

УДК 342.537

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

*Ф.Х. Мухаметшин, Председатель Государственного Совета
Республики Татарстан, доктор политических наук*

Сегодня как никогда востребована научно обоснованная и концептуально осмысленная программа законодательного сопровождения масштабного процесса модернизации всех сфер жизни российского общества. Наличие такой программы является важнейшим условием реализации Стратегии развития страны на период до 2020 года.

Совершенно очевидно, что именно на этой основе должна базироваться законотворческая деятельность в Российской Федерации и ее субъектах. Между тем такая долгосрочная или даже среднесрочная программа в России до сих пор отсутствует, что негативно отражается на тех сферах законотворчества, которые принято считать системообразующими. Определенный недостаток системности ощущается и в деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Наиболее зримо он выражается в устоявшейся практике принятия законов, непрерывно вносящих противоречивые «изменения в изменения».

Круг полномочий федерального законодателя четко определен в Конституции Российской Федерации и ряде специальных федеральных законов. Например, правовую основу разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления составляют Конституция Российской Федерации,

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На сегодняшний день наиболее существенными проблемами в законотворческой деятельности являются:

1) отсутствие системности в законодательных актах. Так, ряд федеральных законов представляет собой совокупность разрозненных актов по узким вопросам, часто не согласующихся не только между собой, но и с Конституцией Российской Федерации, выходящих за пределы возможного правового регулирования федеральным законодателем;

2) внесение изменений в совокупность федеральных законов одним законом или пакетом законов. Примером такого подхода может послужить принятие Федеральных законов от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, предмет регулирования которых включает в себя разграничение полномочий, модернизацию социальной сферы, замену льгот денежными компенсациями и др.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ

отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности в сфере охраны окружающей природной среды, образования, культуры, переданы федеральным органам власти. В связи с этим в субъектах Российской Федерации в развитие данного Закона была проведена большая работа по приведению нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, в том числе и по признанию утратившими силу ряда законов.

Однако принятие Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, частично возвратившего субъектам Российской Федерации те полномочия, которые были «изъяты» Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, вновь поставило субъекты Федерации перед необходимостью приведения своих нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. Аналогичная ситуация сложилась и после принятия Федеральных законов от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ и от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ.

В связи с изложенным одним из главных приоритетов государственной политики должно стать принятие мер по подготовке и реализации долгосрочной стратегии законодательного регулирования общественных отношений. На данном этапе развития общества первостепенное значение имеет совершенствование всей системы российского законодательства. Непрерывно увеличивающийся массив правовых актов предъявляет дополнительные требования к обеспечению его внутреннего единства, упорядочению связей между отдельными законами, прежде всего базовыми и системообразующими. К сожалению, в последние полтора десятилетия в процессе законотворчества и правоприменения мало учитывалась необходимость систематизации законодательства. Оно изменялось нередко хаотично и фрагментарно. Неоправданно быстро вводились новые принципы регулирования, а внутренние связи между отдельными частями законодательства разрывались или учитывались слабо.

Так, внесение неоднократных изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации» породило нестабильность данного Федерального закона и сложность его применения, например, в части определения вопросов местного значения поселения, муниципального района, городского округа, подкрепления их материальными и финансовыми ресурсами.

Еще одним Федеральным законом, постоянное внесение изменений в который вызывает на уровне субъектов Федерации нескончаемый процесс приведения в соответствие с ним собственных законодательных актов, является Закон Российской Федерации «Об образовании». Только в 2007 и 2008 годах было принято 14 законодательных актов, предусматривающих внесение изменений в указанный Закон. При этом практически все они так или иначе вызвали необходимость внесения соответствующих изменений в аналогичные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, гармонизация законодательства Федерации и ее субъектов по вопросам совместного ведения является одним из важных направлений оптимизации системы законодательного регулирования.

Необходимо пересмотреть федеральное законодательство и на предмет разграничения полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, поскольку Россия является многонациональным, асимметричным федеративным государством. В ее состав входят регионы с различными территориальными, экономическими и другими особенностями. Поэтому законы субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения должны быть дополнительным звеном, способствующим созданию эффективного механизма реализации федеральных законов. Они призваны разъяснять и конкретизировать абстрактные общедоказательные нормы, наполняя их спецификой региональной правоприменительной практики.

С учетом наработанного опыта, местной специфики и социально-экономического потенциала региональные власти могут самостоятельно, под свою ответственность, исполнять функции и полномочия по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также

регулировать эти функции и полномочия своими нормативными правовыми актами.

По-прежнему актуальным является проблема чрезмерно расширительного толкования федеральным законодателем понятия «общие принципы». В нашем понимании оно означает лишь установление общих вопросов, а не детальное их регулирование. При этом федеральные законы вторгаются в предметы ведения и полномочия не только субъектов Российской Федерации, но и муниципальных образований, непосредственно регулируя, например, вопросы и порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления, устанавливая жесткую и обязательную к исполнению структуру органов местного самоуправления, включая нормативы численности депутатов в зависимости от численности населения, исключительную компетенцию конкретных органов и т.д.

Основой любого федеративного государства является решение субъектами Российской Федерации своих внутренних вопросов и взаимосвязь с федерацией и другими ее субъектами. Это заключается, прежде всего, в осуществлении субъектами Российской Федерации деятельности в рамках своих предметов ведения и предметов совместного ведения в соответствии с Конституцией федеративного государства и федеральными законами. Согласно статье 73 Конституции России вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов регионы обладают всей полнотой государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» также содержит норму о самостоятельном осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий. Однако, к сожалению, федеральные законы зачастую не оставляют места для правового регулирования субъектов Российской Федерации.

В последнее время актуальной становится проблема подмены понятия «разграничение полномочий» между

федеральным центром и «делегированием» регионам. При этом значительная часть делегируемых полномочий ранее принадлежала субъектам Российской Федерации, но была изъята у них на основании Федерального закона № 122-ФЗ. Так, например, в связи с внесением указанным Законом изменений в Водный кодекс Российской Федерации субъекты Российской Федерации (в нарушение пункта «в» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации) были лишены права собственности на водные объекты. Тем же Законом были упразднены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов. Это фактически исключило субъекты Российской Федерации из числа регуляторов водных отношений.

Новым Водным кодексом Российской Федерации субъектам Федерации возвращено право собственности только на пруды, обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, и, соответственно, возвращены полномочия по использованию и охране указанных водных объектов. Вместе с тем регионам были делегированы полномочия Российской Федерации по предоставлению в пользование и осуществлению мер по охране федеральных водных объектов, расположенных на территории субъектов Федерации.

Таким образом, изымая у регионов властные полномочия, федеральный центр делегирует субъектам Федерации только исполнительские функции, не оставляя за ними полномочий по осуществлению правового регулирования. Тем самым сужается область правового регулирования на уровне субъектов Федерации, а статус последних приравнивается к обычной административно-территориальной единице. Аналогичная ситуация сложилась с полномочиями субъектов Российской Федерации в сфере занятости и экологической экспертизы.

Представляется, что упорядочению правового регулирования совместных полномочий (особенно в сфере правовых, семейных, жилищных отно-

шений, общих вопросов образования, здравоохранения, социальной сферы) могло бы способствовать принятию по каждому из подпунктов статьи 72 Конституции Российской Федерации «рамочного» федерального закона. В основе подобного закона целесообразно предусмотреть, что федеральный закон определяет и регулирует лишь федеральные полномочия по конкретному предмету совместного ведения, а в остальной части этот предмет совместного ведения регулировался бы законами субъектов Российской Федерации.

Только прекратив политику проведения «двойных стандартов», когда, с одной стороны, федеральный центр требует полного соответствия регионального законодательства федеральному, а с другой — нарушает положения статей 72 и 76 Конституции Российской Федерации, практически не оставляя субъектам пространство для собственного правового регулирования по предметам совместного ведения, можно будет обеспечить полное, гармоничное развитие законодательства как субъектов Российской Федерации, так и федерального законодательства в целом.

Сложившаяся в последнее время практика модернизации действующего федерального законодательства путем внесения одним законом изменений в целый ряд законов охватывает уже едва ли не все отрасли права. Примером такого подхода является Федеральный закон № 122-ФЗ, в котором предпринята попытка объединить разрозненные нормативные правовые акты, регулирующие самые различные сферы жизнедеятельности, предусматривается внесение изменений в 152 законодательных акта и признание утратившими силу отдельных положений 112 законодательных актов.

Указанным обстоятельством обусловлены многочисленные упущения и откровенные просчеты, часть из которых в дальнейшем была исправлена Федеральными законами от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ и другими. В связи с этим для устранения имеющихся недостатков и поддержания прогрессивных тенденций развития законодательства считаем необходимым:

- обеспечить устойчивое регулирование основных сфер жизни общества, государства и граждан только с помощью законов;

- обеспечить в ходе законопроектной деятельности строгие внутрисистемные связи отраслей законодательства;

- уделить при оценке деятельности всех органов и организаций первостепенное внимание реализации прав и свобод человека и гражданина и защите законных интересов.

В целом можно признать, что внесение одним законом изменений в большое число законодательных актов создает значительные неоправданные трудности не только для самого законодателя, но и непосредственно для правоприменителей. Это — порочная практика, от которой следует отказаться.

Необходимо также обратить внимание на необходимость дальнейшего совершенствования и развития практики согласительных процедур по работе с проектами федеральных законов, в которых участвовали бы представители обеих палат парламента России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также представители местного самоуправления, в случае, если проект затрагивает местные интересы — вопросы местного значения.

Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти необходимо для решения целого ряда задач, возникающих в сфере законотворчества. Среди них можно выделить такие, как предварительное согласование концепций законопроектов, содействие устранению возможных разногласий в процессе законопроектной деятельности, разработка предложений по совершенствованию законотворческой деятельности, а также осуществление работы по гармонизации законодательства Российской Федерации и ее субъектов, проведение своевременной, т.е. еще на стадии разработки законопроектов, сравнительно-правовой экспертизы законодательных актов.

Совершенствование процедуры рассмотрения проектов федеральных законов предполагает необходимость изучения и принятия во внимание имеющейся законодательной базы субъектов, тогда как сейчас этот процесс

происходит с точностью до наоборот. Федеральные законы по-прежнему принимаются без учета опыта субъектов Федерации, а последние вынуждены в спешке проводить ревизию собственного действующего законодательства.

Обладая конституционным правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации сталкиваются с ситуацией, когда их инициативы не учитываются, а отзывы и поправки к проектам федеральных законов не принимаются во внимание. Такое отношение федерального законодателя вызывает недоверие субъектов. Усугубляется ситуация и тем, что вопреки предложениям субъектов принимаются федеральные законы, ограничивающие их права и не оставляющие поля для регионального законотворчества.

В целях достижения эффективного

взаимодействия палат Федерального парламента с региональными и местными органами власти целесообразно также проведение регулярных научно-практических конференций, «круглых столов», специализированных совещаний и встреч.

Решение указанных проблем, как представляется, позволит региональным парламентам активнее включиться в процесс реализации положений Стратегии развития Российской Федерации до 2020 года, станет логическим продолжением политики наделения полномочиями и повышения ответственности субъектов Федерации.

Только усилив взаимодействие и установив подлинно партнерские отношения между федеральным и региональными парламентами, можно выстроить эффективно работающую вертикаль законодательных органов власти Российской Федерации и ее субъектов.