в уже существующую систему права. Проблемы законодательного процесса в юридической литературе поднимались неоднократно, к ним обращались такие ученые, как В.М. Сырых, Л.Т. Кривовенко, В.А. Кряжков, Т.Я. Хабриева и другие. В основном авторами анализировался федеральный законодательный процесс и выявлялись недостатки в работе федеральных органов государственной власти при разработке и принятии законов. Исходя из того, что субъекты Российской Федерации являются полноправными участниками не только федерального законодательного процесса, но имеют право самостоятельно регулировать общественные отношения путем принятия региональных законов, хотелось бы уделить внимание особенностям регионального законодательного процесса, в частности, участию высшего должностного лица Хабаровского края в данной процедуре на стадии проектирования.

Часть 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет право законодательной инициативы высшего должностного лица субъекта в виде подготовленного законопроекта. Подготовка законопроекта является наиболее сложным и ответственным этапом законодательного процесса, так как именно на этой стадии происходит формирование концепции законопроекта, разрешается множество вопросов, связанных с тем, насколько он соответствует реальным общественным потребностям, каким образом подана его основная идея.

В статье 31 Устава Хабаровского края установлено, что только губернатор Хабаровского края в системе органов исполнительной власти края имеет право законодательной инициативы. Значит, вся ответственность по разработке законопроектов от исполнительной власти ложится именно на него.

Процесс проектирования закона субъекта Российской Федерации состоит из четырех стадий:

1) принятие решения о подготовке законопроекта;

2) подготовка концепции законопроекта;

3) написание законопроекта;

4) согласование проекта с заинтересованными органами, учреждениями и организациями [1].

Создание эффективной правовой системы субъекта РФ невозможно без научно-обоснованного перспективного планирования законодательных работ. В результате улучшается качество законодательства, устраняются такие изъяны в существующей законодательной практике, как нестабильность правового регулирования, излишняя поспешность в подготовке и принятии законов, несогласованность между взаимосвязанными законами и противоречия между ними, наличие пробелов [2].

Подготовка проектов законов и иных нормативных правовых актов осуществляется на плановой основе, в соответствии с программами (планами) законодательной работы. Правительство Хабаровского края, которое возглавляет и которым руководит губернатор Хабаровского края, на основе мониторинга существующего законодательства и проблемных вопросов, выявляемых в процессе осуществления органами исполнительной власти края своих функций, осуществляет подготовку законопроектов в соответствии с примерным перечнем законотворческих работ. Подготовку данного перечня организует полномочный представитель губернатора Хабаровского края в Законодательной думе Хабаровского края. Данный перечень и следует считать отправным при принятии решения о подготовке законопроекта. В перечне должно быть указано: примерное название запланированного проекта, исполнители, на которых возлагается подготовка проекта, сроки его подготовки. Сроки подготовки зависят от актуальности предлагаемого проекта, объема акта, уровня сложности работы, объема действующего законодательства по соответствующему вопросу. В силу важности, процесс создания законодательных программ является трудоемким, требующим всеобъемлющего анализа информации, которая требуется для составления данных планов.

Подготовку и разработку планов проектов нормативных правовых актов Хабаровского края и самих проектов, вносимых на рассмотрение Законодательной думы Хабаровского края в порядке реализации права законодательной инициативы губернатором Хабаровского края, осуществляют члены правительства Хабаровского края и руководители иных органов исполнительной власти Хабаровского края [3].

Руководителями краевых министерств и иных органов исполнительной власти края создаются специальные комиссии, осуществляющие подготовку и составление реестров на основании мониторинга действующего федерального и краевого законодательства. Реестры – это сводные списки проектов краевых законов, проектов постановлений Законодательной думы Хабаровского края, проектов федеральных законов.

Далее реестры направляются полномочному представителю губернатора края в Законодательной думе. Вместе с реестром по каждому из проектов в обязательном порядке предоставляются следующие сведения:

1) письменное обоснование необходимости принятия проекта краевого закона, проекта постановления думы, включающее в себя краткое описание их концепции и ссылку на неурегулированность соответствующей сферы общественных отношений федеральным и краевым законодательством или его несовершенство;

2) перечень федеральных и краевых нормативных правовых актов, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений;

3) перечень соисполнителей-разработчиков проекта краевого закона или проекта постановления думы;

4) предполагаемый срок окончания работ над проектом краевого закона или проектом постановления думы.

После этого полномочный представитель губернатора края в Законодательной думе направляет эти реестры в управление по законотворчеству и взаимодействию с Законодательной думой Хабаровского края и Федеральным собранием Российской Федерации, которое и занимается подготовкой перечня законотворческих работ. Именно на этом этапе может возникнуть ситуация, когда полномочный представитель губернатора края не согласен с каким-либо из предполагаемых проектов в реестре. Как поступить? Законодательство Хабаровского края не дает ответа на этот вопрос. В практической же деятельности полномочный представитель губернатора края создает рабочие группы и проводит совещания с привлечением руководителей и работников краевых органов исполнительной власти в целях корректировки реестра, уточнения концепции и доработки проектов нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена реестром [4]. Получается, что полномочный представитель губернатора края может создавать рабочие группы, а может не создавать, что является не совсем правильным, так как на этой стадии важно, чтобы реестр был свободен от «ненужных» проектов, например, если тот или иной вопрос уже урегулирован и не требует конкретизации. Поэтому, думается, что проведение консультаций с руководителями и работниками краевых органов исполнительной власти является необходимым и требует законодательного урегулирования.

Подпункт «в» пункта 1.3 части 1 Положения о законопроектной деятельности министерств Хабаровского края и иных органов исполнительной власти Хабаровского края от 10 марта 2006 г. содержит жесткие сроки представления проекта реестра. Скорректированный проект не

позднее 20 ноября ежегодно направляется полномочным представителем губернатора края руководителю аппарата губернатора и правительства края для утверждения и включения в состав основных направлений деятельности правительства края на соответствующий год. Было бы недоработкой, если бы в уже утвержденный перечень невозможно было внести изменения. Законодательство Хабаровского края предусматривает два способа внесения изменений.

Первый возможен в случае изменения федерального законодательства, регулирующего соответствующую сферу общественных отношений. Тогда краевые министерства и иные органы исполнительной власти края направляют на имя полномочного представителя губернатора края следующие мотивированные предложения:

1. Об исключении из перечня или включении в него проекта краевого закона, проекта постановления думы;

2. Об изменении наименования или концепции проекта краевого закона, проекта постановления думы;

3. О переносе срока окончания работ над проектом краевого закона, проектом постановления думы. В случае согласия полномочного представителя губернатора края с указанными предложениями, они направляются руководителю аппарата губернатора и правительства края для внесения изменений в перечень.

Второй вариант происходит при выявлении главным государственно-правовым управлением губернатора и правительства края неурегулированности определенной сферы общественных отношений федеральным и краевым законодательством или несовершенства федерального или краевого законодательства в данной сфере. В этом случае государственно-правовое управление губернатора и правительства края направляет на имя полномочного представителя губернатора края предложения о необходимости разработки и принятия краевого или федерального закона, постановления думы в целях устранения пробела в законодательстве или устранения его несовершенства. Полномочный представитель принимает решение только после выяснения позиции краевых министерств и иных органов исполнительной власти края, курирующих соответствующую сферу общественных отношений. Письменные ответы краевых министерств и иных органов исполнительной власти края поступают на имя полномочного представителя губернатора в установленный им срок. В случае согласия полномочного представителя губернатора края с позицией указанных органов относительно целесообразности принятия закона, постановления думы, полномочный представитель губернатора края направляет руководителю аппарата губернатора и правительства края предложение о включении в перечень проекта краевого закона, проекта постановления думы с указанием головного исполнителя, состава соисполнителей-разработчиков того или иного нормативного правового акта, предполагаемого срока окончания работ над ним.

Если же мнение полномочного представителя губернатора края не совпадает с мнением краевых министерств или иных органов исполнительной власти края, то тогда управление по законотворчеству и взаимодействию с Законодательной думой Хабаровского края и Федеральным собранием Российской Федерации (по поручению полномочного представителя) готовит мотивированное заключение о несогласии с их позицией и представляет его руководителю аппарата губернатора и правительства края для принятия им решения.

После этого Примерный перечень законов Хабаровского края, проектов постановлений Законодательной думы, проектов федеральных законов направляется в Законодательную думу Хабаровского края, включается в план работы думы. Как видно, первые две стадии процесса проектирования закона автоматически вливаются в процесс составления и утверждения перечня.

Следующая стадия проектирования закона – это написание текста законопроекта. В Хабаровском крае разработка проектов краевых законов, проектов постановлений думы поручена руководителям органов исполнительной власти края. Руководители этих органов назначают структурные подразделения, ответственные за подготовку проектов [5]. Проанализировав планы законопроектных работ в Хабаровском крае за 2005 – 2007 гг., можно сделать вывод, что основные адресаты – это министерство финансов, министерство природных ресурсов, министерство имущественных отношений. В 2005 году в Графике законопроектной работы органов исполнительной власти Хабаровского края из 40 законопроектов 12 разрабатывалось министерством финансов. Основная масса работы ложится на работников аппарата этих государственных структур, что влечет ряд негативных последствий. Из-за большой загруженности специалистов аппарата проект нормативного правового акта разрабатывается, как правило, в большой спешке, зачастую достаточно низок профессиональный уровень разработчиков.

Практика создания и деятельности рабочих групп по разработке законопроектов свидетельствует, что наиболее продуктивных результатов добиваются те из них, в которых равномерно представлены два «крыла»: специалисты-«предметники», владеющие знанием и опытом в той конкретной сфере деятельности, которая является предметом правового регулирования (медицины, транспортна, связи, образования и т. п.) и специалисты-юристы, владеющие знаниями, опытом в сфере правового регулирования [6]. В Хабаровском крае законодательство предписывает структурным подразделениям краевых министерств и иных органов исполнительной власти края консультироваться только с Управлением по законотворчеству и взаимодействию с Законодательной думой Хабаровского края, с заинтересованными структурными подразделениями краевых министерств и иными органами исполнительной власти края, а также с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (по необходимости) [7]. На практике данные структурные подразделения (иногда (!)) консультируются со специалистами-«предметниками», но

необходимо придать этому правовой характер, чтобы учет мнения специалистов имел юридическое значение, а не оставался в ранге рекомендаций, прежде всего потому, что от этого зависит качество подготовки проекта нормативного правого акта.

Далее разработчики проекта обязаны представить первоначальный вариант проекта краевого закона в управление по законотворчеству и взаимодействию с Законодательной думой Хабаровского края и Федеральным собранием Российской Федерации до начала процесса его согласования с заинтересованными структурными подразделениями краевых министерств и иных органов исполнительной власти края.

Завершающей стадией процесса проектирования закона является обсуждение, доработка и согласование проекта. Суть процедуры – обсуждение проекта рабочей группой с привлечением заинтересованных лиц. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении, обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно редактируется.

Структурные подразделения краевых министерств или иных органов исполнительной власти края согласовывают текст проекта краевого закона с заинтересованными краевыми министерствами и иными органами исполнительной власти края, а если проект касается предметов совместного ведения Хабаровского края и Российской Федерации, установленных статьей 72 Конституции РФ, – по необходимости с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Проводится совещание, итогом которого становится листок согласования. Если кто-либо из присутствующих на согласовании не поддерживает мнение других, то составляется замечание, которое прилагается отдельно к листку согласования.

Далее текст проекта направляется на юридическую экспертизу в Главное государственно-правовое управление губернатора и правительства края. К проекту должны быть приложены:

1. Пояснительная записка, содержащая обоснование необходимости его принятия, включающая развернутую характеристику проекта краевого закона, его целей, основных положений, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия. Пояснительная записка подписывается руководителем краевого министерства или иного органа исполнительной власти края, которому в соответствии с перечнем поручена разработка проекта.

2. Перечень нормативных правовых актов края, принятие которых необходимо для реализации данного закона, а также иных нормативных правовых актов края, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона.

3. Листок согласования, в котором обязательно должны присутствовать подписи руководителя краевого министерства или иного органа исполнительной власти края, которому в соответствии с перечнем поручена разработка проекта, руководителя аппарата губернатора и правительства края, начальника главного государственно-правового управления

губернатора и правительства края, полномочного представителя губернатора края.

4. Сопроводительное письмо, подписанное руководителем краевого министерства или иного органа исполнительной власти края с указанием должностного лица, которому поручается представлять проект нормативного правового акта (проекта краевого закона, постановления) на заседании Законодательной думы [8].

Проект закона может быть представлен на общественное обсуждение, что не исключает необходимости его согласования.

Управление по законотворчеству и взаимодействию с Законодательной думой Хабаровского края и Федеральным собранием Российской Федерации в случае необходимости вносит уточнения в представленные документы.

На этой стадии есть еще одна особенность. В отдельных случаях разработчики проекта краевого закона или постановления думы письменно сообщают полномочному представителю губернатора края о необходимости безотлагательного внесения данного проекта в Законодательную думу Хабаровского края, указанием причин такой необходимости. Например, этими причинами могут быть: необходимость реагирования на внесенный протест прокурора или вступившее в силу решение соответствующего суда.

На этом подготовка законопроектов оканчивается и начинается процесс по внесению подготовленного законопроекта в Законодательную думу Хабаровского края.

Несмотря на детальное регулирование данной стадии законодательного процесса, в законодательстве Хабаровского края, как представляется, содержится и существенный недостаток. Видится необходимым законодательно внедрить в практику создания и деятельности рабочих групп по разработке законопроектов специалистов, владеющих необходимыми знаниями и опытом в той конкретной сфере деятельности, которая является предметом правового регулирования.

Литература и источники:

1,2. Сырых, В.М. Методика подготовки проектов законов субъектов Российской Федерации. Методическое обеспечение проектирования законов субъектов Российской Федерации / В.М. Сырых. – Хабаровск, 2001. – С. 15, 10.

3. Сборник из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Выпуск №9. – С. 3.

4. Положение о полномочном представителе губернатора Хабаровского края в Законодательной думе Хабаровского края: Постановление губернатора Хабаровского края №52 от 10 марта 2006 года // Собрание законодательства Хабаровского края. 18 августа 2006. – №7 (12).

5. Положение о порядке взаимодействия министерств Хабаровского края и иных органов исполнительной власти Хабаровского края с Законодательной думой Хабаровского края: Постановление губернатора Хабаровского края №52 от 10 марта 2006 года // Собрание законодательства Хабаровского края. – 18 августа 2006. – №7 (12).

6. Тихомиров, Ю.А. Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под общ. ред. Ю.А.Тихомирова. – М: 2000. – С. 133.

7. Положение о законопроектной деятельности министерств Хабаровского края и иных органов исполнительной власти Хабаровского края: Постановление губернатора Хабаровского края №52 от 10 марта 2006 года // Собрание законодательства Хабаровского края. – 18 августа 2006. – №7 (12).

8. Положение о законопроектной деятельности министерства Хабаровского края и иных органов исполнительной власти Хабаровского края: Постановление губернатора Хабаровского края №52 от 10 марта 2006 года // Собрание законодательства Хабаровского края. – 18 августа 2006. – №7 (12).