

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

М.М. КУРМАНОВ,
кандидат юридических наук, профессор

Министерство юстиции Республики Татарстан

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В данной статье рассматривается ряд вопросов по участию законодательных органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе. Автор останавливается на основных проблемах их взаимодействия с Правительством РФ с позиций развития российского федерализма.

Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (далее – законодательный орган субъекта РФ) в федеральном законодательном процессе обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст.ст. 5, 34, 76, 104, 136) наделила их правом: законодательной инициативы; участия в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения; внесения в Государственную Думу РФ предложений о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ; участия в процедуре одобрения поправок к главам 3-8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ; принятия законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Каковы же результаты законодательной деятельности органов государственной власти субъектов РФ в Государственной Думе РФ? С 1995 по 2005 годы в Государственную Думу РФ

было внесено 3305 законопроектов, разработанных законодательными органами субъектов РФ. По состоянию на 1 января 2006 года завершено рассмотрение 2892 законопроектов, находившихся на рассмотрении Государственной Думы – 413, стали федеральными законами 110 законопроектов. 38 законодательных органов субъектов РФ ни разу не смогли за указанный период достигнуть законодательного результата – принятия закона [1, с. 157], хотя ими внесено 1027 проектов законов.

В Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ "О состоянии законодательства в Российской Федерации" отмечено, что прослеживается положительная динамика числа принятых федеральных законов по инициативе законодательных органов субъектов РФ: 2001 год – 11, 2002 год – 11, 2003 год – 12, 2004 год – 16, 2005 год – 24 [1, с. 204]. Доля законов, принятых Государственной Думой в 1994-2005 годах по инициативе законодательных органов

субъектов РФ, составляет: 3,68% к числу законопроектов, рассмотрение которых завершено, 3,36% к общему числу внесенных законопроектов. При этом 70% законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ, ставших федеральными законами, вносились в форме законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы, 29% – вновь принятые законы и около 1% – законопроекты о признании законов утратившими силу [1, с. 160].

В 2005 году Федеральным Собранием РФ принято 236 законов. Из них внесено Правительством РФ 84 проекта законов, Президентом РФ – 35, законодательными органами субъектов РФ – 24, депутатами Государственной Думы – 22 проекта закона [1, с. 192] и др. За 1994-2005 годы удельный вес федеральных законов, автором которых являлось Правительство РФ, в общем числе внесенных им законопроектов составил 63,05% [1, с. 162]. Данные цифры позволяют определить Правительство РФ именно тем органом, чьи инициативы принимаются практически в большинстве случаев. Следовательно, высшим должностным лицам, исполнительным органам субъектов РФ необходимо включиться в законотворческую деятельность Правительства РФ с основ этого процесса.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" [2] предусматривает обязанность Правительства РФ разрабатываемые им проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов в обязательном порядке направлять в органы государственной власти субъектов РФ для учета их мнения (ст. 36).

Как же данное требование Федерального конституционного закона получило закрепление в Регламенте Правительства РФ [3], который является основным нормативным правовым актом последнего?

В пункте 82 вышеуказанного Регламента установлено: "По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов Правительство РФ координирует свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов РФ".

Совершенно очевидно, что Правительство РФ должно направлять проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов не только в исполнительные органы государственной власти, но и в законодательные органы субъектов РФ, поскольку именно они обозначены органами государственной власти субъектов РФ Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" [4]. Здесь возникает вопрос: должно ли при этом Правительство РФ ограничиваться направлением органам государственной власти субъектов РФ проектов федеральных законов только по предметам совместного ведения? Нет, – считает автор, – в обязательном порядке должны направляться все проекты законов, в том числе и по предметам ведения Российской Федерации.

Однако установленное Федеральным конституционным законом требование об обязательности направления проектов федеральных законов органам государственной власти субъектов РФ в течение 2006 года не выполнено: законодательные органы субъектов РФ так и не получили вышеуказанные проекты федеральных законов.

Надо признать, что и в регламентах законодательных органов субъектов РФ (Ленинградской, Воронежской, Ростовской, Архангельской областей и многих других субъектов)¹ данные нормы не закреплены, хотя в регламентах практически всех субъектов РФ закреплен порядок: внесения проекта федерального закона в порядке законодательной инициативы; выражения мнения по проектам федеральных законов, поступивших из Государственной Думы; внесения поправок в проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой в первом чтении.

Каковы же взаимоотношения Правительства РФ и исполнительных органов государ-

¹ Регламенты см.: Правовая система Консультант Плюс.

ственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе?

В регламентах правительств (в частности, Санкт-Петербурга, Москвы, Республики Карелия, Республики Башкортостан)² порядок рассмотрения поступивших из Правительства РФ проектов федеральных законов также не закреплён.

Правительством РФ утверждён план законопроектной деятельности Правительства РФ на 2006 год, который предусматривает внесение им в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ 49 проектов федеральных законов. Соответственно, органы государственной власти субъектов РФ должны были получить на законных основаниях проекты законов по предметам совместного ведения. Однако в 2006 году органы государственной власти Республики Татарстан, к сожалению, этих проектов так и не дождались (один проект поступил из Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ, другой – поступил из Министерства экономического развития и торговли РФ).

Из федеральных министерств в течение 2006 года поступило 11 проектов законов, не предусмотренных планом законопроектной деятельности Правительства РФ, из них 8 проектов направлено Министерством экономического развития и торговли РФ. Безусловно, как считает автор, такое игнорирование федерального законодательства со стороны Правительства РФ должно быть прекращено.

Сложившаяся практика взаимодействия Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ в законодательной сфере позволяют высказать следующие предложения [5]:

1. Органам государственной власти субъектов РФ следует проявлять инициативу:

- в перспективном планировании законодательной деятельности Правительства РФ: уже при составлении плана законопроектных работ предлагать разработку конкретных проектов федеральных законов;

- в совместной подготовке проектов федеральных законов, а также модельных законов для субъектов РФ (что, кстати, практикуется в последнее время Министерством регионального развития РФ). Необходимо ставить вопрос перед Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти о создании совместно с субъектами РФ рабочих комиссий (групп) по разработке проектов федеральных законов или включению в них представителей субъектов РФ.

2. Правительству РФ при разработке проектов федеральных законов необходимо учитывать уже действующие законы субъектов РФ, которые показали свою эффективность (например, законы Республики Татарстан по регулированию деятельности игорных заведений, находящихся на территории Республики Татарстан; по борьбе с коррупцией; по государственным закупкам и др.). К сожалению, в последнее время проекты федеральных законов зачастую разрабатываются без учёта законодательства субъектов РФ.

3. Правительству РФ следует оказывать содействие в подготовке и повышении квалификации кадров, занятых законодательной деятельностью в органах государственной власти субъектов РФ, используя потенциал Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. К примеру, в 2005 году группа сотрудников Министерства юстиции Республики Татарстан прошла обучение по специальной программе с посещением Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ.

Одним из важнейших направлений взаимоотношений Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе является подготовка финансово-экономического обоснования к проектам федеральных законов. Последние изменения федерального законодательства заставляют внесение законодательными органами субъектов РФ проекта федерального закона без финансово-экономического заключения Правительства РФ. Препятствием для внесения проекта федерального закона в Государственную

² См. там же.

Думу являлось и отрицательное заключение Правительства РФ.

Насколько была верна такая практика? Точку в этом вопросе поставил Конституционный Суд РФ, указав в Постановлении № 9-П от 29 ноября 2006 года "По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации" [6]: "Конституция Российской Федерации не связывает реализацию законодательной инициативы соответствующим субъектом с характером даваемого Правительством Российской Федерации заключения, т.е. с тем, поддерживает оно предложенный законопроект или нет. Правительство Российской Федерации не ограничено в своем праве давать оценку законопроектам, указанным в части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, однако отрицательная оценка законопроекта, свидетельствующая об отсутствии его поддержки со стороны Правительства Российской Федерации, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные данные, не может блокировать осуществление управомоченными субъектами права законодательной инициативы, принадлежащего им в силу Конституции Российской Федерации и составляющего существенный элемент их конституционно-правового статуса, и потому не может служить препятствием для внесения законопроекта в Государственную Думу". То есть даже в случае отрицательного заключения Правительства РФ законодательные органы субъектов РФ могут внести в Государственную Думу РФ проекты федеральных законов.

На наш взгляд, это справедливое решение. При подготовке заключений должны быть привлечены органы государственной власти того субъекта РФ, законодательный орган которого готовит проект закона для внесения в Государственную Думу РФ.

С созданием Министерства регионального развития РФ активизировалась работа по оказанию методической помощи органам государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления: проводились различные "круглые столы", семинары, совещания, направлялись модельные законы субъектов РФ. К со-

жалению, в последнее время эта работа приостановилась.

Следует обратить внимание на то, что законодательная деятельность Правительства РФ не ограничивается только планом законопроектной деятельности. Правительство РФ по поручению Президента РФ разрабатывает и вносит дополнительные проекты федеральных законов, проводит анализ соответствия ранее принятых законов новым законам и, соответственно, разрабатывает проекты законов, направленные на устранение противоречий, и вносит их в Государственную Думу РФ. Такая деятельность Правительства РФ приводит даже к "перевыполнению" плана законопроектной деятельности Правительства РФ. По мнению автора, органы государственной власти субъектов РФ тоже должны участвовать в стадии подготовки "сверхплановых" проектов федеральных законов.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ законодательные органы субъектов РФ могут принимать участие в принятии постановлений Правительства РФ. Проекты актов Правительства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения Российской Федерации направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов РФ до внесения их в Правительство. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве (п. 56).

Одним из активных участников законодательной деятельности является Президент РФ. Так, в 2005 году принято 35 федеральных законов, внесенных Президентом РФ. В настоящее время у Президента РФ практически 100%-ная реализация права законодательной инициативы. Возникает вопрос, а почему бы органам государственной власти субъектов РФ не предложить Президенту РФ стать соавторами по подготовке проектов законов и внесению в Государственную Думу РФ? Тем более, что такое соавторство практикуется. Например, в 2005

году Федеральным Собранием РФ принято 5 законов, внесенных законодательными органами субъектов РФ в соавторстве с членами Совета Федерации, с депутатами Государственной Думы РФ [1, с. 192]. По мнению автора, это идеальный вариант. Кстати, такая попытка уже предпринималась Государственным Советом Республики Татарстан.

Вернемся в 2000 год, к началу так называемого процесса приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. С предложением использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан к Президенту РФ обратились Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев и Председатель Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшин. Они предложили создать согласительную комиссию для выработки и принятия решений по вопросам взаимного согласования федерального законодательства и законов Республики Татарстан на предмет их соответствия Конституции РФ с учетом Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" в целях формирования общего правового пространства. Полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе С.В. Кириенко и Председателем Государственного Совета РТ Ф.Х. Мухаметшиным 6 октября 2000 года было подписано положение о согласительных процедурах по работе экспертов Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе и Республике Татарстан по формированию общего правового пространства. С каждой стороны участвовало по 7 членов.

Основными задачами согласительной комиссии являлись:

а) подготовка предложений по вопросам отражения в федеральном законодательстве некоторых норм из законов Республики Татарстан;

б) выработка и принятие решений по выявленным фактам несогласования республиканского и федерального законодательства с Конституцией Российской Федерации и Договором;

в) принятие решений по вопросам организации и проведения экспертной оценки по конкретным фактам несогласования, указанного в подпункте "б" настоящего пункта;

г) представление в Государственный Совет РТ предложений по согласованию республиканского законодательства с Конституцией РФ, федеральным законодательством и Договором.

Деятельность согласительной комиссии, предусмотренная подпунктами "б", "в", "г" настоящего пункта, распространялась только на законы.

Было проведено 6 заседаний согласительной комиссии. Подвергнуто экспертизе 14 законов РТ и 7 федеральных законов. 6 законов РТ были предложены Администрации Президента РФ для внесения предложений в виде законопроектов о внесении изменений и дополнений в федеральное законодательство. Замечания, предложения впоследствии были учтены при принятии Земельного кодекса РФ, Федерального закона "О занятости".

Надо признать, что Государственная Дума РФ совместно с Правительством РФ систематически проводит парламентские слушания по наиболее важным проектам законов с приглашением представителей органов государственной власти субъектов РФ. Однако не важных законов не бывает.

В заключение хотелось бы отметить, что у Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ есть необходимость вернуться к данным вопросам и внести соответствующие изменения как в федеральное законодательство, так и в законодательство субъектов РФ.

Список литературы

1. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ "О состоянии законодательства в Российской Федерации" // Документ официально опубликован не был.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. (в ред. на 02.03.2007 г.) "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

3. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. №260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 23. – Ст. 2313.

4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 10 мая 2007 г.) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 47. – Ст. 5005.

5. Павлушкин А.В. Взаимодействие федерального Правительства и органов государственной власти субъектов России в законотворческой деятельности / Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа); под ред. Р.Хакимова. – Казань, 2004. – С. 282-283.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5371.

В редакцию материал поступил 07.06.07.

