

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ

© 2011 И.В. Астафьев

Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: astigo@list.ru

Рассматриваются вопросы взаимовлияния и взаимодействия процессуальных норм конституционного права регионального и федерального законодательств. Показывается, что эти связи многоплановы и развиваются не только по горизонтали, но и по вертикали. Последнее не означает, что между ними нет противоречий; это ставит перед законодателем определенные проблемы, требующие решения.

Ключевые слова: конституционное право, процессуальные нормы, федеральное законодательство, региональное законодательство.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. и закрепление в ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права иметь свое законодательство явилось базой для развития двухуровневого правового пространства России - единого на территории всей страны и в то же время позволяющего субъектам Федерации издавать собственные законы, учитывающие местные особенности.

Данные уровни законодательства взаимосвязаны, а попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства. В условиях федерализма правовая система государства успешно функционирует только при согласованном регулировании общественных отношений как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Конституционное отнесение отдельных отраслей законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а также закрепление возможности самостоятельного законотворчества (ст. 72, 73 Конституции РФ) предопределяют активную позицию регионов в области регулирования отношений, развивающихся с учетом особенностей социально-экономического, общественно-политического и национально-территориального развития соответствующей территории. На этой основе в законодательстве субъектов Российской Федерации стабильно увеличивается число законов и нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовые отношения в рамках соответствующей территории.

Действующие законодательные акты субъектов Российской Федерации в сфере государственного и муниципального строительства содержат значительное число конституционно-правовых процессуальных норм. Анализ состояния и тенденций развития этого нового правового образования, определение путей его совершенствования становятся одной из важных задач отечественной юридической науки. Составными частями на федеральном уровне такого механизма, на наш взгляд, выступают:

1) процессуальные нормы Конституции Российской Федерации, которые так же, как и источник их закрепления, имеют высшую юридическую силу и прямое действие при регулировании общественных отношений;

2) иные процессуальные нормы конституционного права, зафиксированные в текущем законодательстве и правовых актах.

При этом взаимодействие процессуальных норм различных уровней процессуального конституционного права проявляется не только в отношениях субординации и координации.

Проблема взаимодействия процессуальных норм различных отраслей права, в том числе и конституционного, пока не входила в сферу интересов отечественных ученых: во всех проводимых исследованиях обращается внимание, в первую очередь, на связи процессуальных образований с соответствующими материальными отраслями права¹, поскольку задача любого процесса, прежде всего, обеспечить нормальное функционирование норм материального права. Их совокупность (конституционное процессуальное право) регулирует различные виды юридического

процесса: избирательный процесс, референдумный процесс, законодательный процесс, правовую технологию разработки и принятия актов главы государства, процесс заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, судебный конституционный процесс и т.д.

К примеру, в сфере федеративных отношений необходимо обратить внимание на то, что взаимодействие Федерации и ее субъектов воплощается как в системе специальных гарантий положения каждой стороны в федеративных отношениях, так и в специальных контактах органов власти Федерации и ее субъектов. Сам термин “взаимодействие” используется не случайно, поскольку для федеративных отношений в России характерны не только влияние Федерации на субъекты (“сверху вниз”), но и влияние субъектов на проводимую политику и повседневную жизнь Федерации, деятельность ее органов (“снизу вверх”). Однако отношения Федерации и субъектов не могут быть отношениями равных, статус федеративного государства выше, тем не менее у субъектов есть юридически закрепленные средства, которые способствуют отражению их взглядов на развитие федеративных отношений в целом, а также собственных интересов субъектов на федеративном уровне.

Примером такого взаимодействия является указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”, который фактически не только заставил реформировать деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, перестроив под новый процесс оценки их деятельности, но и повлиял на формирование законов субъектов Федерации.

Государство в лице должностных лиц и органов государственной власти участвует в формировании институтов и норм для субъектов конституционного права, обеспечивая бюджетное финансирование не только нормотворчества, но и иные формы деятельности: экспертизу законопроектов, мониторинг действующего законодательства.

Так, субъекты Федерации вправе представлять и отстаивать свои интересы при решении любых вопросов федеральными органами государственной власти. Отсюда допустимы обращения компетентных органов власти субъектов - зако-

нодательной власти и высшего должностного лица субъекта - к Президенту РФ, Правительству РФ, любым федеративным министрам, при этом на обращения должны даваться мотивированные ответы.

Если у органов государственной власти субъектов Федерации возникают разногласия с федеральными органами государственной власти, Президент в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ принадлежит право законодательной инициативы. Конституция РФ также дает право органам законодательной власти субъектов Федерации вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ (ст. 134).

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предусматривает направление любых поступающих законопроектов всем субъектам РФ, для того чтобы интересы субъектов РФ учитывались при прохождении всех законопроектов. При этом используется такой порядок: законопроекты после их внесения в Государственную Думу направляются в названные субъекты для представления ими в Думу в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты. Средством, гарантирующим учет интересов субъектов РФ в случае их нарушения, является и право органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации.

Нельзя не признать того, что возможности Российской Федерации влиять на дела субъектов РФ более радикальные. Таким важным средством влияния Федерации на ее субъекты является бюджет, который позволяет связать общегосударственные и региональные интересы.

По мнению С.А. Авакьяна, не все так идеально в отношениях субъектов Федерации и центра². Субъекты РФ могут отстаивать свои интересы, но при этом интересы территорий не всегда имеют шансы быть учтенными, поскольку, например, официальных процедур направления проектов указов Президента РФ, постановлений

Правительства РФ - по крайней мере, тоже в сферах совместного ведения - не предусмотрено. На это указывает и Т.Л. Шелехова, отмечая, что до сих пор не выработано ни четко отлаженной процедуры согласования проектов федеральных законов с органами власти субъектов Федерации, ни практики разрешения разногласий при помощи согласительных процедур³.

Мы остановились только на одной стороне вопроса, на связи центра с субъектами Федерации. Отметим, что на практике данные связи весьма разнообразны. Это не только связи, строящиеся "по вертикали" на началах субординации органов государства между собой и с органами общественных организаций, действующих по уполномочию государства, но и отношения между данными органами "по горизонтали" на началах координации, если для разрешения таких отношений обращаются к другим компетентным государственным органам. Примером подобных связей могут быть отношения между различными органами федеральной власти или субъектов Федерации, а также отношения между органами власти различных субъектов Федерации между собой.

Отметим, что субъектами Федерации в настоящее время сформированы относительно самостоятельные отрасли права: конституционное, уставное, региональное. Перечисленные отрасли права субъектов Федерации имеют: конституционно-федеративные правовые основы, определяющие разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов; один и тот же предмет и метод правового регулирования, что и отрасли федеративного уровня. Однако различные сферы общественных отношений, регулируемых данными отраслями права, неодинаковы по своей масштабности, кругу их участников, по масштабу и роли в процессе воздействия на эти общественные отношения. Заметим, что в настоящее время правовые нормы субъектов Федерации в качестве структурного компонента интегрируются в систему российского права и взаимодействуют с ее остальными элементами.

Точно так же обстоит дело и с муниципальным правом. Раскрывая природу Российской Федерации как демократического государства, Конституция РФ определяет высшим носителем власти в государстве его народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного

самоуправления (ч. 1 ст. 1, ст. 3 Конституции РФ). При этом система публичной власти в государстве на каждом из ее территориальных образований имеет определенные специфические особенности, связанные с содержанием конституционного регулирования отношений народовластия, федеративной структурой России и двухзвенной моделью конституционного законодательства в области государственно-властных отношений. В отличие от государственной власти местное самоуправление составляет определенную форму самоорганизации, которая может быть охарактеризована как управленческая система, в которой управляемый субъект (население) располагает возможностью оказывать решающее воздействие на организацию и функционирование управляющей системы (органов местного самоуправления) и корректировать ее деятельность на основе механизмов обратных связей. К институтам муниципального права относятся муниципальные выборы, муниципальный референдум, голосование по отзыву депутата, правотворческая инициатива, публичные слушания, обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам, а также иные институты, если они закреплены в уставе муниципального образования.

До определенного момента муниципальное право, регламентирующее третий, низовой уровень публичной власти, существовало в качестве подотрасли конституционного права. Такая тесная взаимосвязь конституционного и муниципального права заключена в том, что сами общественные отношения, определяющие основные начала самоорганизации населения и осуществления местного самоуправления, носят конституционный характер. Поэтому в сферу конституционного регулирования попадает большая совокупность отношений, связанных с местным самоуправлением (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 40, ст. 130 - 133 и другие статьи Конституции РФ).

Однако следует отметить, по мере развития законодательства о местном самоуправлении оно оформилось в самостоятельную отрасль, представляющую собой систему правовых норм, регулиующую местное самоуправление и вбирающую в себя многочисленные нормы конституционного права, административного, финансового и других отраслей права. Поэтому между отраслями муниципального и конституционного права существует прочная связь, в том числе и в

сфере процессуального взаимодействия. Конституционные начала проникают в разветвленный массив самоуправленческих отношений и, соответственно, в муниципальную правовую нормативную базу. По смыслу ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление и государственная власть не могут рассматриваться как изолированные по отношению друг к другу явления; будучи организационно обособленными, публично-властными структурами, они находятся в сложной системе взаимосвязей, характеризующихся социально-целевым единством предназначения. Соответствующие конституционные подходы к соотношению местного самоуправления и государственной власти получили конкретизацию в федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴.

В частности, в нем речь идет об участии органов государственной власти субъектов РФ в процедуре назначения на должность по контракту главы местной администрации и контроля за его деятельностью по реализации переданных государственных полномочий. Представляется, что на местном уровне взаимодействие процессуальных норм конституционного и муниципального права проявляется в конкретизации всех или отдельно взятых полномочий, а именно в установлении процедуры, порядка реализации соответствующих прав на территории муниципального образования. Для таких форм муниципально-правовой регламентации прав граждан на основе последовательного их конституционного обоснования имеются вполне определенные законодательные предпосылки.

Вместе с тем взаимодействие государственной власти и местного самоуправления обуславливается принципиальной общностью отдельных вопросов местного значения и предметов веде-

ния органов государственной власти субъектов РФ, что определяет и необходимость координации деятельности по осуществлению полномочий в соответствующих сферах.

Иными словами, в настоящее время идет процесс конституционализации муниципальной власти, которая заключается в обеспечении гармоничного взаимодействия норм конституционного и муниципального права при безусловном приоритете первых над вторыми, а также в выработке конституционно правовой методологии оптимизации системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Таким образом, государство, в целом, в лице всех своих конституционно обусловленных публично-властных структур, выступая сложной организационно-правовой формой управления публичными делами (общенационального, регионального, местного уровня), обеспечивает выполнение своих функций, гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина на всей территории независимо от места жительства.

¹ Кострова Н.М. Процессуальные нормы в структуре советского права // Правоведение. 1983. № 3. С. 43-48.

² Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 9.

³ Шелехова Т.Л. Приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

⁴ Собрание законодательства Рос. Федерации 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30 (ч. 1). Ст. 3108; № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17; № 6. Ст. 636; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380.

Поступила в редакцию 03.05.2011 г.