Некоторые проблемы информационно-правовой обеспеченности законотворческих решений в современной России

Ильин А.В.

Интеграция Российской Федерации в мировое сообщество предполагает помимо всего прочего ее эффективную правовую основу функционирования. Существующие недостатки в сфере правотворческой деятельности современной России ослабляют правовую систему как самого государства, делают малоэффективным правовое обеспечение различных сфер общественной жизнедеятельности, подрывают доверие общества к институтам государственной власти, создают почву для социальных взрывов, так и затрудняют международное взаимодействие в контексте противоречий национального и международного права.

Как совершенно справедливо отмечается в юридической литературе, "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод, человека и гражданина-обязанность государства" (ст.2. Конституции РФ); "Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека" (ч.1. ст.7 Конституции РФ, глава 2 Конституции РФ ст. ст.17-64 и т.д.) все больше входит в противоречие с реальной законодательной (законотворческой) деятельностью российского парламента. Сама законодательная власть, принимая "автогражданку", № 122-ФЗ "О монетизации льгот", 13 % подоходный налог для богатых и бедных и т.д. зачастую становится источником социальной опасности в обществе[[1]](#footnote-1).

В этой ситуации исследование всего комплекса проблем законотворческой деятельности, и в частности ее обеспеченности, характеризуется насущной актуальностью.

В данной статье нам бы хотелось остановиться на моментах информационного обеспечения принятия законотворческих решений в современной России (прежде всего, информационно-правового).

Что качается принципа информационной обеспеченности правотворческого процесса, то следует сказать, что запрашиваемая и представляемая информация в процессе правотворчества должна быть объективной и достоверной, своевременной и полной (но не избыточной), быть непрерывной, ее объем и характер должны соответствовать стадиям правотворческого процесса, быть доступной и удобной для использования.

Информационное обеспечение законотворческого процесса предполагает использование информации различных видов:

1) о фактическом состоянии регулируемой сферы общественных отношений, а также о возможных тенденциях и перспективах их развития (правовая, социологическая);

2) о состоянии законодательства, о наличии актов в данной сфере;

3) о зарубежном опыте правового регулирования данной сферы;

4) научная информация (концепции, теоретические проработки проблем, аналитические разработки);

5) расчетная информация (экономическая, коммерческая, финансовая, демографическая, техническая);

6) прогнозная информация о возможных последствиях действия закона, акта или его бездействия;

7) социальная информация (общественное мнение);

8) альтернативные проекты и варианты решений;

9) экспертные оценки и заключения.

Тематическая информация используется в целях достижения предметной содержательности правового акта с преобладанием того вида, который соответствует его виду, цели и содержанию в сочетании с другими видами информации. Полнота и согласованность видов информации - залог обоснованности правовых норм, глав, разделов закона.

Для обоснования вариантов законопроектов, оценки их эффективности на всех этапах правотворческого, в первую очередь, законотворческого процесса используются различные источники информации. К их числу относятся:

1) информационный фонд Парламента Российской Федерации (информационная справочная служба, информационно-справочная база данных информационно-вычислительной системы, парламентская библиотека, фонды юридических научных учреждений);

2) накопительная информация Комитетов и Комиссий палат парламента о разрабатываемых законопроектах с предложениями об их изменении, поправках к ним, включая альтернативные варианты;

3) информация о принятых и подготавливаемых парламентами субъектов Российской Федерации законах, иных нормативных правовых актов;

4) информационные материалы зарубежных парламентских и правительственных органов и организаций;

5) информационные материалы международных организаций;

6) информационные материалы общественных организаций;

7) материалы средств массовой информации;

8) информационные материалы основных центров информационной поддержки (научные юридические институты, МИД, МВД, Министерство юстиции и др.).

Однако, как отмечается в юридической литературе, в частности, законотворческие институты на стадии законоподготовительных работ не получают из официальных источников достоверной информации о недостатках правового регулирования в той или иной сфере, об анализе состояния действующего законодательства (федерального и субъектов Федерации) [[2]](#footnote-2).

В связи с этим вполне обоснованной видится идея проведения мониторинга эффективности введенного правового регулирования, по результатам которого регулярно (например, ежегодно) должны готовиться соответствующие аналитические обзоры[[3]](#footnote-3).

Информация о необходимости принятия новых или изменении (дополнении) действующих норм очень часто проявляется в порядке инициативы отдельных граждан, которые через периодическую печать и другие средства массовой информации вносят свои предложения о совершенствовании действующего законодательства. Но ее мало кто из официальных лиц изучает и совсем никто не систематизирует, хотя неоднократно высказывалась точка зрения, что "целесообразно организовать сбор и обобщение предложений по совершенствованию законодательства, содержащихся в научной литературе, периодической печати, письмах граждан. Желательно, чтобы учет предложений был централизованным, а не распылялся по отдельным ведомствам"[[4]](#footnote-4). Одним из вариантов решения этой проблемы было предложение создать в структуре Министерства юстиции РФ специальное подразделение, которое и осуществляло бы такой централизованный учет[[5]](#footnote-5).

В последние годы в юридической литературе неоднократно высказывались мнения о важности такого компонента научной обоснованности законодательства, как информационно-правовое обеспечение правотворческих решений. Составление проекта закона должно сопровождаться сбором информации о действующем в России (в том числе в субъектах РФ) законодательстве и его состоянии, об анализе и обобщении правоприменительной практики, о выявленных правовых пробелах и коллизиях, о том, каким образом регламентировался тот или иной вопрос ранее, какова практика применения подобных норм за рубежом, какие комментарии давал по этим вопросам Конституционный Суд и т.д. Чем более полный объем информации представлен в распоряжение парламентариев, тем эффективнее будет обсуждение будущего закона и, следовательно, более обоснованным станет решение[[6]](#footnote-6).

Следует также отметить, что рядом ученых существующее сейчас в России информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности признано неудовлетворительным[[7]](#footnote-7).

Анализируя проблемы информационно-правового обеспечения правотворческой деятельности (в первую очередь законотворчества) следует отметить, что немаловажную роль здесь призваны сыграть информационно-аналитические службы, в частности, аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Значимость информационно-аналитического обеспечения, в частности Совета Федерации, состоит в том, что информационно-аналитические документы, являются средством воздействия на законодательный процесс в Российской Федерации. Они оказывают влияние на суждения членов Совета Федерации в отношении рассматриваемых вопросов и от степени их достоверности, объективности и полноты зависит вердикт, выносимый тому или иному законопроекту. Можно считать, что информация, которая содержится в этих документах, по своему значению носит стратегический характер[[8]](#footnote-8).

Поскольку федеральные законы содержат меры, рассчитанные на достаточно длительный период времени, то аналитические документы, сопровождающие их принятие должны содержать некоторые прогнозы, основанные на выявленных тенденциях развития. Аналитикам необходимо выявить характер, направление, устойчивость и скорость развития рассматриваемого явления. Только после определения этих параметров можно сделать прогноз о будущем социального явления и об эффективности и длительности действия принимаемого федерального закона[[9]](#footnote-9).

Полнота и достоверность информационно-аналитических материалов достигается за счет использования обширной эмпирической базы данных, которая формируется из разных информационных источников. Среди них есть государственные статистические органы, документы и материалы федеральных и региональных органов власти, оценки независимых российских и иностранных экспертов, публикуемые в различных периодических и монографических изданиях, мониторинг региональной прессы и теле-радио эфира, данные социологических исследований.

К информационно-аналитическим документам предъявляются следующие критерии:

1. Своевременности подготовки. Ведь никому не будут нужны аналитические материалы после рассмотрения законопроекта и принятия решения. В связи с этим, одной из актуальных проблем информационно-аналитического обеспечения законотворческой деятельности является необходимость помимо наличия персональной информационной базы данных, также и возможности предварительной информационной подготовки к работе над поставленной проблемой.

Своевременность информационно-аналитических документов в законотворческой работе определяет их практическую полезность. Как разновидность стратегической информации аналитические документы, в отличие от научных трудов, со временем утрачивают свою ценность. В связи со стремительными изменениями в политической, экономической, социальной обстановках в Российском обществе их ценность падает приблизительно на 10% в месяц.

2. Требование краткости и лаконичности соответствующих документов. Документы не должны быть пространными и обширными.

3. Максимально краткое и предельно ясное освещение затрагиваемой законодательным процессом проблемы в информационно-аналитическом документе.

4. Четкость выводов информационно-аналитических документов. В итоговых выводах важнейшие моменты и результаты аналитического исследования излагаются кратко и понятно, но при этом не допускается, чтобы краткость изложения порождала неправильные представления. Составление выводов требует настоящего профессионализма и мастерства.

Особенно явно необходимость в совершенствовании информационно-правового обеспечения парламентской деятельности прослеживается в субъектах Российской Федерации. В большинстве регионов отсутствуют сборники (собрания или своды) действующего законодательства.

Существующие же негосударственные информационные системы не являются официальными источниками и не содержат всей необходимой для обеспечения законопроектной работы информации.

Кроме того, не во всех субъектах Федерации имеются отраслевые рубрикаторы и картотеки (в электронном варианте или на бумажных носителях), по которым можно было бы определить, не только какие нормы действуют, но и какие необходимо принять, какова степень достаточности или недостаточности норм в той или иной сфере и т.д. [[10]](#footnote-10).

По мнению профессора А.В. Малько, "отсутствует мониторинг всего позитивного и негативного в развитии регионального законодательства…Выявлением всего ценного в регламентации региональных общественных отношением и доведением его до заинтересованных адресатов практически никто в стране не занимается"[[11]](#footnote-11).

В связи с этим значительная роль применительно к поддержанию информационно-правового обеспечения правотворческой деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, должна принадлежать, в частности, информационно-аналитическим службам аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В этой связи необходимо обращать внимание на работу по: периодическому проведению совещаний и семинаров для регионов с участием представителей аналитических служб всех уровней и научно-исследовательских организаций; упорядочению организационных форм взаимодействия информационно-аналитических структур; обобщению имеющегося опыта аналитической деятельности; организации системы обмена аналитическими и методическими материалами; централизованному обеспечению информационно-аналитических служб соответствующими информационными технологиями, необходимой информацией, программно-техническими и информационно-коммуникационными ресурсами, в том числе обеспечению региональных органов управления статистической информацией на безвозмездной основе в рамках федеральной статистической программы; плановому обучению и повышению квалификации специалистов и др[[12]](#footnote-12).

Таким образом, в целом, информационная обеспеченность (в том числе информационно-правовая) законотворческого процесса на данном этапе правотворчества в современной России явно недостаточна.

информационное правовое обеспечение законотворческий

Ее оптимизация необходима как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации в тесном взаимодействии структур законотворческих органов.

1. См: Глотов С.А. Законотворчество в современной России: некоторые проблемы и перспективы развития // Представительная власть. 2006. № 3.С. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации // Журнал российского права. N 6.2004.С. 30. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Евдокимов В. От подготовки законов к их эффективной реализации // Российская юстиция. 2002. N 9.С. 13. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практические и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.С. 183. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Там же. С. 184. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Горбуль Ю.А. Указ. соч.С. 31. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: См. например: Котелевская И.В. Правовое регулирование информации в законодательном процессе: Автореф. дисс…канд. юрид. наук. М., 1992; Скурко Е.В. Информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности РФ: Автореф. дисс…канд. юрид. наук. М., 2002. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Климантова Г.И., Щегорцов А.А. Аналитическое обеспечение законодательной деятельности / Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности: проблемы и опыт // Аналитический вестник ИАУ Аппарата СФ ФС РФ. N 2 (158). 2002.С. 9-20. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Там же. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Горбуль Ю.А. Указ. соч. С. 31. [↑](#footnote-ref-10)
11. См: Цит. по: Горбуль Ю.А. Указ. соч.С. 31. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Иванов П.Ф. Информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления / Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности: проблемы и опыт // Аналитический вестник ИАУ Аппарата СФ ФС РФ. N 2 (158). 2002.С. 42, 43. [↑](#footnote-ref-12)