

С.В. Кротков

*Начальник Управления
по организационному
обеспечению деятельности
Государственной Думы*

Статистические параметры законотворчества

И.Э. Круговых

*Советник отдела
Правового управления*

Статистические данные законодательной деятельности не могут вместить все многообразие законодательного процесса, который сегодня представляет собой сложный, многоэтапный и комплексный процесс — от предварительного рассмотрения и выдвижения законопроекта, его обсуждения и принятия в Государственной Думе и одобрения в Совете Федерации до подписания Президентом Российской Федерации и официального опубликования. Совершенствование законодательного процесса — постоянная задача государственной власти. Особая роль в нем отводится Государственной Думе Федерального Собрания РФ — основному участнику подготовки и принятия законов.

За период с января 1994 г. по 31 декабря 2008 г. Государственной Думой были приняты и подписаны Президентом РФ **3237** законодательных акта, из них:

58 федеральных конституционных законов;

3179 федеральных законов, в том числе 28 кодексов (4 части Гражданского кодекса РФ, 2 части Налогового кодекса РФ); 661 федеральный закон о ратификации и 21 федеральный закон о присоединении и денонсации; 1817 законодательных актов о внесении изменений в иные законодательные акты.

Обобщенные статистические данные по годам о законах, принятых Государственной Думой Федерального Собрания и подписанных Президентом РФ.

Федеральных конституционных законов было принято:

в 1994 г. — 1; 1995 — 2; 1996 — 1; 1997 — 3; 1998 — 0; 1999 — 1; 2000 — 3; 2001 — 6; 2002 — 5; 2003 — 4; 2004 — 6; 2005 — 7; 2006 — 7; 2007 — 7; 2008 г. — 6;

Федеральных законов:

в 1994 г. — 79; 1995 — 228; 1996 — 163; 1997 — 159; 1998 — 193; 1999 — 229; 2000 — 169; 2001 — 198; 2002 — 200; 2003 — 187; 2004 — 220; 2005 — 211; 2006 — 284; 2007 — 335; 2008 г. — 324;

в том числе:

кодексы: в 1994 г. — 1; 1995 — 3; 1996 — 2; 1997 — 3; 1998 — 3; 1999 — 1; 2000 — 1; 2001 — 6; 2002 — 2; 2003 — 1; 2004 — 2; 2005 — 0; 2006 — 3; 2007 — 0; 2008 г. — 0;

ратификация: в 1994 г. — 33; 1995 — 57; 1996 — 49; 1997 — 57; 1998 — 52; 1999 — 42; 2000 — 51; 2001 — 37; 2002 — 46; 2003 — 25; 2004 — 36; 2005 — 33; 2006 — 42; 2007 — 38; 2008 г. — 63;

присоединение и денонсация:

в 1994 г. — 0; 1995 — 1; 1996 — 3; 1997 — 0; 1998 — 2; 1999 — 3; 2000 — 3; 2001 — 2; 2002 — 0; 2003 — 0; 2004 — 1; 2005 — 0; 2006 — 0; 2007 — 2; 2008 г. — 4;

внесение изменений:

в 1994 г. — 17; 1995 — 64; 1996 — 54; 1997 — 68; 1998 — 71; 1999 — 113; 2000 — 73; 2001 — 107; 2002 — 109; 2003 — 124; 2004 — 154; 2005 — 158; 2006 — 216; 2007 — 268; 2008 г. — 221.

Одним из важнейших статистических показателей законодательного процесса является анализ (общий и региональный) субъектов законодательной инициативы. Общий итог следующий.

Внесено:

Президентом Российской Федерации:

в 2001 г. — 35; 2002 — 31; 2003 — 32; 2004 — 30; 2005 — 26; 2006 — 34; 2007 — 35; 2008 г. — 40;

Советом Федерации:

в 2001 г. — 12; 2002 — 8; 2003 — 15; 2004 — 13; 2005 — 12; 2006 — 3; 2007 — 10; 2008 г. — 6;

членами Совета Федерации:

в 2001 г. — 71; 2002 — 53; 2003 — 44; 2004 — 53; 2005 — 73; 2006 — 90; 2007 — 102; 2008 г. — 106;

депутатами Государственной Думы:

в 2001 г. — 531; 2002 — 600; 2003 — 623; 2004 — 363; 2005 — 553; 2006 — 506; 2007 — 582; 2008 г. — 406;

Правительством РФ:

в 2001 г. — 100; 2002 — 100; 2003 — 82; 2004 — 69; 2005 — 124; 2006 — 94; 2007 — 116; 2008 г. — 122;

законодательными (представительными) органами субъектов РФ:

в 2001 г. — 320; 2002 — 360; 2003 — 386; 2004 — 452; 2005 — 473; 2006 — 563; 2007 — 572; 2008 г. — 571;

Конституционным Судом РФ:

в 2001 г. — 0; 2002 — 0; 2003 — 0; 2004 — 0; 2005 — 0; 2006 — 0; 2007 — 0; 2008 г. — 0;

Верховным Судом РФ:

в 2001 г. — 4; 2002 — 3; 2003 — 5; 2004 — 5; 2005 — 3; 2006 — 6; 2007 — 7; 2008 г. — 8;

Высшим Арбитражным Судом РФ:

в 2001 г. — 1; 2002 — 0; 2003 — 0; 2004 — 3; 2005 — 0; 2006 — 5; 2007 — 1; 2008 г. — 2;

отозваны, сняты, отклонены, возвращены:

в 2001 г. — 1138; 2002 — 956; 2003 — 1245; 2004 — 1187; 2005 — 997; 2006 — 804; 2007 — 793; 2008 г. — 980;

Всего:

в 2001 г. — 1055; 2002 — 1119; 2003 — 1163; 2004 — 958; 2005 — 1225; 2006 — 1249; 2007 — 1356; 2008 г. — 1204.

Приведенные данные достаточно объективно отображают общий ход законодательного процесса за период с начала работы первого созыва Государственной Думы в 1994 г., однако ими не ограничиваются. Статистическими параметрами можно отобразить глубокие материи законодательного процесса, раскрыть взаимосвязь и взаимозависимость различных факторов, соотношение количественного и качественного. В целом это позволяет оптимизировать законодательную деятельность, находить действенные средства и методы повышения ее эффективности. Это можно показать на примере законотворческой работы в 2008 г.

Правовое управление, на которое возложены основные задачи по правовому обеспечению деятельности Государственной Думы, ее депутатов, фракций, комитетов и комиссий, Совета Государственной Думы, ее Председателя, первого заместителя Председателя, заместителей Председателя, Руководителя Аппарата Государственной Думы, выполнило в 2008 г. свыше 5140 поручений. Правовая и лингвистическая экспертиза проведена по 4440 законопроектам.

За это время было взято на учет, обработано на бумажных носителях и введено в автоматизированные системы 4840 нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, составлено 2115 актуальных редакций нормативных правовых актов различного вида. По запросам депутатов Государственной Думы, их помощников и работников Аппарата были выданы 753 контрольные справки и подготовлены 64 тематические подборки по законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации.

В процессе правовой экспертизы определялось соответствие законопроектов положениям Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам. Кроме того, формулировались предложения по устранению обнаруженных в законопроектах противоречий Конституции РФ и законодательству Российской Федерации.

Анализ статистических данных позволил сделать вывод о необходимости первоочередного внимания именно предварительной, получившей название стадии «нулевого чтения» подготовки законопроектов. Так, в процессе экспертно-лингвистического сопровождения законопроектной деятельности наиболее высокая продуктивность достигалась при работе с законопроектами именно на стадии «нулевого чтения», поскольку подобная работа усиливает заинтересованность разработчиков и ответственных исполнителей из числа гражданских служащих аппаратов комитетов в достижении необходимого качества законопроектов.

Также на этой стадии наиболее эффективное правовое содействие оказывалось законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации прежде всего в определении предмета законодательного регулирования при подготовке к внесению в Государственную Думу проектов федеральных законов, при проведении предварительной оценки содержащихся в них концептуальных положений, в организации их правовой экспертизы. Всего за 2008 г. правовое содействие по указанным вопросам было оказано 24 законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации по 143 законопроектам. Юрико-техническая экспертиза была проведена по более чем 2300 законопроектам и проектам постановлений Государственной Думы. Всего на стадии «нулевого чтения» в юрико-техническом плане в 2008 г. было проработано более 200 законопроектов. Статистический анализ законодательной деятельности позволяет предлагать и вносить совершенствования в другие звенья законотворческого процесса; работа в этом направлении еще не закончена.