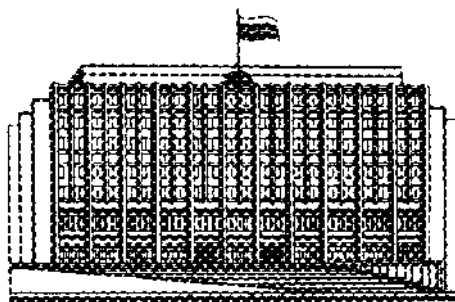


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОТДЕЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**



**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 34 (190)**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Выпуск 2

**Москва
2002**

Над выпуском работали:

Е.В. Першин – заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации - начальник отдела проблем государственного строительства

М.В. Глигич-Золотарева - советник отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Ю.В. Малинкина - ведущий специалист отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

И.Г. Лавриненко - советник отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Ответственный за выпуск – М.В. Глигич-Золотарева

Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
103426, г. Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации, Аналитическое управление.
Тел. 203-44-52; [http:// www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Предлагаемый вниманию читателя номер Аналитического вестника содержит в себе статьи и информационно-аналитические материалы по актуальным проблемам государственного строительства в Российской Федерации, продолжая, таким образом, серию изданий аналогичного содержания, начатую в 2002 году Аналитическим вестником № 12 (168).

Материалы, помещенные в данный выпуск Аналитического вестника, посвящены проблемам государственного строительства, возникающим в процессе деятельности разных ветвей власти в их «вертикальном срезе»:

□ *законодательной власти на федеральном уровне – статья о верхней палате парламента в системе органов государственной власти, а также информационно-аналитические материалы о регламентах верхних палат законодательных (представительных) органов государственной власти и зарубежном опыте организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе; в этот подраздел также включен материал о месте и роли Совета Федерации в свете проекта Федерального закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации»;*

□ *судебной власти на федеральном и региональном уровнях – статья о проблемах конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации, рассматриваемых через призму института толкования;*

□ *местной публичной власти (местного самоуправления) – статьи об отдельных политико-правовых аспектах реализации в Российской Федерации принципа разделения властей «по вертикали», а также о проблемах правового регулирования территориальной организации местного самоуправления.*

Составившие сборник материалы подготовлены сотрудниками отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации с привлечением сотрудников Аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

СОДЕРЖАНИЕ

Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти	5
Лавриненко И.Г. Регламенты верхних палат законодательных (представительных) органов государственной власти	36
Гнездилов М.З. О месте и роли Совета Федерации в свете проекта Федерального закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации»	45
Гнездилов М.З. Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе	52
Глигич-Золотарева М.В. Проблемы конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации через призму института толкования	55
Дементьев А.Н. О некоторых политико-правовых аспектах реализации в Российской Федерации принципа разделения властей «по вертикали»	89
Фасеев И.Ф. Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления	104

ВЕРХНЯЯ ПАЛАТА ПАРЛАМЕНТА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1. Понятие и природа конституционных полномочий, роль и место верхней палаты парламента в системе органов государственной власти.

Сравнительный анализ зарубежного опыта по устройству национальных парламентов показывает, что при всем разнообразии подходов и факторов, определяющих решение данного вопроса, можно выделить ряд устойчивых тенденций и закономерностей, характерных для общего вектора развития конституционализма.

Первое. Конституционно-правовой институт двухпалатности (бикамерализма) после определенного кризиса получил с 70-х годов XX века общее признание как неотъемлемый признак развитой демократии и мощный импульс к дальнейшему распространению и развитию. За последние тридцать лет число двухпалатных парламентов увеличилось в полтора раза и на сегодняшний день достигло 67, причем эта система принята практически всеми странами мира, наиболее развитыми как в плане демократического устройства, так и в экономической сфере¹.

Второе. С развитием процессов децентрализации (деконцентрации) государственной власти по вертикали и сближением форм политико-территориального устройства унитарных и федеративных государств одним из основных предназначений верхней палаты национального парламента стала интеграция и консолидация интересов регионов, а также их представительство при формировании и осуществлении общегосударственной политики.

¹ См.: Двухпалатность в мире. / Пер. на русский язык Управления международных связей Совета Федерации. Париж, Служба международных отношений Сената Французской Республики, 2000 г.

Третье. С учетом указанных тенденций классическое представление о предназначении верхней палаты парламента как элемента системы разделения властей к выгоде привилегированного общественного класса, восходящее к временам становления англосаксонской модели парламентаризма, претерпело определенные изменения. В зарубежной теории и практике конституционализма сформировалось устойчивое представление о том, что верхняя палата национального парламента играет триединую роль в системе органов государственной власти. Верхняя палата парламента как правило:

- выполняет во внутрипарламентской системе сдержек и противовесов функцию сдерживающего элемента, обеспечивающего взвешенность, относительную независимость от политической конъюнктуры и качество решений, принимаемых палатами парламента в сфере их совместной компетенции;

- является, наряду с нижней палатой парламента, значимым и в достаточной степени самостоятельным элементом системы сдержек и противовесов в устройстве центральной власти, определяющим так называемую форму правления, т.е. организацию взаимоотношений в треугольнике глава государства – парламента – правительство²;

- отражает (практически в единственном числе) на общегосударственном уровне власти политико-территориальное устройство страны и представляет срез интересов территориальных сообществ (в отличие от нижней палаты, отражающей срез интересов социальных слоев и групп, в значительной степени представленных политическими партиями).

Устойчиво сложившейся можно считать также конституционно-правовую позицию, в соответствии с которой верхняя палата парламента является одним из основных гарантов и механизмов обеспечения стабиль-

² Уточнение этой доктринальной позиции см. в разделе 3 настоящего материала.

ности и преемственности власти, последовательности в осуществлении стратегической составляющей национальной политики. Это качество определяется превалирующими в мировой практике принципами и порядком формирования и функционирования верхних палат: ограниченностью непосредственного политического влияния на формирование состава палаты и «мягким» механизмом его ротации, невозможностью роспуска (в 48 странах из 67), приданием (в 15 странах) председателю палаты статуса второго или третьего должностного лица в государстве, в значительном числе случаев (12) замещающего главу государства при невозможности исполнения последним своих полномочий.

В целом конституционно-правовой статус Совета Федерации соответствует указанным общемировым тенденциям. Вместе с тем, для правильного и конструктивного понимания его предназначения, возможных направлений совершенствования взаимоотношений в системе федеральных и региональных органов государственной власти необходимо учитывать конституционно-правовые особенности и текущее состояние развития государственного устройства Российской Федерации. Это относится как к организации федеральной власти по модели смешанной, президентско-парламентской республики, так и к государственно-территориальному устройству страны по уникально сложной модели федерализма.

2. Осуществление полномочий Совета Федерации в сфере совместной компетенции палат Федерального Собрания Российской Федерации

Роль и место верхней палаты в парламенте определяется как составом ее исключительных полномочий, так и особенностями разграничения и порядка осуществления полномочий палат в сфере их совместной компетенции. К таковым в Федеральном Собрании РФ относятся:

- рассмотрение предложений о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, принятие законов Российской Федерации о поправках к положениям глав 3-8 Конституции Российской Федерации;
- принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- осуществление парламентского контроля за использованием бюджетных средств и государственной собственности, формирование в этих целях Счетной палаты Российской Федерации и назначение ее аудиторов;
- реализация процедуры отрешения от должности Президента Российской Федерации.

2.1. Полномочия и процедуры участия Совета Федерации в законодательной деятельности.

Законодательная компетенция как совокупность полномочий Совета Федерации по участию в законодательном процессе образует в соответствии с современной конституционно-правовой практикой основную часть компетенции верхней палаты российского парламента. В рамках своей законодательной компетенции Совет Федерации принимает участие в принятии различных федеральных законодательных актов, среди которых:

- законы Российской Федерации о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации (в данном случае имеются в виду изменения и дополнения к главам 3-8 Конституции, не затрагивающие содержание основ конституционного строя и конституционно-правовой статус человека и гражданина); к этой же группе полномочий можно отнести и рассмотрение предложений о пересмотре глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации;

- федеральные конституционные законы, принимаемые только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией и имеющие более высокую юридическую силу по отношению к иным федеральным законам;
- федеральные законы (сюда же могут быть отнесены и полномочия Совета Федерации по ратификации и денонсации международных договоров, а также значительная часть полномочий, теоретически относящихся к финансовой компетенции парламента, поскольку в соответствии с российским законодательством ратификация международных договоров, утверждение федерального бюджета и отчета Правительства Российской Федерации о его исполнении, установление налогов осуществляются путем принятия специальных федеральных законов).

Объем и формы реализации законодательных полномочий Совета Федерации определяются законодательной процедурой, то есть официально установленным и регламентированным законодательством порядком внесения законопроектов в Государственную Думу, их рассмотрения законопроектов и принятия в качестве законов палатами Федерального Собрания, а также их подписания и обнародования Президентом Российской Федерации.

Законодательная процедура, а, следовательно, и участие в ней Совета Федерации имеют определенные особенности в зависимости от вида принимаемых актов. Однако при наличии этих особенностей место и роль Совета Федерации в осуществлении законодательной компетенции Федерального Собрания определяются прежде всего общими принципами, принятыми в мировой парламентской практике. Во-первых, верхняя палата должна обеспечивать представительство региональных интересов при принятии общегосударственных законодательных актов. Характерно, что данное положение все шире применяется не только в федеративных государствах, но и в странах с унитарным политико-территориальным устройством (например, во Франции, Испании, Италии) в связи с общими тен-

денциями децентрализации власти «по вертикали». Во-вторых, верхняя палата является неотъемлемым элементом внутрипарламентской системы сдержек и противовесов, предотвращая принятие парламентом недостаточно взвешенных решений и осуществляя предварительный контроль конституционности и качества принимаемых законов.

В соответствии с этими принципами Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что федеральные законы по важнейшим вопросам государственной жизни подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. К таким вопросам относятся: федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации, статус и защита государственной границы Российской Федерации, вопросы войны и мира, а также принятие законов о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и федеральных конституционных законов. Кроме того, Совет Федерации вправе по собственному усмотрению решать вопрос о целесообразности официального определения своей позиции и по иным федеральным законам. На практике он рассматривает абсолютное большинство законов, принятых Государственной Думой. Можно полагать, что с переходом членов Совета Федерации в режим работы на постоянной основе ситуации, когда принятый Государственной Думой закон считался одобренным верхней палатой «по умолчанию», будут совсем исключены.

По значимости решений верхних палат для дальнейшей судьбы законов все парламенты делятся на две группы – со «слабой» и «сильной» верхней палатой. «Слабая» верхняя палата имеет право лишь отлагательного вето – ее отрицательное решение может отсрочить окончательное принятие закона парламентом, но не воспрепятствовать ему. Так, например, в Великобритании законопроект, одобренный Палатой общин, может вопреки возражению Палаты лордов вступить в силу, если нижняя палата

преодолеет это возражение на своей следующей сессии. В Испании Сенат также не может заблокировать принятие закона, поскольку Конгресс депутатов может преодолеть вето верхней палаты квалифицированным большинством голосов. В системе же с «сильной» верхней палатой (США, Бразилия, Швейцария) закон может быть принят парламентом только при согласии обеих палат.

Однако большинство двухпалатных парламентов относятся к смешанной системе, в которой сила решения верхней палаты зависит от вида принимаемого закона. Например, Бундесрат Германии наделен полномочиями «сильной» палаты в отношении федеральных законов, затрагивающих интересы земель и подлежащих его обязательному рассмотрению (а это примерно половина всех законов). В отношении же остальных законов вето Бундесрата может быть преодолено Бундестагом тем же большинством голосов, которым закон был отклонен. Кроме того, законопроекты правительства (а их доля составляет не менее 60 % всех законодательных инициатив) могут вноситься в Бундестаг только после их предварительного рассмотрения Бундесратом и с учетом его замечаний.

Что же касается Совета Федерации, то можно считать, что он наделен «слабыми» полномочиями в отношении всех федеральных законов, включая и законы, подлежащие его обязательному рассмотрению, поскольку в отличие, например, от Бундесрата вето Совета Федерации на такие законы может быть преодолено Государственной Думой квалифицированным большинством голосов. В то же время, Совет Федерации является «сильной» палатой в отношении конституционных законов: его одобрение является обязательным для принятия Федеральным Собранием законов Российской Федерации о внесении поправок к Конституции Российской Федерации, а также федеральных конституционных законов. Аналогичная ситуация имеет место и при повторном принятии федеральных законов,

отклоненных Президентом Российской Федерации, путем преодоления обеими палатами Федерального Собрания президентского вето.

В зависимости от стадий законодательного процесса законодательные полномочия верхней палаты классифицируются на полномочия по реализации права законодательной инициативы и полномочия по формированию текста принимаемого закона. Как субъект права законодательной инициативы Совет Федерации имеет самые широкие возможности. Прежде всего, сюда относится право внесения в Государственную Думу проектов федеральных и федеральных конституционных законов (которым наделены как Совет Федерации в целом, так и отдельные его члены), а также предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации, в том числе – в виде проектов законов Российской Федерации о внесении поправок в Конституцию (от имени палаты в целом или от группы численностью не менее одной пятой ее членов). Здесь следует также учитывать, что аналогичными правами наделены законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Таким образом, из 723 субъектов права законодательной инициативы более одной трети представляют на федеральном уровне интересы субъектов Федерации, причем ни характер, ни статус их законодательной инициативы не ограничен. В мировой практике такое широкое представительство является весьма редким случаем. Чаще региональные интересы представляет более узкий круг субъектов, право законодательной инициативы которых может быть существенно ограничено (см. таблицу 1). Субъекты права законодательной инициативы, представляющие интересы российских регионов, активно пользуются этим правом. Практика показывает, что их активность по внесению законопроектов в федеральный парламент имеет тенденцию к росту (см. таблицу 2).

Другой важной формой проявления права законодательной инициативы Совета Федерации является внесение поправок к тексту законопроек-

та во время его рассмотрения Государственной Думой. Все перечисленные выше представители интересов субъектов Российской Федерации вправе вносить в Государственную Думу предложения и замечания по концепции законопроекта при его рассмотрении в первом чтении, а также поправки к тексту при рассмотрении законопроекта во втором чтении.

Таблица 1

Сопоставление состава субъектов права законодательной инициативы, представляющих региональные интересы, в Российской Федерации и ряде зарубежных стран

Субъект права законодательной инициативы	Россия	Германия	Франция*	Испания*
Верхняя палата в целом	+	+	-	-
Члены верхней палаты	+	-	+	+
Законодательные органы регионов	+	-***	-	+***

Примечания:

* Во Франции и Испании все указанные в таблице субъекты права законодательной инициативы могут вносить в парламент только т.н. законодательные предложения, имеющие значительно более низкий статус, чем законопроекты, которые вправе инициировать только центральное правительство.

** Право законодательной инициативы региональных парламентов является ограниченным. Так, например, автономные сообщества Испании могут вносить проекты общегосударственных законов только по предметам совместного ведения. В Германии земельные парламенты могут инициировать внесение законопроектов в Бундестаг только через федеральное правительство.

Таблица 2

Тенденции изменения активности субъектов права законодательной инициативы, представляющих интересы российских регионов (в % от общего числа законопроектов, вносимых в Государственную Думу)

Субъект права законодательной инициативы	1996 год	1997 год	1998 год	1999 год
Совет Федерации и его члены	6 %	9 %	10 %	11 %

Законодательные органы субъектов РФ	7,5 %	15 %	12 %	24 %
Представители интересов субъектов РФ (суммарно)	13,5 %	24 %	22 %	35 %

Кроме того, члены Совета Федерации и официальные представители законодательных органов субъектов Российской Федерации могут принимать участие в работе комитетов Государственной Думы при подготовке законопроектов к рассмотрению этой палатой.

В целом столь широкие возможности представительства интересов субъектов Российской Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы на федеральном уровне следует оценивать как проявление демократических тенденций. В зарубежных странах, имеющих двухпалатные парламенты, менее чем в половине случаев верхние палаты имеют неограниченные полномочия по внесению законодательных инициатив, около 10 % верхних палат вообще не наделены каким-либо правом законодательной инициативы. Наконец, практически не встречаются случаи, когда верхняя палата может вносить поправки к законопроекту во время его рассмотрения нижней палатой.

Законодательные полномочия верхней палаты по непосредственному формированию текста принимаемого закона следует рассматривать в двух аспектах: первый аспект – это возможность изменения текста при его прохождении через саму верхнюю палату, второй – возможность отстаивать свою позицию при согласовании несовпадающих позиций палат.

С точки зрения содержания работы над законопроектом (законом) в верхней палате различаются два основных вида законодательной процедуры. Так называемая «челночная» процедура (США, Великобритания, Франция и др.) заключается в последовательном и многократном прохож-

дении законопроектом каждой из палат, где работа по его рассмотрению и изменению текста строится по одинаковой или сходной процедуре. Процесс принятия закона парламентом завершается при принятии каждой из палат текста в идентичной редакции. Для того, чтобы процесс мог быть завершен в приемлемые сроки, используются различные методы: либо решение одной (обычно нижней) палаты считается имеющим более высокую силу (Испания), либо процесс может быть завершен по инициативе третьей стороны, например, правительства (Франция), либо вопрос выносится на совместное заседание палат (Индия). Наиболее распространенным способом является создание паритетной согласительной комиссии двух палат парламента (США).

В Федеральном Собрании России используется принципиально иной вид законодательной процедуры, в которой Совет Федерации (верхняя палата) лишен права самостоятельно изменять текст закона, принятого Государственной Думой (нижней палатой). Он вправе лишь принять одно из трех решений: одобрить текст, после чего закон считается принятым парламентом в целом; отклонить закон в связи с принципиальным несогласием с его концептуальными положениями, после чего Дума может лишь снять закон с дальнейшего рассмотрения, либо (если речь не идет о конституционном законе) преодолеть вето Совета Федерации квалифицированным (2/3) большинством голосов; отклонить закон с формулировкой необходимых поправок к его тексту и обратиться с предложением к Государственной Думе о создании согласительной комиссии палат для совместного обсуждения возникших разногласий и поиска взаимоприемлемого варианта. Наиболее близким аналогом такой процедуры является организация взаимодействия между Бундесратом и Бундестагом в Германии. Безусловно, такая роль верхней палаты может рассматриваться как определенная «слабость» ее законодательных полномочий. Однако, как было показано выше, в значительной мере эта «слабость» Совета Федерации,

как, например, и немецкого Бундесрата компенсируется усилением других составляющих их законодательной компетенции.

Независимо от того, используется ли в двухпалатном парламенте «челночная» или однонаправленная процедура прохождения законопроекта (закона), чрезвычайно большую роль в преодолении возникающих разногласий имеют согласительные комиссии палат парламента. Они могут действовать на постоянной основе (Посреднический комитет Бундестага и Бундесрата), либо создаваться на временной основе для работы над конкретным законопроектом (Объединенная паритетная комиссия в парламенте Франции, конференция представителей палат в Конгрессе США, согласительная комиссия палат Федерального Собрания России). Принимаемые такими комиссиями решения могут иметь различную силу: в одних случаях решение комиссии носит рекомендательный характер и должно быть утверждено (или отвергнуто) палатами (Франция, Россия); в других случаях комиссия уполномочена принимать окончательное решение по закону, после которого акт направляется главе государства для подписания и обнародования (США). Отличаются и порядок делегирования в состав комиссии представителей палат, и порядок принятия итоговых решений. Общим во всех случаях является паритетный принцип формирования комиссии и ее основное назначение - обеспечение единства и эффективности действий парламента как целостного института государственной власти при разделении компетенции между палатами парламента и их самостоятельности в осуществлении собственных полномочий.

Опыт показывает, что механизм согласительных комиссий Государственной Думы и Совета Федерации соответствует своему предназначению. Так, за 1996 – 1999 годы (период работы Государственной Думы второго созыва) Думой было принято 1036 законов. В 88 % случаев по этим законам было достигнуто согласие обеих палат Федерального Собрания, в том числе в 73 % случаев достигнуто тройственное согласие между Думой,

Советом Федерации и Президентом Российской Федерации (т.е. законы вступили в силу в редакциях, одобренных обеими палатами). И лишь в 2-х процентах случаев законы вступили в силу после преодоления Государственной Думой вето Совета Федерации. Для сравнения: 92 % законов, принимаемых во Франции, являются результатом консенсуса между палатами парламента Французской Республики.

Варианты возможной судьбы законов, по которым было достигнуто согласие между палатами Федерального Собрания Российской Федерации, представлены на рисунке 1.

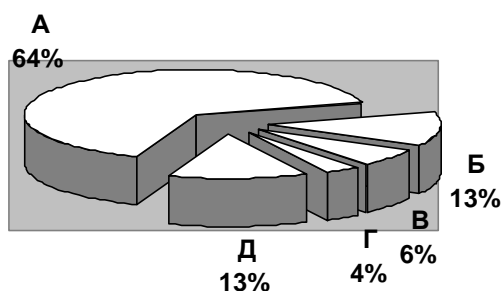
Рисунок 1. Распределение ситуаций, связанных с формированием палатами Федерального Собрания согласованной позиции по принимаемым законам

А (64%) – законы, одобренные Советом Федерации, подписанные и обнародованные Президентом Российской Федерации без отклонений

Б (13%) – законы, отклоненные Советом Федерации, но впоследствии принятые палатами в согласованной редакции

В (6%) – законы, принятые палатами в согласованной редакции после их отклонения Президентом Российской Федерации

Г (4%) – законы, по которым после отклонения Президентом Российской Федерации обе палаты преодолели президентское вето



Д (13%) – законы, одобренные Советом Федерации, по которым впоследствии не были преодолены разногласия с Президентом Российской Федерации

Статистические данные демонстрируют высокую степень итоговой результативности совместной работы Совета Федерации и Государствен-

ной Думы, высокий авторитет позиции Совета Федерации и высокую результативность согласительных процедур между палатами в тех случаях, когда они используются.

2.2. Предложения по направлениям совершенствования законодательной деятельности Совета Федерации.

В качестве основного направления должно рассматриваться *повышение качества рассмотрения Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой*. В этой связи целесообразно предпринять следующие первоочередные меры:

- при вынесении на заседание Совета Федерации предложений по отклонению рассматриваемого закона проводить заседание палаты по процедуре, аналогичной процедуре второго чтения в Государственной Думе, с оформлением предлагаемых поправок постановлением Совета Федерации;
- согласовать регламенты палат Федерального Собрания в части, регулирующей повторное рассмотрение отклоненных законов (включая федеральные конституционные законы и законы о поправках к Конституции Российской Федерации), устранить пробелы и противоречия, приводящие либо к различным действиям палат в одной и той же ситуации, либо к «зависанию» закона;
- установить структуру и содержание заключения ответственного комитета по рассматриваемому закону, определить порядок предоставления и учета заключений и предложений иных комитетов, обеспечивающий системный характер экспертизы закона;
- усилить экспертную (правовую и аналитическую) поддержку подготовки законов к рассмотрению комитетами и палатой, в том числе установить требования к структуре и содержанию заключения Правового

управления и аналитических материалов и предусмотреть их обязательное предоставление.

Среди направлений совершенствования законодательной деятельности Совета Федерации может рассматриваться *повышение эффективности участия Совета Федерации в рассмотрении проектов законов Государственной Думой*, в частности установить процедуры подготовки, утверждения и представления от имени Совета Федерации замечаний, предложений и поправок к законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой в первом и втором чтениях, а также порядок сопровождения и защиты этих документов в Государственной Думе. После практической отработки эффективных форм участия Совета Федерации в начальных стадиях рассмотрения проектов законов можно будет рассмотреть вопрос о целесообразности их нормативного закрепления. Речь идет о том, чтобы, используя прецеденты, созданные статьей 202 Бюджетного кодекса, а также новой редакцией статьи 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» изменить процедуры рассмотрения и принятия наиболее важных законов³.

Для *повышения качества подготовки законодательных инициатив Совета Федерации* в первую очередь необходимо:

1) установить порядок инициирования и одобрения палатой законодательных предложений, разработки законопроектов и их утверждения в качестве законодательных инициатив Совета Федерации; данный порядок должен гарантировать необходимый уровень качества текста законопроек-

³ Сюда могут быть отнесены: законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, о федеральном бюджете и иные федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со статьей 106 Конституции Россий-

та и сопровождающих его документов (в качестве аналога может быть взят порядок законопроектной деятельности Правительства, установленный рядом правительственных постановлений и нормативно-методических документов Минюста РФ);

2) усилить экспертно-аналитическое обеспечение законотворческой деятельности палаты за счет разработки и предоставления на регулярной основе следующих материалов:

- анализ состояния действующего законодательства;
- обзор материалов правоприменительных органов, обобщающих правоприменительную практику с точки зрения качества и действенности законов;
- анализ содержательных и формально-юридических проблемных ситуаций, подлежащих законодательному разрешению;
- комплексный анализ направлений и приоритетов развития законодательства;
- обзор зарубежного опыта законодательного регулирования;
- анализ финансово-экономической обоснованности законопроектов;

3) максимально использовать экспертный потенциал сторонних организаций (в том числе на основе федеральных законов «О Счетной палате Российской Федерации», «Об обязательной государственной экологической экспертизе», «О Центральном Банке России» и т.п.).

Создание системы управления эффективностью законодательного процесса должно поставить процесс совершенствования и развития законодательной деятельности Совета Федерации на регулярную основу. Подобная система должна включать в себя следующие основные элементы:

- мониторинг прохождения законопроектов и законов, принятых Государственной Думой;

ской Федерации, а также федеральные законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

- оценка эффективности законодательной деятельности в целом, Совета Федерации и его комитетов в частности, включая оценку качества принимаемых законов и системности формируемого законодательства;
- подготовка и обоснование решений по совершенствованию организации, процедуры и обеспечения законодательного процесса.

В качестве аналогов можно использовать ряд разработок Государственной Думы.

2.3. Осуществление парламентского контроля за использованием бюджетных средств и государственной собственности.

В исполнении этого важного полномочия в сфере совместной компетенции палат Федерального Собрания следует отметить недостаточный уровень освоения Счетной палатой спектра задач и функций, которыми она наделена соответствующим Федеральным законом. Пока работа Счетной палаты сосредоточена главным образом на локальных контрольных мероприятиях и выявлении отдельных случаев незаконного использования государственных средств. В то же время, мировой опыт показывает устойчивую тенденцию переориентации органов парламентского финансового контроля с собственно финансового аудита на аудит эффективности использования государственных средств и экспертно-аналитическую работу по устранению системных недостатков в этой сфере деятельности государства. Закон наделил Счетную палату соответствующими полномочиями, однако она лишь приступает к их освоению, в том числе по причине невосребованности соответствующих результатов палатами Федерального Собрания.

Эта проблема приобретает особую актуальность в свете положений последнего Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о необходимости административной реформы: «Надо провести анализ ныне реализуемых государственных функций и сохранить только

необходимые. Избыточные функции должны быть сокращены, а государственный аппарат должен стать эффективным и компактным, работающим инструментом реализации государственной политики. С этой проблемой непосредственно связан вопрос об управлении государственной и муниципальной собственностью. Нам нужно четко и максимально быстро определиться с тем, какие виды деятельности способен эффективно осуществлять государственный сектор и какое имущество следует оставить в государственной и муниципальной собственности».

Очевидно, что никакой, даже самый тщательный контроль за законностью использования бюджетных средств и государственной собственности не даст требуемого результата, пока эта проблема не будет переведена в плоскость эффективности использования этих ресурсов и, более того, - в плоскость эффективности функционирования государственного аппарата. Значение системы парламентского финансового контроля в решении этих задач трудно переоценить. Формирование качественного законодательного обеспечения административной реформы, развития межбюджетных отношений, экономической, налоговой политики практически невозможно без обратной связи, дающей систематизированную, достоверную информацию об эффективности использования государственных средств, выполнения задач и функций государства.

Для усиления парламентского контроля в данном направлении Совету Федерации целесообразно совместно с Государственной Думой внести определенные коррективы в политику по формированию состава аудиторов Счетной палаты, определению содержания запросов и поручений этому органу, рассмотрению и утверждению отчетов Счетной палаты о своей работе, а также использованию материалов, предоставляемых Счетной палатой к рассмотрению в палатах Федерального Собрания бюджетных, налоговых и иных законов в сфере кредитно-денежной и бюджетно-финансовой политики. Следует также рассмотреть вопрос о внесении не-

обходимых поправок в регламенты палат Федерального Собрания с тем, чтобы экспертные заключения, аналитические материалы и предложения по совершенствованию законодательства, предоставляемые Счетной палатой в соответствии с Бюджетным кодексом, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и другими актами, получили соответствующий статус.

3. Особенности взаимоотношений Совета Федерации с федеральными органами государственной власти

Взаимоотношения верхней палаты парламента с центральными (федеральными) органами государственной власти определяются составом и порядком исполнения ее полномочий как в сфере совместной компетенции палат двухпалатного парламента, так и в сфере ее исключительной компетенции. В российских условиях значительный интерес представляют также «скрытые» полномочия Совета Федерации, прямо не установленные конституционно-правовыми нормами, но не противоречащие им и вытекающие из существующего состояния развития системы органов государственной власти.

Как было показано выше, в области текущей законодательной деятельности, составляющей основную часть сферы совместной компетенции палат Федерального Собрания, Совет Федерации выступает прежде всего как фактор стабильности Конституции и системы законодательства в целом, как конструктивный оппонент субъектов права законодательной инициативы, в первую очередь Государственной Думы, Президента и Правительства по вопросам формирования законодательной базы государственной политики. Что же касается разграничения сфер исключительной компетенции между палатами двухпалатных парламентов, то зарубежная практика при всем многообразии подходов показывает типовой характер

следующей ситуации: нижняя палата самостоятельно или совместно с главой государства решает вопросы формирования и отставки правительства, а верхняя палата так же самостоятельно, но по большей части - совместно с главой государства решает вопросы войны и мира, введения военного и чрезвычайного положения, применения мер федерального вмешательства на территории страны, назначения судей, высших должностных лиц органов прокуратуры и администрации, а также высших офицеров вооруженных сил.

В теоретических исследованиях рассматриваемого аспекта основное внимание уделяется полномочиям парламента (отождествляемого в данном случае с его нижней палатой) и его взаимоотношениям с главой государства по поводу контроля за исполнительной властью. На этой основе строится и классификация форм правления в республиканских государствах: парламентская, президентская и смешанная (президентско-парламентская) республика. Основной акцент делается на том, в какой степени парламент (точнее, его нижняя палата) разделяет с главой государства и / или с правительством ответственность за государственную политику в социально-экономической сфере (реже – в области обороны и национальной безопасности). Роль верхней (второй) палаты при этом, как правило, специально не выделяется.

Российская конституционно-правовая модель вносит существенные особенности в данную теоретическую схему. Де-юре президентско-парламентская форма правления характеризуется уникальным соотношением сил в треугольнике президент – парламент – правительство: «супер-сильный» Президент, по объему полномочий с которым не может сравниться даже его непосредственный прототип – «сильный» президент Франции, «слабая» Государственная Дума, оппонирующая Президенту в вопросах формирования и отставки Правительства исключительно под угрозой собственного роспуска, и «абсолютно слабое» Правительство,

предназначенное исключительно для реализации политики Президента страны. В этой ситуации, даже при номинальной необходимости согласия Думы на назначение председателей Правительства и Центрального банка России, можно лишь с большой долей условности говорить о разделении с Думой ответственности Президента страны за проводимый курс социально-экономической и финансово-кредитной политики.

Эти обстоятельства заставляют с еще большим вниманием относиться к традиционным для мировой практики полномочиям Совета Федерации, установленным пунктами «а», «б», «в», «г», «ж» и «з» статьи 102 Конституции Российской Федерации:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

Такой состав полномочий Совета Федерации означает (причем, без оговорок, подобных ситуации с Государственной Думой), что эта палата Федерального Собрания действительно является оппонентом Президента России и разделяет с ним ответственность за политический курс в важнейших областях жизнедеятельности страны, в том числе за надлежащее обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостно-

сти, режима законности (в т.ч. конституционной) и правопорядка, стабильности федеративных и межнациональных отношений, а также политико-территориального устройства страны. Если также учесть полномочия Совета Федерации, установленные пп. «д» и «е» статьи 102 Конституции Российской Федерации по принятию решения об отрешении Президента Российской Федерации от должности и назначению выборов главы государства, то можно заключить, что Совет Федерации является непосредственным гарантом стабильности президентской власти, а, следовательно, и всей системы федеральной государственной власти в России.

Обратимся теперь к «скрытым» полномочиям Совета Федерации, возникающим в сложившейся конфигурации государственно-властных и политических институтов. Правовые основания для такого подхода дают положения Конституции Российской Федерации⁴. В частности, согласно части 3 статьи 80 Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами, а в соответствии с частью 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации и частью 1 статьи 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, обеспечивает проведение единой государственной политики в отдельных областях.

Таким образом, федеральное законодательство должно не только служить правовой базой для реализации политического курса государства, но и определять правовые рамки для целеустанавливающих и основополагающих политических документов Президента Российской Федерации, соответствующих программ и планов федерального Правительства. Очевидно, что создание системы законодательства, удовлетворяющей подобным требованиям, является одной из основных задач формирования государ-

ственно-правовой стратегии развития страны. Аналоги подобного подхода существуют и в зарубежном конституционном праве. Так, например, парламент Франции при абсолютно ограниченной компетенции в законодательной сфере все же вправе принимать законы, задающие программные ориентиры в области социально-экономического развития Французской Республики.

Вместе с тем, принципиально важно, что в существующем состоянии федеральное законодательство России не решает ни одну из вышеуказанных задач. Одна из основных причин – это отсутствие в законодательной деятельности базового системообразующего элемента, назначением которого является определение концепции и стратегии развития законодательства, а также координация субъектов законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях для реализации выработанных концептуальных представлений. Другими словами - отсутствие субъекта формирования и реализации вышеупомянутой стратегии.

В качестве прототипов для выбора организационных форм существования подобного субъекта может служить Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, действовавшая при Государственной Думе 1-го и 2-го созывов. Однако деятельность этой Комиссии, не наделенной реальными полномочиями, не встроеной в законодательный процесс и не имеющей необходимого правового и аналитического обеспечения, оказалась абсолютно неэффективной. Реальные подвижки в необходимом направлении начались лишь в связи с работой Комиссии при Президенте Российской Федерации по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Значительный импульс для решения данной проблемы придало учреждение Совета по взаимодействию Совета Фе-

⁴ Данное утверждение является дискуссионным.

дерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) 21 мая 2002 года.

Тем не менее, институциональная ниша федерального государственного органа, наделенного конституционными полномочиями в сфере формирования единой концепции и стратегии развития федерального и регионального законодательства страны, пока остается свободной. Основные задачи такого органа могут состоять в следующем:

1) концептуальная увязка в единый вектор двух базовых направлений стратегического развития России: курса внешнеполитического и государственно-правового развития страны, определяемого Президентом Российской Федерации, и курса социально-экономического развития страны, предлагаемого Правительством Российской Федерации в соответствии с полномочиями, фактически делегированными ему Президентом;

2) создание целостного представления о потребностях в развитии законодательства с позиций формирования как правовых рамок политического курса государства, так и правовой базы для его реализации;

3) выработка единой концепции и стратегии развития законодательства Российской Федерации;

4) содержательная координация, в первую очередь законопроектной и, возможно, законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях для реализации единой концепции и стратегии развития законодательства Российской Федерации.

Данный орган должен действовать под эгидой Президента России в рамках его конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и быть способным к консолидированному выражению интересов и позиций основных из 723 субъектов права федеральной законодательной инициати-

вы, а также иметь необходимый уровень экспертной аналитической и правовой поддержки.

Совет Федерации, наделенный, в отличие от Государственной Думы, конституционным правом (и обязанностью) законодательной инициативы, способный (в том числе через Совет законодателей) к консолидированному выражению интересов 89 субъектов Федерации и 178 своих членов, имеет правовые и фактические основания для выполнения головной роли в деятельности подобного органа. С переходом Совета Федерации к деятельности на постоянной и профессиональной основе появилась реальная возможность выполнения данной роли. Совет Федерации всегда проявлял способность к глубокому исследованию самых сложных социально-экономических и политических ситуаций и выработке собственных концептуальных представлений о путях их разрешения. Значительное число «новых старых» членов Совета Федерации и аппарат палаты могут обеспечить преемственность этой традиции.

Вместе с тем, для решения рассматриваемой «сверхзадачи» Совету Федерации, помимо сохранения своих сильных сторон, необходимо преодолеть ряд определенных недостатков. Так, долгое время концептуальные представления палаты о перспективных путях развития страны, как правило, ограничивались масштабными, но все же частными направлениями и проблемами. В новых условиях предстоит увязывать эти представления в единый системный комплекс. Концептуальные разработки в основной своей массе не доводились до формы конкретных законопроектов - той единственной формы, в которой они могут быть проведены в жизнь. В этой связи осуществление функций Совета Федерации по оппонированию иным субъектам законодательного процесса и по проведению собственных законопроектов в новых условиях нуждается в существенном совершенствовании. В этой ситуации представляется целесообразной тактика последовательного освоения ролей: от эффективного и конструктивного оппониро-

вания Правительству и Государственной Думе к инициативному формированию системообразующих основ законодательства, прежде всего через усиление взаимодействия с региональными парламентами.

Ряд предложенных мер уже осуществлен с принятием нового Регламента палаты. Однако самоорганизация Совета Федерации, в первую очередь в сфере законодательной деятельности, должна получить свое дальнейшее развитие. Выполнение перечисленных задач обеспечивает необходимые условия для последовательного выхода на качественно новый уровень развития деятельности Совета Федерации и освоения им роли активного субъекта государственно-правовой стратегии, идеологического и системообразующего лидера в формировании федерального и регионального законодательства.

4. Особенности взаимоотношений Совета Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации

В конституционно-правовой практике зарубежных стран отношения федерального (национального) парламента с законодательными органами субъектов федерации (регионов), как правило, не носят институционального характера. В тех случаях, когда верхняя палата формируется путем не прямых выборов (Франция), возникают определенные взаимоотношения между членами этой палаты и коллегиями выборщиков, представляющих региональные и местные законодательные органы. Однако речь, как правило, не идет об императивном мандате – мотивация сенаторов к учету региональных интересов формируется косвенными способами (за счет совмещения выборных должностей в представительных органах разного уровня, политической ответственности перед населением и т.п.).

Институциональный характер приобретают отношения верхней палаты и / или ее членов с исполнительными органами регионов в случае

формирования этой палаты путем назначения. Один из наиболее ярких примеров - Германия⁵. Группа членов Бундесрата, представляющих конкретную землю, по существу является представительством соответствующего земельного правительства (в соответствии с нормой Основного закона Германии: «Члены Бундесрата выполняют указания правительств своих земель»). Кроме того, при Бундесрате на основании нормы Регламента этого органа действует Постоянный консультативный совет в составе уполномоченных представителей земель. В его функции входит консультирование председателя и президиума Бундесрата, а также оказание содействия в проведении пленарных заседаний и принятии административных решений, а также в организации взаимодействия Бундесрата с федеральным правительством.

Особенности взаимоотношений членов Совета Федерации с законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются прямой нормой Конституции РФ и развивающими ее положениями текущего законодательства о порядке формирования Совета Федерации. Институциональные же отношения между палатами Федерального Собрания и теми же структурами субъектов Российской Федерации как органами власти возникают в рамках законодательных процедур на основании положений статьи 136 Конституции и ряда федеральных законов (например, при внесении поправок в главы 3-8 Конституции Российской Федерации, рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, при рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации).

⁵ Немецкие правоведы всегда делают оговорку, что Бундесрат формально-юридически не является палатой федерального парламента, одновременно признавая именно такую его роль по существу предоставленных ему полномочий, и подчеркивают, что легитимность решений Бундесрата не подлежит сомнениям. - см. Государственное право Германии в 2-х томах, Т. 1. - М., ИГП РАН, 1994.

Углубление этих отношений и перевод их со спорадической на системную основу должны произойти в процессе становления Совета законодателей. Хотя прямой законодательной базы для этого нет, по сути речь идет о делегировании этому органу части конституционных полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, установленных частью 2 статьи 80 Конституции. За основу можно принять модель, закрепленную Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с положениями которого федеральное Правительство:

- рассматривает предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и субъектов РФ и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения предложений;
- направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;
- рассматривает в обязательном порядке предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам.

Принимая во внимание конституционное предназначение Совета Федерации, можно утверждать, что именно эта палата федерального парламента призвана во взаимодействии с законодательными органами субъектов Российской Федерации обеспечить гармонизацию федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также учет региональных интересов при принятии федеральных законов. Именно в этих целях, после широкого обсуждения и при поддержке Президента России был создан Совет законодателей. Задачи этого

органа непосредственно вытекают из существующих проблем совершенствования правового поля России. Во-первых, это недостаточная эффективность участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе. Основными факторами, порождающими эту проблему, являются сложность выражения консолидированной позиции регионов, трудности в обеспечении необходимого содержательного и юридического качества подготовки законодательных инициатив, в первую очередь, их финансово-экономического обоснования, а также организационные проблемы сопровождения законопроектов при их прохождении в Государственной Думе, своевременного и полного информирования о планах и ходе законопроектной работы в федеральных органах государственной власти.

Эти проблемы могут быть в значительной степени устранены, если наиболее значимые инициативы регионов, возможно, в форме законодательных предложений, выносить на обсуждение Совета законодателей. В случае их согласованной поддержки значительным числом регионов целесообразно оформлять такие разработки в качестве совместных законодательных инициатив Совета Федерации и региональных парламентов. Совет Федерации мог бы взять на себя сопровождение таких законопроектов на всех этапах федерального законодательного процесса. Очевидно, что отношение к законопроектам, прошедшим такую процедуру и получившим такой статус, будет заведомо иным и в Правительстве, и в Государственной Думе.

Но главная задача в этой области - это решение проблемы неудовлетворительного качества всего регионального и федерального законодательства, в первую очередь, в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Подходы к законодательной гармонизации отнюдь не должны сводиться к одностороннему приведению региональных актов в соответствие с федеральными нормами. Предпринятые в этом

направлении, по сути административные усилия явились вынужденными мерами антикризисного управления. Корни же проблемы находятся не в целенаправленном нарушении региональными властями федеральных норм в собственных политических интересах, а в систематическом воспроизводстве несовершенного законодательства на всех уровнях и, в том числе, на федеральном из-за принципиальных недостатков организации законодательной деятельности.

Исходя из данной посылки, можно определить соответствующие направления работы Совета законодателей.

1. Систематизация не нашедших своего разрешения спорных ситуаций, возникших по поводу противоречия региональных и федеральных норм, и выработка консолидированной позиции по устранению коллизий. Результатом этого может стать изменение не только региональных, но, при необходимости, и федеральных актов. В последнем случае, как указывалось выше, целесообразно использовать возможность разработки совместной законодательной инициативы Совета Федерации и законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

2. Проведение анализа регионального законодательства и объективных потребностей в унификации законодательных решений. В необходимых случаях может осуществляться разработка методических рекомендаций, либо модельных актов, направленных на совершенствование законов субъектов Федерации.

3. Осуществление координационного планирования законотворческой деятельности законодательных органов государственной власти всех уровней. В его основу должна быть положена концептуальная проработка потребностей в совершенствовании и развитии законодательства, вытекающих как из потребностей в законодательном обеспечении актуальных мер государственной политики, определенных в посланиях Президента страны, других политических программных документах, так из ре-

зультатов обобщения правоприменительной практики в регионах с учетом, в том числе, проблем, возникающих при исполнении федеральных законов.

При таком подходе может быть реализована программная установка Президента о том, что государство должно быть приспособлено, перестроено для решения в первую очередь стратегических задач. Для законодательных органов это означает, что ситуативное, в значительной степени стихийное законотворчество должно уступить место концептуально осмысленной, поставленной на плановую основу, хорошо скоординированной совместной работе. В этом случае может быть обеспечена адекватность формируемой системы законодательства реальным проблемам развития страны, ее согласованность по содержанию и юридическая непротиворечивость, исключающие принятие необоснованных решений, дестабилизирующих социально-экономическую и политическую ситуацию.

Статья подготовлена **Л.Я. Полуяном**,
советником отдела проблем государственного
строительства Аналитического управления

РЕГЛАМЕНТЫ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Регламент законодательного (представительного) органа государственной власти (его палат) - это совокупность правил, устанавливающих порядок осуществления этим органом (органами) своих полномочий. Компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти, круг субъектов, участвующих в его деятельности, а также содержание правоспособности данного органа закрепляется, как правило, в конституции либо в конституционном акте. На долю же регламента остается лишь их раскрытие, детализация, установление такого порядка деятельности парламента, при котором он мог бы полноценно осуществлять свои полномочия. Регулирование парламентской деятельности может осуществляться как отдельными регламентами, принятыми каждой палатой самостоятельно (Германия, Польша, Швейцария, Румыния, Италия, Франция, Хорватия, Россия), так и единым, общим для всего парламента регламентом (Швейцария).

Статус парламентских регламентов.

Исторически регламентные нормы выросли из обычаев, возникших в процессе деятельности сначала совещательных, а позже законодательных органов власти. При этом различия в статусе регламентов во многом зависели от исторических традиций конкретного государства. Чаще всего регламенты принимаются постановлением палаты (Франция, Россия). Однако возможен вариант, при котором регламент, принимаемый в форме обычного постановления палаты, приобретает статус т. н. парламентского закона (Румыния, Польша, Испания) или изначально имеет статус закона

(Италия, Чехия). В одних странах регламент палаты должен соответствовать только конституции (Польша, Италия, Румыния), в других - не только конституции, но и законам (Хорватия, Швейцария).

Следует отметить, что специфический статус регламента во многих парламентах мира заставляет принимать его несколько иным способом, чем обычные законы. Например, в Италии, Польше, Хорватии регламент принимается квалифицированным, а не простым большинством голосов. Регламент же верхней палаты кое-где обладает статусом более высоким, чем регламент нижней палаты или даже закон. А в Канаде, например, положения регламента верхней палаты имеют приоритет также над обычным правом.

Большинство парламентских норм органично находит свое отражение в самих регламентах палат, однако, имеет место практика закрепления некоторых регламентных по своей сущности норм специальными законами или даже указами президента (Казахстан). Регулирование парламентской деятельности осуществляется также специальными регламентами совместных комиссий (Швейцария, Италия) или совместных сессий палат (Румыния). В США, Канаде и Великобритании существуют также регламенты отдельных парламентских процедур.

Регламент верхней палаты в свете представлений о ее роли и месте в политическом процессе.

Формирование верхних палат парламентов зачастую происходило под флагом стремления исполнительной власти к возведению барьеров на пути повышенной политической активности нижних палат. Ликвидация верхних палат парламентов, например, в скандинавских странах, рассматривалась в свое время как результат демократизации общественных отношений. Вместе с тем, тенденция, проявившаяся в дальнейшем в тех же скандинавских странах, сформировавших особую структуру однопалатно-

го парламента, заключающуюся в разделении единственной палаты парламента на две части - верхнюю и нижнюю, свидетельствовала о том, что наличие или отсутствие верхней палаты не может свидетельствовать о демократическом или недемократическом характере управления государством.

Верхняя палата парламента является в большей степени элементом политико-правовой архитектуры, создающим предпосылки для создания более качественной законодательной базы, а также обеспечивающим преемственность при выборах в нижнюю палату. В государствах с федеративным устройством к этим функциям добавляется также учет интересов субъектов федерации.

Вопреки значительному политическому весу верхних палат парламента, во многих странах действуют правила, запрещающие излишнюю их политизацию, в частности, запрет на образование политических групп или фракций. Кое-где допускается формирование политических групп (Польша, Румыния, Италия, Испания), фракций (Швейцария) или политических клубов (Хорватия, Чехия), однако, деятельность их при этом четко регламентирована. Численность таких групп колеблется от 3-х (Хорватия) до 20-ти парламентариев (Италия). Выход из парламентской группы, как правило, разрешен, но без права вступать в другую (Польша, Румыния). Исключением в данном вопросе является Италия, где переход из одной политической группы в другую может осуществляться свободно.

Политические группы следует отличать от территориальных групп, предусмотренных регламентами некоторых верхних палат (Испания), а также от парламентских групп, образованных по национальному или этническому признаку (Хорватия), и групп, обладающих теми или иными специальными полномочиями (Чехия, Хорватия, Россия). Численность последних различна и зависит от конкретных задач. В Румынии, например, выносить вопрос о соответствии регламента конституции вправе только

группа сенаторов из 25-ти человек, а в Польше правом законодательной инициативы обладает только весь сенат в целом (что контрастирует с опытом Швейцарии или России, где субъектом права законодательной инициативы может быть любой парламентарий).

Регламентное закрепление полномочий верхних палат парламента.

Основными полномочиями верхних палат парламентов, закрепленными в конституционных актах и развиваемыми в регламентах, являются законотворческие функции, включающие в себя и реализацию права законодательной инициативы, хотя изредка верхние палаты не имеют такого права вообще (Индия, Эфиопия, Алжир), либо наделены лишь совещательными полномочиями в данной сфере (Египет, Словения, Камбоджа).

Кроме законодательных за верхними палатами как правило закреплены полномочия, связанные с назначением на должность и освобождением от нее ряда должностных лиц: прокуроров, судей, аудиторов, дипломатов, министров, высокопоставленных военных или гражданских государственных служащих, омбудсменов и др.

К полномочиям верхних палат, порядок исполнения которых как правило четко прописывается в регламентах, часто относятся вопросы, связанные с выборами главы государства, либо отрешения его от должности (Германия, Россия, США).

В подавляющем большинстве стран верхние палаты (иногда совместно с нижними) исполняют контрольные функции, в первую очередь, по отношению к правительству (Италия, Франция, Германия, Великобритания, Румыния, Швейцария). И лишь в некоторых случаях надзор за работой правительства закреплен только за нижней палатой парламента (Чехия, Хорватия).

Кроме того, иногда верхним палатам предоставляются судебные полномочия (Великобритания, США, Бразилия).

Порядок работы парламентских комитетов и комиссий и его закрепление в регламентах.

Повседневная деятельность парламентариев наиболее тесным образом бывает связана с работой в комитетах и комиссиях палат парламента, поэтому регламент, как правило, очень подробно расписывает эти функции. Работа в нескольких комитетах или комиссиях обычно не допускается, хотя и в этом правиле есть исключения - в Польше, например, разрешается свободное участие парламентариев в работе нескольких комитетов или комиссий. Верхние палаты многих стран обладают правом создавать чрезвычайные либо конституционные комиссии для рассмотрения особо сложных или важных вопросы общественной жизни, таких, как вступление государства в ту или иную международную организацию, а также расследование причин кризисных ситуаций в различных сферах публично-правовых отношений.

Неприкосновенность парламентариев в нормах регламентов.

Важным вопросом, которому уделяют большое внимание многие регламенты, является вопрос о неприкосновенности парламентария. Возможность лишения его неприкосновенности, как правило, ограничена серьезными запретами. В большинстве стран сенатор может быть лишен неприкосновенности только с согласия палаты (Италия, Румыния, Хорватия, Чехия и др.), а иногда только после разбирательства дела специальной парламентской комиссией (Румыния, Хорватия). Только в ряде стран допускается свободный порядок возбуждения уголовного дела, в процессе чего парламентарий продолжает осуществлять свои полномочия (Италия). Исключение составляет задержание парламентария на месте преступления,

но только в случае, если за совершение данного уголовного преступления предусмотрено наказание на срок свыше пяти лет (Хорватия). Другим ограничением для следственных органов может стать право председателя палаты, уведомленном о произведенном аресте, не согласиться с этим, чем прекратить процедуру задержания (Чехия).

В то же время в некоторых странах парламентская неприкосновенность в полной степени действует только во время проведения сессий парламента (Швейцария, Франция). Между сессиями для лишения парламентской неприкосновенности достаточно согласия президиума палаты (Франция) или специальной парламентской комиссии, но с последующим утверждением палатой (Хорватия). В некоторых странах допускается возбуждение дела с согласия самого парламентария (Швейцария), что, однако, не означает добровольного сложения с себя парламентской неприкосновенности, что обычно не предусматривается в регламентах (Германия, Румыния, Франция).

Дисциплинарная ответственность парламентариев в нормах регламентов.

Дисциплинарная ответственность членов верхних палат парламентов за нарушение регламента может включать в себя следующие санкции: принесение депутатом официальных извинений (Чехия), предостережение (Румыния), призывание к порядку (Франция, Румыния), призывание к порядку с занесением в протокол (Франция), выговор (Франция), выговор с временным отстранением от участия в заседании (Франция), лишение слова (Румыния), удаление из зала на время данного заседания (Румыния). Однако существуют и государства, в которых нормативным образом не закреплены санкции за неисполнение регламента или иных актов, регламентирующих парламентскую деятельность (Швейцария).

Роль регламента в законотворческом процессе.

Некоторые верхние палаты наравне с нижними активно занимаются законотворческой деятельностью, что заставляет их вносить в регламенты дополнительные положения о порядке рассмотрения законопроектов. Многие законотворческие процедуры калькированы с аналогичных процедур в нижних палатах (например, принятие законов в нескольких чтениях). Кроме того, парламенты многих стран руководствуются значительным количеством неcodифицированных процедурных правил, оказывающих существенное воздействие на деятельность как палат в целом, так и отдельных парламентариев (Великобритания).

Регламенты верхних палат в субъектах Российской Федерации

В России, кроме федерального уровня, двухпалатные законодательные (представительные) органы государственной власти представлены в следующих субъектах Федерации: республики Башкирия, Кабардино-Балкария, Карелия и Якутия, а также Свердловская область. В стадии формирования бикамерализма находится республика Адыгея. Однако несмотря на то, что двухпалатность имеет место только в пяти субъектах Российской Федерации, между подходами к регулированию взаимоотношений палат существуют существенные различия. В Республике Якутия и Свердловской области каждая палата имеет собственный регламент, кроме которого существует еще и регламент совместных заседаний, в то время как в Республике Карелия собственный регламент имеет только нижняя палата, а верхняя действует на основании единого регламента Законодательного Собрания. В Башкирии же собственных регламентов у палат вообще нет, а деятельность их регулируется одним единственным общим регламентом.

Нормы, включаемые в регламенты верхних палат законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в целом совпадают. Они определяют структуру палаты,

ее компетенцию, организацию и порядок работы палаты, а также порядок работы ее комитетов, постоянных и временных комиссий, рабочих групп и экспертных советов. В регламентах четко расписаны вопросы, связанные с разрешением споров и разногласий между палатами и другими органами государственной власти, а также определены полномочия должностных лиц палаты и порядок проведения парламентских (депутатских) слушаний. Много внимания в регламентах уделено порядку рассмотрения и согласования кандидатур должностных лиц, если это предусматривается конституциями (уставами) субъектов РФ. Также в регламентах определяется порядок приведения к присяге высшего должностного лица субъекта Федерации и порядок вынесения недоверия высшему органу исполнительной власти (правительству).

Регламентами иногда закрепляются и такие вопросы, которые не могут быть предметом рассмотрения верхних палат. В частности, согласно норм Регламента Законодательного Собрания Республики Карелия из обязательного рассмотрения Палатой Республики исключены законы, касающиеся налогов и сборов.

Также регламентами предусматриваются меры дисциплинарной ответственности парламентариев, в числе которых: предупреждение (Башкирия, Якутия), официальное замечание (Свердловская область), призыв к порядку с занесением в протокол (Якутия), лишение слова (Башкирия), удаление из зала до конца заседания (Свердловская область), вынесение порицания (Свердловская область), уведомление избирателей через средства массовой информации (Якутия). Кроме того в Свердловской области Регламент Законодательного Собрания предусматривает выведение парламентариев из состава органов палаты за систематическое неучастие в ее работе. Единственным субъектом Федерации, в регламенте верхней палаты представительного органа которого не предусмотрено санкций за нарушение регламента, является Карелия.

Разумеется, содержание регламентных документов верхних палат представительных органов не исчерпывается перечисленными вопросами. Регламенты регулируют еще значительный блок отношений, связанных с взаимодействием палат парламента, в частности, с порядком разрешения споров между палатами (в некоторых странах эти вопросы являются предметом регулирования специальных законов - в Чехии и Швейцарии, например, действуют законы о сотрудничестве палат). Кроме того, в регламентах верхних палат содержатся правила приведения сенаторов к присяге, а также нормы, определяющие деятельность библиотек, читальных залов, почтовых отделений, мест общественного питания и других структур, обслуживающих парламентариев и сотрудников аппарата. Как и в ряде зарубежных стран, в регламентах верхних палат законодательных органов государственной власти субъектов РФ также содержатся правила обслуживания парламентариев и сотрудников аппарата.

В целом, можно сделать вывод о том, что регламенты верхних палат парламентов играют значительную роль в законодательном процессе. Мировой опыт парламентской деятельности также свидетельствует о том, что внутрипарламентские по своей природе нормы регламентов могут влиять на политическую и общественную жизнь страны далеко за рамками деятельности представительных органов.

Информационно-аналитический материал
подготовлен **И.Г. Лавриненко**,
советником отдела проблем государственного
строительства Аналитического управления

**О МЕСТЕ И РОЛИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
В СВЕТЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ – ПАРЛАМЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Проект закона «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации» был разработан в 1999 году группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации во главе с Е.Б.Мизулиной и пока является первой и единственной попыткой законодательного определения места и роли Совета Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации. Данный законопроект был вынесен на обсуждение во время заседания «круглого стола» в Государственной Думе 26 октября 1999 года⁶.

Однако за время, прошедшее с момента появления данного законопроекта, политическая и экономическая ситуация в стране претерпела значительные изменения: состоялись выборы нового Президента Российской Федерации и Государственной Думы Российской Федерации третьего созыва, появился институт Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, благодаря чему Президент России активно реализует свои конституционные полномочия в сфере приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. В связи с новым порядком формирования Совета Федерации сильно изменилась парламентская жизнь страны, ибо верхняя палата стала работать на профессиональной, постоянной основе и заниматься чисто парламентской деятельностью. Новеллы в избирательном законодательстве, а также в законодательстве о политических партиях уже сегодня вносят коррективы в сложившейся рас-

⁶ Проект данного закона, а также материалы его обсуждения опубликованы Государственной Думой в 2001 году отдельной брошюрой под названием «Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе».

клад политических сил. Экономическая ситуация в России также изменилась, наблюдаются устойчивые темпы роста объемов валового внутреннего продукта, два последних года принимаются бездефицитные бюджеты, введен в действие новый Бюджетный Кодекс Российской Федерации, проведена налоговая реформа, принят Земельный Кодекс.

Исходя из реально складывающейся за последние три года ситуации, вполне очевиден вывод о том, что законопроект «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации» несколько устарел, что концептуальные положения, заложенные в нем, требуют серьезной корректировки, а содержательная часть не в полной мере определяет место и роль обновленного Совета Федерации в системе российского парламентаризма, на чем следует остановиться более подробно.

1. В рассматриваемом законопроекте, как и в Конституции Российской Федерации (ст. 95, 96) не содержится сколько-нибудь четких указаний на порядок формирования Совета Федерации с учетом длительной перспективы, а, скорее, наоборот - в них запрограммирована свобода маневра для Президента РФ и Государственной Думы в отношении верхней палаты. Конституция сформулировала лишь самые общие принципы формирования верхней палаты. Это на практике привело к тому, что с 1993 года страна имела уже три различных варианта формирования Совета Федерации, и нет никаких оснований категорически отрицать возможность появления четвертого, в то время как мировой опыт бикамерализма имеет тенденцию к длительному и устойчивому развитию. В действительности же вопрос незыблемости принципов формирования верхней палаты Федерального Собрания является стержневой проблемой при подходе к разработке законопроекта, имеющего предметом своего регулирования такой емкий правовой институт, как Федеральное Собрание. Если Президент, Совет Федерации и Государственная Дума готовы закрепить на долгосрочную перспективу действующий порядок формирования Совета Федерации

то работу над проектом закона «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации» следует продолжать, в противном случае это совершенно нецелесообразно.

2. В предлагаемом законопроекте не нашел отражения важнейший не только для парламента, но и для всего государства принцип непрерывности осуществления Советом Федерации своих полномочий. Если Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, то Совет Федерации призван стать гарантом преемственности и непрерывности законодательного процесса, что может иметь серьезные последствия. Во-первых, такая преемственность дает возможность стратегического планирования законодательной деятельности на ближайшие 5-10 лет в условиях, когда политический расклад в нижней палате будет меняться от выборов к выборам. Во-вторых, проблема непрерывности законодательного процесса может обостриться в случае роспуска Государственной Думы (до момента избрания новой, т.е. на четыре месяца). В связи с этим возникает необходимость наделения верхней палаты российского парламента дополнительными полномочиями в законодательном процессе, по аналогии, например, с опытом Италии, ст. 76 Конституции которой предусматривает делегирование одной из палат своих законодательных функций правительству. В этом случае Правительство РФ, минуя Государственную Думу, могло бы напрямую вносить законопроекты в Совет Федерации.

3. В рассматриваемом законопроекте недостаточно четко определены и во многом сокращены конституционные полномочия Совета Федерации в бюджетном процессе, а также финансовом и налоговом регулировании, в то время как статья 106 Конституции Российской Федерации к обязательному рассмотрению в Совете Федерации относит законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии. Такой акцент со стороны Конституции предполагает и особый подход к

процедуре принятия главных финансовых законов страны по примеру Франции, где законопроект о бюджете рассматривается Сенатом (верхней палатой) уже после первого чтения в Национальном собрании (нижней палаты парламента).

Особенность процедуры принятия закона о федеральном бюджете и других финансовых законов заключается еще и в том, что право законодательной инициативы по ним принадлежит только Правительству РФ, а поскольку Председатель Правительства РФ утверждается Государственной Думой и в определенной степени подотчетен ей, то наблюдается явный перекос полномочий в сторону Государственной Думы. Кроме того, передача законопроекта о бюджете из Думы в Совет Федерации только после четвертого чтения лишает верхнюю палату - палату регионов возможности активного влияния на бюджетный процесс и финансовую политику страны. В этом случае срабатывает принцип «голосуй - или проиграешь». В результате из 89 субъектов Российской Федерации лишь 20 являются на сегодняшний момент донорами, а остальные 69 субъектов (т.е. 75% от общего числа субъектов РФ) - это реципиенты федерального бюджета. Количество же субъектов местного самоуправления, имеющих самостоятельный бюджет, вообще не превышает 5%.

Для более полной реализации конституционных полномочий Советом Федерации необходимо законодательно закрепить процедуру передачи законопроектов, регулирующих финансово-бюджетные отношения, из Государственной Думы в Совет Федерации после каждого чтения тем более, что в рамках первого чтения утверждаются основные параметры бюджета, а второе и третье чтения касаются распределения средств, что требует более глубокого взаимодействия палат в рамках согласительных процедур.

4. Представляется сомнительным ряд статей из Главы II законопроекта «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации»,

определяющей структуру и организацию деятельности палат. Так, статья 11 проекта вводит ограничение на одновременное участие члена Совета Федерации в работе комитета и какой-либо постоянной комиссии. Вместе с тем, пункты 3 и 4 данной статьи законодательно определяют количество комитетов и постоянных комиссий, а также их наименования, что нарушает принцип независимости законодательной власти в вопросах внутренней политики. В законопроекте есть положения о Совете Государственной Думы, но нет аналогичной статьи о Совете Палаты Совета Федерации. Вместо этого вводится институт Секретарей Совета Федерации, избираемых из числа членов Совета Федерации и исполняющих часть функций Аппарата. Часть 1 статьи 12 неоправданно ограничивает участие членов Совета Федерации в работе комитетов и постоянных комиссий не более чем двух сроков подряд. Статьи 20 и 21 законопроекта расширяют сферу совместной деятельности двух палат Федерального Собрания, чем выходят за рамки, установленные статьей 100 Конституции РФ. Интересно, что к совместной деятельности палат, выходящей за рамки конституционных предписаний, законопроектом отнесены не принципиальные, а второстепенные либо процедурные вопросы, содержащиеся в регламентах работы палат.

5. Не совсем ясна цель создания казначейства, казначейских комиссий и выборных должностей главных казначеев обеих палат, предусмотренного п.6 ст.5, п.3 ст.7 и п.1 ст.21 законопроекта. Также неясен смысл, заложенный в названии статьи 5 проекта «Гарантии финансовой и имущественной независимости Федерального Собрания». Обе палаты Федерального Собрания являются бюджетополучателями и их финансовое положение зависит от бюджета Российской Федерации, который утверждается Государственной Думой и Советом Федерации, а вся правовая основа и механизм формирования бюджетов бюджетополучателей заложены в Бюджетном Кодексе Российской Федерации. Спорным является и положение об имущественной независимости Федерального Собрания. Здания,

сооружения и хозяйственные постройки, необходимые Федеральному Собранию для осуществления его полномочий, в любом случае являются федеральной собственностью, а аренда и оперативное управление этой собственностью регулируется действующим законодательством.

6. Законопроект не содержит раздела о государственных служащих, работающих в аппаратах палат Федерального Собрания, что неоправданно лишает правовой основы деятельность парламентских чиновников. В настоящее время на сотрудников аппаратов палат распространяется действие Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который, хотя и определяет общий статус и необходимый минимум общих правил деятельности парламентских чиновников, не учитывает специфику аппаратной работы именно в законодательных органах власти.

В данном вопросе необходимо ориентировать на зарубежный опыт, свидетельствующий о том, что во многих странах с двухпалатным парламентом законодательно вводится понятие парламентских государственных служащих. Во Франции, например, Законом от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях чиновников» уточняется, что работники аппаратов палат французского парламента не подпадают под общий статус чиновников. Бюро двух палат самостоятельно устанавливает статус парламентского служащего, процедуру конкурсного отбора, денежное содержание и пенсионное обеспечение парламентских служащих. В условиях, когда в Российской Федерации урегулированы далеко не все вопросы прохождения государственной службы, нормативно-правовая база организации государственной службы в парламенте в силу ее специфики требует особого внимания.

7. В законопроекте не прописан механизм реализации института отзыва члена Совета Федерации по инициативе органов, избравших (назначивших) его. Федеральный законодатель, как представляется, должен вве-

сти порядок отзыва, содержащий в себе «защитный механизм» от местного произвола (в частности, это касается случаев, когда позиция члена Совета Федерации при голосовании по какому-либо вопросу расходится с позицией органа, назначившего (избравшего) его).

8. Абсолютно не отражены в законопроекте положения статьи 102 Конституции Российской Федерации, касающиеся полномочий Совета Федерации (пп. «а», «б», «в», «г», «д» и «е»). Таким образом, остались фактически не закрепленными в законодательном порядке механизмы реализации конституционных полномочий Совета Федерации по таким важнейшим вопросам как изменение границ, введение военного и чрезвычайного положения, использование Вооруженных Сил за пределами страны, а также назначение выборов и отрешение Президента Российской Федерации от должности.

В целом становится очевидно, что проект федерального закона «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации» нуждается в концептуальной переработке. В практическом плане можно порекомендовать создать из представителей Совета Федерации и Государственной Думы совместную рабочую группу для работы над законопроектом, хотя вопрос о необходимости принятия подобного закона по-прежнему остается открытым.

Информационно-аналитический материал
подготовлен **М.З. Гнездиловым**,
заместителем начальника отдела проблем
государственного строительства
Аналитического управления

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Разнообразие организации законодательной деятельности в странах Европы тесно связано с различиями в формах правления и государственного устройства этих стран. Наиболее интересным и в какой-то мере не чуждым российским реалиям государственного строительства является опыт Германии и Франции в данной сфере.

В ФРГ действует принцип формального равенства субъектов права законодательной инициативы. Это означает, что все поступившие в Бундестаг законопроекты рассматриваются на его заседании по крайней мере в первом чтении. Однако впоследствии законопроекты могут задержаться в ответственных комитетах и так и не быть рассмотренными во втором и третьем чтениях. Законопроекты, не принятые в течение сессии в качестве законов, утрачивают статус законопроектов, работа с ними прекращается. На практике это случается крайне редко вследствие особого порядка контроля за деятельностью парламентариев: если комитет, являющийся ответственным за подготовку законопроекта, в течение 10 недель не представит проект решения по нему для рассмотрения палатой, любая из фракций может потребовать его отчета на заседании палаты о ходе работы над проектом закона.

Законопроект, вносимый в Бундестаг, сопровождается титульным листом с изложением цели, механизма действия законопроекта и затрат, которых потребует его принятие. К правительственному законопроекту прилагается также послание федерального канцлера с указанием министерства, ответственного за законопроект, обоснование необходимости принятия законопроекта, заключение Бундесрата и заключение Правительства на заключение Бундесрата (последнее имеет факультативный характер и приобщается к пакету сопроводительных документов к законопроек-

ту только в случае несогласия Правительства с мнением Бундесрата). К законопроекту, направляемому Бундесратом, прилагаются также послание Президента Бундесрата, обоснование необходимости принятия законопроекта, заключение Правительства и заключение Бундесрата на заключение Правительства (также в случае возникших разногласий).

Законы принимает Бундестаг. Принятый Бундестагом закон поступает в Бундесрат, который его может одобрить, отклонить или передать в согласительную комиссию. Законы делятся на две группы: законы, требующие обязательного одобрения Бундесрата, и «законы с правом протеста», по которым Бундестаг может преодолеть возражения Бундесрата (таким же большинством голосов, каким в Бундесрате принято решение об отклонении закона). Закон может квалифицироваться как требующий одобрения в том случае, когда в нем в значительной мере затронуты интересы земель (к таким актам относится примерно половина всех принимаемых законов). Споры Бундестага и Бундесрата о соответствующей квалификации законов разрешаются Конституционным судом. В случае обращения к согласительной комиссии последняя либо вырабатывает согласительное предложение, то есть согласованный проект закона, который затем предлагается принять Бундестагу и Бундесрату, либо констатирует факт невозможности согласования позиций. В последнем случае закон повторно рассматривается Бундесратом. Повторное отклонение Бундесратом возможно только для законов, требующих его обязательного одобрения. В этом случае работа над законом в данной редакции прекращается. Одобренный же Бундесратом закон передается Президенту для подписания и официального опубликования. Права вето у Президента нет.

Таким образом, законодательный процесс в ФРГ носит односторонний характер, т.е. принимать законы и изменять их может только нижняя палата парламента, верхняя же палата обладает лишь правом отклонять принятые нижней палатой законы. Возражения верхней палаты могут

быть учтены с помощью согласительных процедур или преодолены нижней палатой парламента

Основой французской системы взаимодействия палат парламента в ходе законотворчества являются так называемые «челночные» процедуры, в рамках которых законопроект может «курсировать» от одной палаты к другой, причем обе палаты могут существенно изменять текст законопроекта. Закон принимается в том случае, когда обе палаты приходят наконец к единому мнению относительно его текста.

Законопроекты рассматриваются последовательно в обеих палатах французского парламента с целью выработки идентичного текста. Чтения являются не различными видами рассмотрения текста, а этапами диалога между двумя палатами, стремящимися к согласованию общих позиций. Каждое чтение предусматривает полное рассмотрение текста. Однако по существу рассматриваются лишь положения, обсуждение которых еще продолжается в обеих палатах, то есть по которым еще не достигнуто согласие. В принципе такие последовательные рассмотрения законопроекта в палатах могут продолжаться до достижения ими полного согласия (т.е. сколько угодно долго), но Конституция позволяет Правительству после одного или нескольких чтений и созыва смешанной паритетной (согласительной) комиссии просить Национальное собрание принять окончательное решение, несмотря на возражения Сената. Подписание (промульгация) принятых парламентом законов входит в компетенцию Президента Республики. Но Президент, имея право вето, не подписывает закон только в том случае, если Конституционный совет установил несоответствие всего или части текста закона Конституции.

Информационно-аналитический материал
подготовлен **М.З. Гнездиловым**,
заместителем начальника отдела проблем
государственного строительства
Аналитического управления

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ПРАВОСУДИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ИНСТИТУТА ТОЛКОВАНИЯ

Нестабильность экономической и социально-политической обстановки в современной России обуславливает необходимость поиска более эффективных способов модернизации существующей правовой системы. Среди традиционных способов «умиротворения» назревших противоречий между нормами права и действительным положением дел традиционно рассматриваются принятие новой Конституции, коррекция ее положений путем внесения поправок, принятие федеральных (федеральных конституционных) законов, приведение нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ, федеральным законодательством, а также упорядочение договорного процесса. Но существует еще один, достаточно новый для отечественной правовой системы институт – конституционное (уставное) толкование, которое также может быть использовано в качестве средства совершенствования правовой системы.

Сам по себе институт толкования достаточно нов для России. Хотя его зачатки существовали еще в пору Союза ССР (в виде, например, постановлений Пленума Верховного Суда), официальная доктрина не слишком благоволила к подобного рода нормотворчеству. Впервые закрепленная на конституционном уровне в конце 80-х – начале 90-х годов, конституционная юстиция, призванная в том числе осуществлять конституционное толкование, стала реально функционирующей системой только начиная с 1991 года, когда был сформирован Конституционный Суд РСФСР. Однако на этом процесс создания органа конституционной юстиции на федеральном уровне не завершился, так как представления о месте и роли Конституционного Суда РФ в системе публичной власти впоследствии не

раз подвергались существенной коррекции, продолжающейся вплоть до сегодняшнего времени.

На уровне субъектов Российской Федерации развитие конституционной юстиции и, следовательно, конституционного (уставного) толкования шло еще более сложно и противоречиво. Процесс создания органов конституционной юстиции в субъектах РФ до сих пор нельзя считать завершенным. Существование конституционных (уставных) судов в отдельных регионах вообще не предусмотрено. В тех же субъектах Федерации, где оно было предусмотрено, органы конституционной юстиции на практике длительное время не функционировали (и не функционируют до сих пор), а если и работали, то практически не занимались вопросами конституционного (уставного) толкования. В одном из субъектов Федерации - Республике Мордовия – имеется даже прецедент ликвидации Конституционного Суда⁷. Очевидно, что институт конституционного (уставного) толкования в субъектах Российской Федерации еще окончательно не сформировался, однако, уже сегодня можно отметить некоторые тенденции его развития.

Роль конституционного (уставного) толкования в федеративном государстве

Рассмотрение проблем конституционного (уставного) толкования в субъектах Российской Федерации вряд ли будет полным без комплексного обзора института толкования конституционных норм на федеральном уровне, его места и роли в правовой системе федеративного государства.

Конституционное (уставное) толкование – это компетентное толкование норм Конституции Российской Федерации, конституций и уставов

⁷ См.: Закон Республики Мордовия от 6 февраля 1994 г. «О внесении изменений в Конституцию (Основной закон) Республики Мордовия». // Советская Мордовия. 18 февраля 1994 г.

субъектов Российской Федерации. Согласно нормам Конституции РФ, а также Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸ толкование Конституции РФ относится к ведению Конституционного Суда РФ. Толкование конституций и уставов субъектов Российской Федерации действующая Конституция РФ не относит ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому большинство субъектов Российской Федерации на основании ст. 73 Конституции Российской Федерации правомерно отнесли толкование конституций и уставов к собственному ведению. Это соответствует ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁹, относящей толкование конституций и уставов субъектов Российской Федерации к ведению самих субъектов, а еще более конкретно - к ведению конституционных и уставных судов субъектов Федерации.

Таким образом, конституционное (уставное) толкование осуществляется:

- федеральным органом конституционного толкования - Конституционным Судом РФ;
- специализированными органами конституционного (уставного) толкования субъектов РФ – конституционными, уставными судами, уставными палатами и пр.;
- неспециализированными органами конституционного (уставного) толкования субъектов РФ – законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации.

⁸ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1995 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. № 10. Ст. 372.

⁹ Федеральный конституционный закон от 23 октября 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1.

Конституционное (уставное) толкование может осуществляться указанными органами как непосредственно, т.е. при помощи специальной процедуры толкования (**нормативное толкование**), так и в процессе рассмотрения конкретного дела по вопросам, затрагивающим в той или иной мере нормы конституций и уставов (**казуальное толкование**).

Конституционное толкование в федеративном государстве имеет особый характер, обусловленный прежде всего той ролью, которую играют и федеральная конституция, и конституции (уставы) субъектов Федерации в «правовом поле» федеративного государства. В условиях стабильного государства и устойчивой правовой системы конституционное (уставное) толкование призвано восполнять пробелы в праве, что особенно актуально в сфере отношений на уровне «Федерация – субъекты Федерации». В ситуации же кардинальных социально-политических перемен толкование приобретает особую остроту, ибо произвольное и непоследовательное конституционное толкование, обусловленное соображениями быстро меняющейся политической конъюнктуры, может повлечь кризис взаимоотношений разных уровней публичной власти, нестабильность федеративных отношений. Особую важность в деле созидания демократического правового федеративного государства приобретает толкование конституций и уставов по делам, связанным с федеративным устройством.

Обоснование значимости конституционного толкования в федеративном государстве не является исключительно продуктом современности. Еще известный русский правовед Александр Яценко писал о том, что гарантией федерализма является то, «чтобы споры о компетенции... решались не одной из спорящих сторон, а особым беспристрастным учреждением, верховным конституционным судом», который «будет образовываться под комбинированным влиянием обоих (центрального и регионального) начал и тогда он отразит в себе соотношение обеих противополож-

ных сил в организации данного федерального государства»¹⁰. Аналогичных позиций придерживались американские федералисты: «В спорах относительно границ между двумя юрисдикциями, суд, который должен судить в последней инстанции, подчиняется общему правительству ... Решение этого суда должно быть непартийным и соответствовать нормам конституции»¹¹.

Действительно, «теория делимости суверенитета основывается на предположении, что действие суверенных властей допускает двойное разграничение: территориальное и по предметам ведения... Каждая из них может быть вполне суверенна в своей сфере. Но при этом упускают из внимания, что... разграничение по предметам ведения есть граница идеальная, граница более или менее отвлеченных понятий. Невозможно перечислить все отдельные конкретные случаи, относящиеся к ведению той или иной власти... Неизбежны сомнения и споры. Кто-нибудь один должен получить право решать их бесповоротно. Та власть, которая получит это право, неизбежно подчинит себе другую власть»¹². Поэтому необходимо поддерживать систему конституционной юстиции в федеративном государстве таким образом, чтобы органы конституционной юстиции функционировали не изолированно друг от друга, неизбежно приводя к разобщенности прецедентного права, а в единой системе, хотя и не предусматривающей прямого подчинения органов конституционной юстиции субъектов федерации федеральному конституционному суду.

Многие авторы предлагали сконцентрировать функции конституционной юстиции только на федеральном уровне. Алексис де Токвиль писал: «...Было бы опасно отдать решение этих вопросов (вопросов о компетен-

¹⁰ Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. С. 52-353.

¹¹ Мэдисон Д. Федералист № 39. // Федералист. Политические эссе Гамильтона, Мэдисона, Джея. - М.: Прогресс, Литера, 1993.

¹² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. - СПб.: 1892. С. 78.

ции) обыкновенным судам, устанавливаемым в разных штатах самими штатами... Создан был высший федеральный суд, единый трибунал, имеющий компетенцию поддерживать между двумя соперничающими правительствами то разделение властей, какое установила конституция»¹³. Однако и создание подобного суда не является наилучшей гарантией федерализма. В самом его существовании кроется угроза узурпации власти, что и произошло, по мнению ряда авторов, в США¹⁴: «Федеральный суд сделался в США одним из орудий разрушения федеральной конституции»¹⁵. В Америке даже существует поговорка: «Конституция - это то, что скажут о ней судьи».

Все чаще подобные высказывания звучат и в адрес Конституционного Суда РФ, что стало вполне закономерным результатом существующей в нем «политики» толкования, допускающей наличие юридически значимых позиций Суда не только в резолютивных, но и в мотивировочных частях его постановлений и определений (что стало возможным на основании положения, содержащегося также в мотивировочной части одного из определений Конституционного Суда). Органы конституционного правосудия субъектов РФ во многом следуют укоренившейся на федеральном уровне практике придания юридической силы абстрактным и достаточно вольным рассуждениям судей по каждому конкретному делу. Очевидно, что в данном случае ни на федеральном, ни на региональном уровнях процедура конституционного (уставного) толкования не должна приводить к «эрозии» самой «конституционной материи».

¹³ Токвиль А. Демократия в Америке. - М.: Прогресс, 1992. С. 85.

¹⁴ Среди таких авторов Винсент Остром. Смысл американского федерализма. - М.: Арена, 1993. Глава 5 «Дело Гарсия», упадок федерализма и «ловушка центрального правительства». С. 120-150.

¹⁵ Яценко А. Указ. соч. С. 370.

Роль Конституционного Суда РФ в конституционном (уставном) толковании

В настоящее время, конституционное (уставное) толкование призвано стать институтом сглаживания противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации. Особое место в этой системе отведено Конституционному Суду РФ. Среди прочих своих полномочий Конституционный Суд осуществляет толкование Конституции РФ (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, нормы федеральных конституционных законов «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации»). Кроме того, значительная часть полномочий Конституционного Суда в полном соответствии со ст. 125 Конституции РФ направлена на разрешение споров и противоречий, возникающих между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, что также подразумевает в той или иной степени обращение к конституционному толкованию. «Выход» на конституционное толкование просматривается и в других полномочиях Конституционного Суда РФ. По сути, данная разновидность конституционного толкования является актом нормотворчества, а деятельность Конституционного Суда в сфере толкования - выработкой конституционно-правовой доктрины, которой должны руководствоваться все субъекты федеративных отношений, в том числе органы конституционной юстиции субъектов РФ с тем, чтобы не превращать единую правовую систему Российской Федерации в конгломерат сложносочетаемых прецедентов.

В последнее время достаточно часто встречается следующий тезис: если необходимо определенным образом скорректировать некоторые конституционные положения, а процедура изменения Конституции РФ слишком сложна, то не проще ли, минуя ее, опираться на такое толкование конституционных норм, которое отвечало бы требованиям времени. Это пред-

положение с равным успехом может быть отнесено и к толкованию конституций и уставов субъектов РФ, процедуры изменения которых также имеют тенденцию к ужесточению. Безусловно, такая позиция имеет ряд преимуществ. Во-первых, предназначение конституционной юстиции как раз и состоит в том, чтобы, не изменяя текста нормативных актов, восполнять пробелы в праве. Во-вторых, Конституционный Суд РФ, как и органы конституционной юстиции субъектов РФ – относительно стабильно работающие органы, состоящие из правоведов высочайшей квалификации, толкование которых весьма компетентно. Однако указанный способ восполнения пробелов в праве будет эффективен только в условиях стабильности правовой системы. В условиях же противоречивости и туманности конституционных (уставных) норм, нормативного хаоса на федеральном и региональном уровнях, конституционное (уставное) толкование не только не выполнит своего прямого предназначения, но и само станет элементом «эрозии» правового пространства. Основные причины такого положения дел заключаются в следующем.

1. Россия не является страной англо-саксонской системы права, где главенствует прецедент. Создание многоуровневой и сложной системы конституционных и уставных прецедентов не только не будет способствовать созданию правового государства, но напротив, в условиях всеобщего неуважения к закону превратится в катализатор нормативного хаоса на всех уровнях публичной власти.

2. Не следует забывать, что деятельность многих органов конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ может находиться и вне правового поля Российской Федерации, ибо она будет осуществляться в соответствии с конституциями и уставами субъектов РФ, некоторые из которых до сих пор противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству.

3. Если согласиться с «нормотворческой» функцией конституционного правосудия, то существует большой риск того, что деятельность его органов будет практически парализована огромным объемом работы. Нарушение иерархии нормативных правовых актов на федеральном, региональном и даже местном уровнях превратилось сегодня в систему. Попытки провести хотя бы приблизительную инвентаризацию таких нарушений не увенчались успехом, ибо значительная часть нормативных правовых актов оказались неопубликованными. Очевидно, однако, что нарушений этих великое множество, и что органы конституционной юстиции вряд ли в состоянии справиться с их валом, в особенности учитывая тот факт, что каждое из дел, затрагивающее интересы органов публичной власти, будет восприниматься всеми участниками процесса и обществом весьма неоднозначно.

В качестве прецедента подобной «правовосполнительной» деятельности Конституционного Суда РФ можно рассматривать дела, связанные с прояснением норм Конституции РФ, регулирующих статус автономных округов: о проверке конституционности Федерального закона «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»¹⁶ и о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ (по запросу Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов)¹⁷. Несмотря на наличие двух актов толкования Конституционного Суда (нормативного и казуального) фактически по одному и тому же вопросу, проблема статуса автономных округов не прояснилась. Толкование Конституционного Суда оказалось противоречивым и непоследовательным, а проблема определе-

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона РФ «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» от 11 мая 1993 г. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 2,3.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июня 1997 г. по делу о толковании ч.4 ст. 66 Конституции РФ. // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

ние статуса автономных округов отчасти перешла в договорное русло, отчасти вообще игнорируется на федеральном уровне. И причиной тому стали отнюдь не отдельные недоработки Конституционного Суда, в обоих случаях руководствовавшегося именно конституционными нормами, а в переходности и противоречивости норм самой Конституции.

Массированное использование нормотворческого инструментария конституционной юстиции взамен нормального законодательного процесса адекватно стрельбе из пушки по воробьям. Конституционное (уставное) правосудие предназначено для восполнения пробелов в праве, но оно эффективно только тогда, когда имеет место непротиворечивость конституционных норм, подкрепленная более менее стройной правовой системой. Создать же силами органов конституционной юстиции по сути новые конституцию и законодательство нереально. К тому же, такая система будет лишена даже той легитимности, которую имеют ныне действующие акты, существование целого ряда которых в правовом поле Российской Федерации, как известно, неоднократно ставилось под вопрос.

Каким образом, например, будет происходить возможное толкование Конституционным Судом РФ нормы Конституции РФ о государственном статусе республики в составе Российской Федерации (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), если при этом ему еще придется определять конституционность положений о государственности в конституциях российских республик? Будучи вынужденным осуществлять толкование норм федеральной Конституции и норм конституций республик в составе РФ, Конституционный Суд зайдет в тупик, ибо Конституция РФ в данном случае противоречива, что отразилось и на республиканском законодательстве. Как и в примере с автономными округами, толкование Конституционного Суда по данному вопросу будет скорее всего противоречивым и туманным, ибо подобные дела неразрешимы в принципе. Для устранения столь масштабных пробелов в праве требуются реально действующие, грамотные конституции и

уставы, а не погружение органов конституционной юстиции в «пучину» толкования.

Рассмотрение практики Конституционного Суда РФ позволяет выявить наиболее актуальные проблемы федеративных отношений, среди которых: укрепление территориальной целостности Российской Федерации (см. дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете и ряда нормативных актов Республики Татарстан¹⁸), выяснение статуса субъектов Российской Федерации (см. уже упомянутое дело о непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации), обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов. В последнем случае истолкованию подвергаются не только Конституция и законодательство Российской Федерации, но и положения конституций (уставов) и законов субъектов Федерации, так как, проверяя на соответствие Конституции РФ указанные акты, Конституционный Суд одновременно осуществляет их толкование¹⁹.

Однако следует заметить, что Конституционный Суд РФ проверяет конституционность положений самих конституций (уставов) субъектов РФ, но не уполномочен проверять конституционность решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ по их истолкованию. Так возни-

¹⁸ Дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете и законов Республики Татарстан об изменении и дополнении Конституции Республики Татарстан и проведении референдума. // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 1.

¹⁹ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия; Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан».

кает существенный пробел в едином правовом поле федеративного государства, ибо для обеспечения режима конституционной законности в стране необходимо не только приведение конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами, но и единство подходов в вопросах толкования правовых норм органами конституционной юстиции разных уровней.

Таким образом, значительные пробелы правового регулирования на федеральном и региональном уровнях могут быть заполнены не только путем изменения или дополнения нормативных текстов, но и путем их толкования. Конституционное (уставное) толкование на этом фоне является важным инструментом поддержания баланса сдержек и противовесов в сфере разделения властей «по вертикали».

Система органов конституционного (уставного) толкования в Российской Федерации

В условиях, когда судоустройство, согласно Конституции РФ, находится в ведении федеральных органов государственной власти, а Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» относит к судам субъектов Федерации кроме конституционных (уставных) судов только мировых судей, именно органы конституционного (уставного) правосудия призваны способствовать формированию единого правового пространства на территории Российской Федерации, обеспечивая, в то же время, самостоятельность субъектов Федерации, которой они наделены нормами Конституции РФ.

В системе конституционной юстиции Российской Федерации отсутствует иерархичность, т.е. федеральный уровень (Конституционный Суд РФ) и уровень субъектов РФ (конституционные и уставные суды субъектов Федерации) существуют автономно. Это в значительной степени предопределено провозглашенной самостоятельностью субъектов РФ, которые

согласно Конституции РФ вправе самостоятельно регулировать деятельность образованных ими органов государственной власти. Объем компетенции региональной конституционной юстиции обусловлен мерой самостоятельности самих субъектов Российской Федерации. Однако, несмотря на это, функции обеспечения конституционной законности не могут осуществляться региональными органами конституционной юстиции совершенно автономно от федеральных, ибо законность в федеративном государстве не может зависеть исключительно от позиции региональных властей. В то же время, конституционная юстиция в федеративном государстве не может быть привилегией только федерального центра.

Очевидно, что в системе конституционной юстиции должны сложным образом комбинироваться принципы единства и самостоятельности субъектов толкования. В условиях единого конституционного пространства Российской Федерации, иерархическими составляющими которого являются не только Конституция РФ, но и конституции и уставы субъектов РФ, органы конституционной юстиции не могут существовать изолированно друг от друга. В противном случае, система «прецедентного права» (которое, будучи официально непризнанным, все же существует на практике) распадется на отдельные элементы. Одни конституционные прецеденты станут противоречить другим, что, кстати, можно наблюдать уже сегодня.

Проблема обеспечения эффективности конституционного (уставного) толкования в Российской Федерации тесно увязана с решением общих проблем федеративного устройства. Незыблемыми должны оставаться единство Российской Федерации, верховенство федеральной Конституции и приверженность государства всемерному обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, самостоятельность органов конституционной юстиции субъектов РФ, на которой настаивает большинство из них, не может простирается за рамки пределов самостоятельности, допус-

каемых Конституцией РФ и федеральными законами для самих субъектов Федерации. В то же время важно не допустить превращения органов конституционной юстиции субъектов РФ в «филиалы» Конституционного Суда РФ. Условно говоря, конституционным (уставным) судам субъектов РФ не помешала бы «двойная ориентация»: по вертикали (на Конституционный Суд РФ) и по горизонтали (на органы государственной власти субъектов Федерации). Так статусу этих органов будет придана большая стабильность, они перестанут быть «игрушками» региональных элит, а толкование будет осуществляться «с оглядкой» на Конституцию РФ, федеральное законодательство и правовую позицию Конституционного Суда РФ, что придаст комплексному институту конституционного (уставного) толкования столь необходимое единство подходов.

Конституционная юстиция федеративного государства - сложная многоуровневая система, имеющая ряд общих черт с системой общего права, распространенной в странах с явно выраженными англосаксонскими правовыми традициями. Очевидно, что преимущества данной системы права в российских условиях еще недостаточно изучены, вследствие чего необходимо стремиться к созданию такой системы конституционной юстиции, которая бы наряду с гибкостью, присущей прецедентному праву, характеризовалась институциональной и нормативной определенностью, берущей свое начало в основных постулатах континентальной системы права.

Конституционную юстицию нельзя превращать в конгломерат прецедентов толкования различных актов конституционными (уставными) судами разных уровней даже несмотря на то, что сама неопределенность с иерархией нормативных правовых актов федерального и регионального уровней подталкивает к размыванию компетенции органов конституционного (уставного) толкования, так как осуществляя толкование собственных конституций (уставов), уполномоченные на то органы в субъектах РФ так

или иначе будут руководствоваться Конституцией РФ и федеральными законами, производя, таким образом, казуальное толкование их норм. Это неизбежно столкнется с проблемой отсутствия четкого разграничения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, что рано или поздно повлечет за собой вмешательство в федеральную компетенцию.

Можно привести и обратные примеры. При проверке конституционности нормативных актов субъектов Конституционный Суд РФ неизбежно будет производить толкование указанных актов, дублируя, таким образом, компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Поскольку избежать такого дублирования в федеративном государстве полностью вряд ли удастся, оптимальным представляется упорядочение системы толкования, подчинение ее закрепленным в Конституции РФ принципам федерализма:

- если дублирующее толкование возникло в сфере исключительного ведения Российской Федерации, то, очевидно, что преимущество будет иметь акт толкования Конституционного Суда РФ;
- если дублирующее толкование возникло в сфере ведения субъектов РФ, то преимущество имеет акт толкования органов конституционной юстиции субъекта;
- для установления приоритетности толкования в сфере совместного ведения необходима более сложная процедура, которая потребует взаимодействия органов конституционной юстиции разных уровней.

Упорядочение системы конституционного толкования предполагает также некоторую унификацию статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ, многие которые по разному подходят к данному вопросу.

Органы конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации

Конституционное (уставное) толкование является одной из важнейших функций органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации. Чаще всего оно закрепляется нормативно, в качестве самостоятельного полномочия, которое реализуется органом конституционной юстиции посредством использования специальной процедуры, результатом которой является акт толкования. Указанная процедура имеет место вне связи с каким-либо конкретным делом, по запросу определенных субъектов, перечисленных либо в конституции (уставе), либо в специальном законе, регулирующем деятельность конституционного (уставного) суда. Как правило, перечень этих субъектов значительно уже перечня «заявителей» по другим категориям дел, в чем прослеживается ориентация регионального законодателя на федеральную модель регулирования. Не отрицается в субъектах РФ и казуальное толкование – его возможности предоставляют большее поле для деятельности судов, так как органы конституционной юстиции осуществляют данную разновидность толкования при рассмотрении всех категорий дел.

Однако не все субъекты Российской Федерации в настоящее время окончательно определились с нормативным правовым закреплением института конституционного (уставного) толкования. Так, в свое время Иркутская область отказалась от использования Уставной Палаты как инструмента уставного правосудия, заменив ее Уставным Судом, полномочия которого, по сравнению с Палатой, были существенно изменены.

С этих позиций субъекты Российской Федерации можно условно классифицировать на тех, которые предусматривают толкование конституций и уставов непосредственно в текстах своих конституций, уставов и законов (субъекты Российской Федерации со сформировавшейся процедурой толкования), и тех, которые практически не освещают данные вопросы (субъекты Российской Федерации с несформировавшейся процедурой толкования).

1. Субъекты Российской Федерации с несформировавшейся процедурой конституционного (уставного) толкования.

а) Субъекты Российской Федерации, не предусматривающие института уставного правосудия. К таким можно отнести, например, Псковскую, Ярославскую, Вологодскую и Курскую области²⁰. В уставах этих субъектов Федерации отсутствует упоминание как об органе уставного правосудия, так и об институте толкования норм собственных уставов. Причин для такого отношения региональных властей к уставной юстиции много: это и недостаток общей правовой культуры, и нестабильность политической и социально-экономической обстановки, не позволяющая сконцентрироваться на чисто правовых вопросах. Однако наиболее серьезной причиной отказа субъектов Федерации от создания органов уставного правосудия, как представляется, является отсутствие финансовых средств, необходимых для обеспечения деятельности таких органов. Работа по созданию органов конституционного (уставного) правосудия в той или иной форме ведется подавляющим большинством субъектов Федерации, однако, в ряде регионов конституционные (уставные) суды до сих пор еще не стали реальностью. Правда, в «оправдание» таких субъектов Федерации необходимо отметить, что ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не обязывают субъекты РФ создавать у себя органы конституционного (уставного) правосудия - это право самих субъектов.

б) Субъекты Российской Федерации, предусматривающие наличие органов уставного правосудия и института толкования в собственных уставах, однако, не развивающие данные нормы в текущем законодательстве, что ведет к фактическому отсутствию указанных орга-

²⁰ См.: Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У (в ред. от 06.12.2001), Устав Ярославской области от 23 мая 1995 г. № 5-3 (в ред. от 07.03.2001), Устав Вологодской области от 18 октября 2001 г. № 76-ОЗ, Устав Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗКО.

нов. К таким субъектам Федерации можно отнести, например, Оренбургскую, Пермскую и Нижегородскую области²¹. Причина такого положения дел уже упоминалась выше, хотя в данном случае можно привести и пример несколько иного рода. В Тюменской области, например, наличие Уставного суда, выполняющего, среди прочих, и функцию уставного толкования, предусмотрено Уставом области²², а также Законом «Об Уставном Суде Тюменской области»²³. Однако указанный Закон был приостановлен в 2001 г. другим областным законом²⁴ в целях якобы приведения его в соответствие с нормами федерального законодательства. С этого момента судьба уставной юстиции в области остается неясной.

2. Субъекты Российской Федерации со сформировавшейся процедурой конституционного (уставного) толкования.

а) Субъекты Российской Федерации, толкование конституций и уставов которых осуществляют законодательные (представительные) органы государственной власти (Законодательное Собрание, Парламент, Дума либо аналогичные органы). К данной категории можно отнести Республику Мордовия²⁵, Ставропольский край²⁶ и Архангельскую область²⁷. Сложный вопрос представляет собой толкование Степного Уложе-

²¹ См.: ст. 54 Устава Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ; ч. 2 ст. 41 Устава Пермской области от 6 июня 1994 г. № 88-9 (в ред. от 12.10.2001); ч. 1 ст. 50 Устава Нижегородской области от 18 апреля 1995 г.

²² См.: ст. 44 и 45 Устава Тюменской области в редакции от 26 сентября 2001 г.

²³ Закон Тюменской области «Об Уставном Суде Тюменской области» от 27 ноября 1998 г. (в ред. от 13.01.2001).

²⁴ См.: Закон Тюменской области «О приостановлении действия Закона «Об уставном Суде Тюменской области» от 13 января 2001 г. № 250, а также Постановление Тюменской Областной Думы от 26 декабря 2000 г. № 1477.

²⁵ К полномочиям Государственного Собрания Республики относится толкование Конституции и республиканских законов – п. 7 ст. 84 Конституции Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 12.11.2001).

²⁶ См.: п. «г» ст. 29 Устава Ставропольского края от 12 октября 1994 г. № 6-КЗ (в ред. от 08.11.2000).

²⁷ См.: п. «у» ч. 2 ст. 23 Устава Архангельской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 27.11.2001).

ния Республики Калмыкия. Само Уложение относит к ведению Народного Хурала только толкование республиканских законов (п. 1 ст. 30), т.е. о толковании Степного Уложения само Уложение умалчивает²⁸. Учитывая тот факт, что Степное Уложение не является в полном смысле слова законом (что, однако, было прямо зафиксировано в нем до недавнего времени: «Степное Уложение - Основной Закон»²⁹), есть фактическое основание для рассмотрения Республики Калмыкия среди субъектов Российской Федерации с не сформировавшейся процедурой толкования. Аналогичная ситуация имеет место и в Саратовской области, где согласно Устава к ведению Областной Думы относится толкование принятых законов³⁰, что также можно расценивать как отсутствие установленного порядка толкования Устава области.

б) Субъекты Российской Федерации, толкование конституций и уставов которых осуществляется специально созданным органом конституционной юстиции (конституционным, уставным судом или аналогичным органом), акты толкования которого являются окончательными и последующему утверждению не подлежат. К данной категории субъектов Российской Федерации относятся республики Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Коми, Адыгея, Башкортостан, Марий Эл, Якутия, Хакасия, Тыва³¹, Удмуртия³², Свердловская, Воронежская, Ленинградская, Читинская, Калининградская и Самарская области³³, Ханты-Мансийский авто-

²⁸ Степное Уложение Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 13.11.2000).

²⁹ После конституционной реформы 2000 г. Степное Уложение получило статус «Конституции».

³⁰ См.: п. «а» ст. 67 Устава Саратовской области от 14 мая 1995 г. (в ред. от 09.12.2000).

³¹ См.: ч. 3 ст. 116 и ч. 3 ст. 119 Конституции Республики Тыва от 6 мая 2001 г.

³² См.: ч. 2 ст. 103 Конституции Республики Удмуртия от 7 декабря 1994 г. (в ред. от 28.11.2000).

³³ См.: ст. 41 Устава Ленинградской области от 12 июля 2001 г. № 44-ОЗ; ч. 1 ст. 70 Устава Читинской области в редакции от 30 мая 2001 г.; ст. 53 Устава Калининградской области от 18 января 1996 г. № 30; Устав Самарской области от 28 декабря 1995 г. (в ред. от 24.07.2001).

номный округ³⁴, город Москва³⁵ и др. Законодательство этих субъектов Федерации включает, как правило, специальные законы о конституционных (уставных) судах, устанавливающие специальную процедуру толкования.

В Российской Федерации до недавнего времени использовались и другие формы конституционного (уставного) толкования с привлечением законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти. В частности, процедура толкования Устава Иркутской области до создания там Уставного Суда была практически аналогичной законотворческой деятельности. Толкование носило комплексный характер и протекало в несколько этапов.

I. Уставная палата давала заключение о толковании Устава области, которое имело рекомендательный характер и подлежало обязательному рассмотрению Законодательным Собранием области.

II. Толкование Устава области осуществлялось Законодательным Собранием области на основании заключения Уставной палаты.

III. Принятый Законодательным Собранием акт толкования в течение 10 дней направлялся губернатору области для подписания и обнародования.

Таким образом, толкование Устава в Иркутской области было неоправданно усложнено. В целях обеспечения оптимальных возможностей для осуществления конституционной юстиции был создан Уставной суд области, наделенный правом уставного толкования.

Непросто классифицировать модели конституционного (уставного) толкования в Приморском крае, Белгородской области и ряде других субъектов Федерации. Так, Приморский край признает возможность толкования Устава Приморского края:

³⁴ См.: Устав Ханты-Мансийского автономного округа от 30 января 2000 г.

³⁵ См.: ст. 50 Устава Города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 13.07.2001).

а) судами при рассмотрении всех категорий судебных дел, связанных с вопросом о правомерности акта, решения или действия, принятых либо совершенных органами государственной власти Приморского края (такое толкование допускается, даже если его результатом будет признание противоправным акта, решения или действия, принятых либо совершенных органами государственной власти Приморского края)³⁶;

б) Законодательным Собранием края (ст. 47 краевого Устава).

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» федеральные суды не уполномочены давать официальное нормативное толкование уставов субъектов Российской Федерации. Таким образом, п. «а» противоречит федеральному законодательству, а п. «б» предусматривает процедуру толкования Устава законодательным (представительным) органом.

Аналогичная ситуация сложилась и в Белгородской области. Там, согласно положений областного Устава (ст. 58):

а) официальное толкование нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти области, могут давать только органы, издавшие их;

б) допускается официальное казуальное толкование нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти области, судами в ходе судебного разбирательства конкретных дел³⁷.

Так как п. «б» противоречит федеральному законодательству, реально действующим можно считать лишь п. «а», косвенно наделяющий функцией толкования Устава высший законодательный (представительный) орган Белгородской области.

Как следует из приведенных примеров, распространение подобной архитектуры толкования на практике достаточно обширно. Сама сущность

³⁶ См.: ст. 10 Устава Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ (в ред. от 14.01.2002).

законотворческой деятельности предполагает возможность истолкования отдельных норм принимаемых правовых актов самим законодателем, который, безусловно, лучше других осведомлен о принципах и целях, которыми он руководствовался при их принятии. И даже в случаях, когда законодательством субъекта РФ толкование конституции (устава) не предусмотрено, всегда остается возможность конституционного (уставного) толкования самим законодателем.

Проблема конкуренции конституционного (уставного) толкования, осуществляемого органами конституционной юстиции и законодательными (представительными) органами, имеет прямую связь с обеспечением конституционного принципа разделения властей. В англо-саксонской системе толкование рассматривается как квинтэссенция правосудия, ибо суды создают прецедент только на основе решения конкретных дел. «Толкование законов – это свойственная судебной власти особая ее прерогатива. Конституция фактически является основным законом, и именно так судьи и должны ее воспринимать. Поэтому им дано толковать смысл Конституции, равно как и смысл всякого акта законодательного органа. Если между ними возникнет непримиримое противоречие, то естественно должно быть отдано предпочтение закону с превосходной обязывающей силой. Иными словами, предпочтение будет отдано не законодательству Конгресса, а Конституции, не пожеланиям представителей, а пожеланиям самого народа»³⁸.

Таким образом, толкование конституционных положений – это скорее органическая часть правосудия, нежели законотворчества. Наделение же органа законодательной власти функциями осуществления правосудия нарушает «баланс сдержек и противовесов» в сфере разделения властей. С другой стороны, толкование законодателем собственного акта вполне

³⁷ См.: Устав Белгородской области от 20 апреля 1995 г. (в ред. от 29.12.2001).

естественно и в известной мере компетентно. Разрешение создавшейся коллизии видится в осуществлении конституционного (уставного) толкования и законодательными, и судебными органами с использованием при этом самостоятельных процедур толкования. В случае возникновения коллизии между двумя актами толкования, законодатель сможет всегда «преодолеть» акт толкования конституционного (уставного) суда, инициировав процедуру внесения поправок в конкретную конституцию или устав. Некоторые субъекты Российской Федерации пошли еще дальше, прямо (Воронежская³⁹ и Свердловская области⁴⁰, г. Москва⁴¹) или косвенно (Республики Дагестан⁴², Коми⁴³ и Марий Эл⁴⁴) лишив права конституционного (уставного) толкования высшие законодательные органы при условии его осуществления конституционными (уставными) судами.

При включении конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в единую систему конституционной юстиции необходимо учитывать федеративный характер государственного устройства, предусматривающий самостоятельность субъектов Федерации, хотя и в рамках конституционных предписаний. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, что также свидетельствует о преобладании

³⁸ Цитата принадлежит известному федералисту Гамильтону. См.: Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. – Chalidze Publications, 1990.

³⁹ См.: п. «г» ст. 30 Устава Воронежской области от 2 июля 2001 г. (в ред. от 08.01.2002).

⁴⁰ См.: п. «н» ст. 41 Устава Свердловской области от 5 декабря 1994 г. № 13-ОЗ (в ред. от 22.02.2002).

⁴¹ См.: п. 14 ст. 35 Устава г. Москва.

⁴² См.: п. 20 ст. 81, ст. 113 Конституции Республики Дагестан в ред. от 25 сентября 2000 г.

⁴³ См.: п. 19 ст. 73, ст. 96 Конституции Республики Коми в ред. от 12 октября 2001 г.

⁴⁴ См.: п. «ф» ст. 73, ч. 5 ст. 95 Конституции Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. (в ред. от 28.05.2001).

юрисдикции субъектов РФ при осуществлении конституционного (уставного) правосудия на их территории. Нельзя обязать субъекты Федерации следовать в данном вопросе нормативным предписаниям, исходящим из федерального центра, но можно порекомендовать им реализовывать определенную модель конституционного правосудия (например, в форме модельного закона о конституционном (уставном) суде⁴⁵). Если предложенная «сверху» модель будет действительно продуманной и эффективной, немного найдется субъектов Федерации, полностью отвергающих ее.

На основании вышеизложенного можно сделать ряд выводов.

1. Реальная процедура конституционного (уставного) толкования в субъектах Российской Федерации может несколько отличаться от формальной, прописанной в их конституциях (уставах) и законодательстве, в силу разных причин, что делает общую «картину» конституционного (уставного) толкования в различных субъектах Федерации достаточно пестрой.

2. Существуют субъекты Российской Федерации, не предусматривающие в своих конституциях (уставах) и законодательстве процедуры конституционного (уставного) толкования. Практически все такие субъекты образованы по территориальному принципу (края и области). Значительное количество субъектов Федерации находятся в стадии формирования института толкования.

3. Ряд субъектов Российской Федерации предусматривает конституционное (уставное) толкование посредством специального органа конституционной юстиции. Такая разновидность конституционного толкования характерна практически для всех республик в составе Российской Федерации.

⁴⁵ Практика действительно пошла по этому пути. В качестве модельного многими субъектами РФ был взят ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», что пря-

4. В конституциях (уставах) и законодательстве ряда субъектов Российской Федерации содержится ряд противоречий Конституции РФ и федеральному законодательству. Так, Конституционный Суд Республики Саха (Якутия): дает заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов республики Конституции Российской Федерации; дает заключения о соответствии договоров республики Конституции Российской Федерации; участвует в разрешении конституционно-правовых споров между Республикой и Российской Федерацией⁴⁶. Расхождения с федеральным законодательством наблюдаются и в других субъектах Федерации.

5. Анализ законодательства актов субъектов Российской Федерации позволяет говорить о многообразии подходов к решению проблемы конституционного (уставного) толкования, несогласованности и противоречивости отдельных норм, ориентации на множественность субъектов толкования. В результате закладываются основы для возникновения коллизий в сфере конституционного (уставного) толкования не только в рамках самих субъектов Федерации, но и на общефедеральном уровне.

Деятельность органов конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ в сфере конституционного (уставного) толкования

Несмотря на относительную новизну для субъектов Российской Федерации института конституционного (уставного) толкования, накопленный опыт в этой сфере позволяет сделать определенные выводы.

Первое. Практика конституционного (уставного) толкования в субъектах достаточно разнообразна. Так, если в одних субъектах органы конституционной юстиции практически не занимаются конституционным (уставным) толкованием (или вообще не функционируют), то в других они

мо вытекает из анализа законов субъектов Федерации.

⁴⁶ См.: Ст. 101 Конституции Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 06.03.2002).

весьма активно работают, причем не только в сфере толкования. Наиболее показательны в этом плане конституционные суды республик Адыгея, Саха (Якутия), Коми, Кабардино-Балкария и Башкортостан.

Второе. Несмотря на достижения отдельных субъектов РФ в сфере конституционного (уставного) толкования, количество актов нормативного толкования в практике органов конституционной юстиции не превышает 10-11% от общего количества выносимых решений (правда, и на федеральном уровне данное соотношение складывается не в пользу толкования). Установившееся соотношение носит в известной мере объективный характер и обусловлено как самой необходимостью в конституционном (уставном) толковании, так и возможностью органов конституционной юстиции субъектов РФ по его осуществлению.

Третье. Ряд актов конституционного (уставного) толкования нуждается в критической оценке. Так, например, 25 февраля 1999 г. Конституционный Суд Республики Башкортостан вынес определение по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 4 Закона Республики Башкортостан «О приватизации жилищного фонда в Республике Башкортостан». Этим определением Суд признал оспариваемые положения конституционными. Суть дела состояла в следующем. Гражданин И.Н. Русаков обратился в Конституционный суд Республики Башкортостан с жалобой о проверке конституционности положения ч. 1 ст. 4 Закона Республики Башкортостан «О приватизации жилищного фонда в Республике Башкортостан», согласно которому не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в коммунальных квартирах. По мнению заявителя, установленный запрет ограничивал право проживающих в коммунальной квартире нанимателей на бесплатное приобретение в собственность жилья и нарушал права граждан, гарантированные ч. 1 ст. 20, ч. 3 ст. 21 и ч. 2 ст. 42 Конституции Республики Башкортостан. В процессе рассмотрения дела Конституционный Суд Башкортостана установил, что в соответствии со ст.

126 Конституции Республики Башкортостан *Республика Башкортостан имеет самостоятельную систему законодательства, обеспечивающую правовое регулирование всех общественных отношений, кроме тех, регулирование которых добровольно передано Республикой Башкортостан по договору в ведение Российской Федерации.*

Правовая позиция Конституционного Суда Башкортостана, выраженная в данном определении, является актом казуального конституционного толкования. Однако в силу противоречия норм Конституции Башкортостана нормам Конституции Российской Федерации, данный акт толкования также может быть признан неконституционным, поскольку согласно Конституции РФ Башкортостан может иметь самостоятельную систему законодательства в пределах, установленных нормами Конституции РФ, а не нормами Конституции Башкортостана.

Данное предположение косвенно нашло свое подтверждение и в наличии правовой позиции Конституционного Суда РФ по данному вопросу. Еще 3 ноября 1998 г. (т.е. до рассмотрения дела Конституционным Судом Башкортостана) Конституционный Суд РФ принял Постановление № 25-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». В запросе оспаривалась конституционность положения ч. 1 ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», согласно которому не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в коммунальных квартирах. По мнению заявителей, данная норма противоречила провозглашенному ст. 19 Конституции РФ принципу равенства граждан перед законом и судом, поскольку ставила в неравные условия при приватизации жилья граждан - нанимателей отдельных квартир и граждан - нанимателей жилых помещений (комнат) в коммунальных квартирах. Заявители полагали, что установленный оспариваемым положением запрет также не соответствует ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, поскольку не

может быть обоснован интересами защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Конституционный Суд РФ постановил: признать ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в части, ограничивающей приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования, не соответствующей Конституции РФ, ее статьям 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3).

В результате наличия двух взаимоисключающих правовых позиций органов конституционной юстиции разных уровней возникла юридическая коллизия, затрагивающая права значительного числа лиц: федеральным прецедентом граждане РФ наделены правом приватизации коммунальных квартир, в то время как прецедентом субъекта Федерации те же граждане РФ оказались лишены этого права. В процессе рассмотрения дела Конституционный Суд Башкортостана (который по определению должен быть осведомленным об имевшем место Постановлении Конституционного Суда РФ) констатировал, что *законы Республики Башкортостан обладают верховенством на всей территории Республики Башкортостан* (согласно ч. 1 ст. 128 Конституции Республики Башкортостан). *Обязательными на территории Республики Башкортостан являются и законы Российской Федерации, принятые по вопросам, переданным Республикой Башкортостан по договору в ведение Российской Федерации* (согласно ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 128 Конституции Республики Башкортостан).

В соответствии с Договором Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан», закрепляющим разграничение законодательных полномочий Российской Федерации и Республики Башкортостан, *жилищное*

законодательство находится в ведении Республики Башкортостан.

Поэтому содержащийся в ст. 4 Закона Республики Башкортостан «О приватизации жилищного фонда в Республике Башкортостан» перечень жилых помещений, не подлежащих приватизации (к их числу отнесены жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии в многоквартирных домах, в общежитиях, в домах закрытых военных городков, в коммунальных квартирах, служебные жилые помещения), продолжал действовать до тех пор, пока не был изменен в установленном порядке Законом Республики Башкортостан от 23 февраля 1999 года «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О приватизации жилищного фонда в Республике Башкортостан». Норма ст. 4, устанавливающая запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах государственного и муниципального жилищного фонда, была исключена из Закона.

Согласно же п. «к» ст. 72 Конституции РФ *жилищное законодательство относится к сфере совместной компетенции*, а договорное перераспределение компетенции не носит легитимного характера, в особенности после вступления в силу Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Очевидно, что данное дело стало прецедентом несоблюдения иерархии правовых позиций органов конституционной юстиции различных уровней, игнорирования федеративных устоев государства и нарушения прав гражданина посредством конституционного (уставного) толкования субъектов Федерации.

Вместе с тем, есть множество положительных примеров конституционного (уставного) толкования. Так, Конституционная Палата Республики Адыгея (переименованная ныне в Конституционный Суд) признала не соответствующим конституции республики Указ Президента Республики от 23 июля 1997 г. № 197 «О временном порядке обеспечения непрерывного

функционирования органов местного самоуправления в Республике Адыгея», согласно которому глава администрации города или района наделялся правом назначать временно исполняющего обязанности главы местного самоуправления. Конституционная Палата в своем постановлении основывалась не только на нормах законодательства Республики, но и на положении ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающей, что образование органов местного самоуправления и назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти не допускается. Исходя из этого, Конституционная Палата пришла к выводу, что Указ Президента Республики Адыгея не должен противоречить не только конституции Республики, но и федеральным законам. Таким образом, было осуществлено казуальное толкование норм федерального и республиканского законодательства, что, несомненно, пошло на пользу развитию местного самоуправления в Адыгее.

Постановление Конституционной Палаты тем более показательное, что оно соответствует принятому ранее Постановлению Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 22 апреля 1996 г.). В данном Постановлении указано, что в соответствии со ст. 12 и 72 Конституции РФ в Российской Федерации:

- государством признается и гарантируется местное самоуправление;
- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

- установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов.

Таким образом, благодаря соответствию федерального и республиканского прецедентов была создана иерархически стройная система прецедентного права.

Та же Конституционная Палата республики Адыгея 26 марта 1998 г. признала не соответствующим п. 2 ст. 56 Конституции Республики Адыгея п. 2 Постановления Государственного Совета Республики Адыгея от 26 ноября 1997 г. о приостановлении на территории Республики выдачи и обмена паспортов гражданина Российской Федерации нового образца до окончательного решения вопроса о включении графы, указывающей национальную принадлежность. Решение было справедливо аргументировано тем, что указанные полномочия относятся к компетенции федеральных органов исполнительной власти. В данном случае также имел место акт казуального толкования, оказавший благотворное воздействие на дальнейшее развитие ситуации с выдачей паспортов нового образца.

Конституционный Суд Республики Башкортостан в своем Постановлении от 7 октября 1997 г. признал соответствующими Конституции Республики Башкортостан и Договору Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» Постановление Президиума Верховного Совета Республики от 24 февраля 1995 г. № 6-3/52 «О порядке применения на территории Республики Башкортостан части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и Постановление Государственного Собрания Республики Башкортостан от 17 ноября 1996 г. № ГС-175 «О порядке применения на территории республики Башкортостан части второй Гражданского кодекса Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда было выне-

сено несмотря на то, что указанные нормы противоречат Конституции РФ. Конституционным Судом Башкортостана, фактически, было произведено казуальное толкование норм Конституции РФ и Конституции Башкортостана, регулирующих договорный процесс, с тем, чтобы доказать более высокую силу Договора и Конституции Республики перед федеральной Конституцией. Очевидно, что юридическая сила подобного Постановления весьма сомнительна. Аналогичное Постановление было вынесено Конституционным Судом Республики Башкортостан 5 февраля 1998 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики и упомянутому Договору Закона Республики от 29 февраля 1998 г. «О действии законов и иных нормативных актов законодательства Российской Федерации на территории Республики Башкортостан».

В своем решении от 3 ноября 1994 г. по делу «О проверке конституционности Постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики № 17-П-П от 5 мая 1994 г. «О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике» Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики констатировал, что Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» не регулирует в достаточной мере вопросов миграции населения. Подобное толкование представляется необоснованным, так как толкование положений федеральных законов не входит в компетенцию Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики.

Интересная коллизия возникла в процессе деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия. В своем постановлении от 7 февраля 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Республики «О выборах Президента Республики Бурятия» Суд установил, что Законом установлен ценз оседлости для кандидата в Президенты Республики продолжительностью 10 лет, что противоречит Конституции РФ, но соответству-

ет Конституции Бурятии. Следовательно, в данном случае возникает необходимость в проверке соответствия ст. 71 Конституции Бурятии Конституции РФ. Однако в соответствии со ст. 101 Конституции Бурятии и ст. 3 Закона Республики «О Конституционном Суде Республики Бурятия» этот вопрос находится вне компетенции Конституционного Суда Республики.

Проблема иерархии актов конституционного (уставного) толкования, таким образом, оказывается тесно увязанной с решением общих проблем федеративного устройства. Наличие непримиримых тенденций в федеральном и региональном законодательстве может привести к тому, что конституционное (уставное) толкование станет элементом антагонизма, а не согласования воли федерального и регионального законодателя.

Выводы

1. Конституционное (уставное) толкование призвано стать одним из эффективных способов совершенствования существующей на сегодняшний момент в Российской Федерации правовой системы.

2. Иерархическое выстраивание системы прецедентов, начиная от Конституционного Суда РФ и кончая органами конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ, способно сыграть стабилизирующую роль в дальнейшем развитии федеративных отношений.

3. Практика конституционного (уставного) толкования, однако, еще далека от реализации этих целей. В ряде субъектов Федерации органы конституционной юстиции либо не созданы, либо не выполняют своих функций.

4. Негативным фактором в развитии института конституционного (уставного) толкования является то, что органы конституционной юстиции некоторых субъектов РФ взяли линию на осуществление толкования «без оглядки» на правовую систему Российской Федерации. Акты такого толкования зачастую противоречат и Конституции РФ, и федеральным зако-

нам, и правовой позиции Конституционного Суда РФ. Таким образом, создаются предпосылки для разрушения правовой системы федеративного государства.

5. Первоочередной задачей совершенствования института конституционного (уставного) толкования является создание системы реально функционирующих органов конституционной юстиции субъектов РФ и обеспечение органичного вхождения их решений в правовую систему Российской Федерации.

Статья подготовлена **М.В. Глигич-Золотаревой**,
советником отдела проблем государственного
строительства Аналитического управления

О НЕКОТОРЫХ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ «ПО ВЕРТИКАЛИ»

До 1990 года в СССР и, соответственно, в РСФСР функции государства осуществлялись на основе чрезвычайно централизованной системы управления. Началу реформирования системы власти положили первые выборы в органы государственной власти Союза ССР в 1989 году и последующие в 1990 году выборы депутатов Съезда народных депутатов РСФСР и депутатов местных советов. Верховный Совет СССР принял в 1990 году закон, который впервые ввел в законодательную практику понятие «местное самоуправление». С этого закона началось практическое реформирование системы власти в России.

Вопросы разграничения компетенции (т.е. предметов ведения и полномочий) между тремя уровнями публичной власти (органами федеральной государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления) являются наиболее сложными и острыми в сфере конституционно-правового и законодательного регулирования. Как отмечают российские и зарубежные специалисты, распределение полномочий и ответственности между уровнями публичной власти не может быть установлено раз и навсегда⁴⁷. Объем и состав предметов ведения и полномочий каждого из трех уровней публичной власти зависит от экономических, исторических, политических и иных факторов. Поскольку полномочия являются одним из основных элементов политической власти, их перераспределение в конкретной стране даже в стабильных политических и экономических условиях сопряжено с необходимостью достижения компромисса между влиятельны-

⁴⁷ См., например, Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М.: Дело, 1998. С. 280.

ми политическими силами. Фактор отсутствия такого компромисса способен дестабилизировать ситуацию в стране.

С принятием в 1990 году Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁴⁸ началось выделение системы местного самоуправления из системы единой государственной власти путем передачи местным органам управления определенных властных полномочий. Союзный закон был значительным шагом вперед. Основные его недостатки заключались в том, что его нормы носили рамочный характер, что не позволяло оперативно устанавливать разграничение полномочий между нарождающимися властными представительными структурами (советами) и их исполнительными органами (исполнительными комитетами) субъектов Федерации. В СССР практически отсутствовал столь необходимый в тех условиях широкомасштабный опыт реализации положений рамочных законов и опыт разграничения властных полномочий в действовавшей в то время системе двойного подчинения исполнительных органов по вертикали.⁴⁹ И этот в целом прогрессивный закон вызвал многочисленные коллизии, связанные с радикальным переходом от «прямого» управления в советской однопартийной системе к системе управления в рамках самостоятельных полномочий исполнительно-распорядительных советских органов различного уровня.

Как известно, характерной особенностью так называемой «советской» системы было провозглашение и формальное юридическое закрепление полновластия представительных органов в лице советов. Исполнительные органы (исполкомы), формируемые советами, были одновремен-

⁴⁸ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267, а также № 44. Ст. 914.

⁴⁹ Рамочное регулирование существовало в системе гражданского и уголовного законодательства, но практики разграничения компетенции и полномочий органов государственной власти предусмотрено не было.

но подчинены вышестоящим исполнительным органам по вертикали. Формально советы обладали всей полнотой власти на подконтрольной им территории. В действительности же все полномочия по осуществлению исполнительно-распорядительных функций были сосредоточены в их исполнительных комитетах при «жестком» директивном руководстве и всеобъемлющем тотальном контроле со стороны вертикали партийных органов. Именно исполкомы обладали реальной административной властью, в том числе и по отношению к советам.

В свою очередь, партийные органы обладали директивной, ничем не ограниченной властью, как над исполкомами, так и над советами, не неся при этом никакой юридической ответственности, поскольку КПСС и её органы не являлись субъектами действовавшего права. Поэтому такого рода организацию управления с односторонним распределением в ней полномочий и ответственности точнее было бы называть не «советской», как это сейчас принято, а однопартийной системой. Сам термин «советская система» не только не отражает сущностных свойств сложившейся системы, но и затушевывает, камуфлирует отношения между её реальными субъектами, затрудняет их адекватное понимание, соответствующее действительности и реальным отношениям в системе распределения власти⁵⁰. В этом и состоит юридическая особенность «советской» политической системы. Полновластие советов в действительности было юридической фикцией⁵¹. Именно поэтому в первые годы «перестройки» особенно популярными являлись лозунги: «Власть советам, а не исполкомам», «Вся

⁵⁰ Авакьян С. А. Проблемы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. / Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика: Материалы научно-практической конференции. - М.: Издательство Московского университета, 1996. С. 8-9.

⁵¹ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции. 25 января 1994 г. Изд-во Московского университета, 1994. С. 12-13.; Барабашев Г. В. Местное самоуправление - трудное дитя России. // «Сегодня! Российский журнал самоуправления». 1992. № 1. С. 48 -51.

власть советам», отражавшие не только общедемократические требования, но и осознанную обществом необходимость рациональных преобразований системы управления в целях её социальной эффективности и, прежде всего, установления рационального баланса полномочий во всей системе взаимодействия представительных и исполнительных органов публичной власти.

В результате проведения относительно демократических выборов в советы в 1990 году в России ситуация начала радикально изменяться. Возникли политические предпосылки для действительного перехода властных полномочий от парткомов и исполкомов к советам. Однако отсутствие в законах детального регулирования предметов ведения и полномочий и, в особенности, конкретного административно-правового механизма распределения правомочий и ответственности порождало в первые годы деятельности новых представительных органов конфликт с исполнительными органами местной власти. Этот конфликт был практически разрешен с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» в 1991 году⁵². Закон, в частности, предусматривал не только разграничение полномочий советов и исполнительных органов местного самоуправления - местных администраций, но и закреплял унифицированную систему территориальной организации местной власти в соответствии с административно-территориальным делением, предусматривал многоуровневость местного самоуправления. Практика деятельности советов доказала предпочтительность постепенного, а не революционного реформирования структур местной власти. Именно такой подход в те годы обеспечил ряд положительных результатов: к 1992 году местные советы, особенно на уровне городов и районов, превратились в реально функционирующие и дееспособные органы местной власти.

Кроме того, закон РСФСР устранял также юридико-технические недостатки союзного закона, содержавшего пробелы, отсылочные и уполномочивающие нормы, что порождало многочисленные конфликты в деятельности местной власти. По своему содержанию рамочный союзный закон был значительно либеральней российского, поскольку допускал возможность реализации в регионах различных вариантов местного самоуправления в рамках основных принципов организации системы местной власти. Принятие закона было по существу революционным шагом, поскольку практике советского строительства был известен лишь один вариант внутренней структуры местной власти: «совет – исполком». Попытки реализовать иные варианты приводили к многочисленным конфликтам, а в некоторых случаях и к разрушению управленческих структур на местном уровне. В этой ситуации российский законодатель, учитывая исторические традиции и уже имевшийся опыт деятельности управленческих структур, избрал в республиканском законе «О местном самоуправлении в РСФСР» стратегию постепенного реформирования, а не радикальной ломки. К такому плану действий можно отнести, например, введение должности главы администрации с соответствующим перечнем полномочий, учреждение малых советов и т. д.

В 1991-1994 годах разработчики проектов законов о местном самоуправлении предпринимали попытку выделить из системы государственного управления некий базовый уровень самоуправления. Таким уровнем по одному из законопроектов, рассматривавшихся в 1991 году в Комитете Верховного Совета РСФСР по местному самоуправлению, должен был стать районный уровень. Проект не был принят, поэтому радикальных изменений в системе организации местной власти не произошло. Необходимо отметить, что исторически в России и земское, и городское самоуправ-

⁵² Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.

ление строились на основе административно-территориального деления. По такому же принципу строится местное самоуправление в большинстве стран Западной Европы. Для выделения единицы местного самоуправления используются различные термины: «община» в Германии, «коммуна» во Франции. В США традиции местного самоуправления таковы, что административно-территориальное деление, предназначенное для целей государственного управления, может не совпадать с системой построения единиц местного самоуправления.

До 1993 года преобразование системы государственной власти на местном уровне в систему местного самоуправления проводилось в рамках административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Еще со времен Союза ССР в России действовала система административно-территориального деления, унифицированная для всех субъектов Федерации, которая включала в себя следующие административно-территориальные единицы, подчинённые по вертикали исполнительной власти:

- район, город областного, окружного, краевого, республиканского подчинения;
- посёлок, город районного подчинения, сельский совет.

В соответствии с принятым в 1991 году Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» система местного самоуправления строилась также по административно-территориальному принципу. Административно-территориальные единицы одновременно являлись и единицами местного самоуправления. Государственное управление основывалось на административных принципах подчинения и субординации, в то время, как местное самоуправление предполагало, что муниципалитеты действуют независимо друг от друга в рамках компетенции, установленной законом.

Постепенное эволюционное реформирование местной власти продолжалось до 21 сентября 1993 года, когда советы были распущены указами Президента России в связи с роспуском Верховного Совета РФ. Дальнейшее реформирование системы власти в значительной степени осложнилось переделом собственности, в котором местная власть играла не последнюю роль. Именно это обстоятельство во многом обусловило роспуск местных советов, которые пытались противодействовать бесконтрольному процессу приватизации.

Таким образом, в 1993 году местное самоуправление было по существу ликвидировано. Указы Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», от 27 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» и от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления», в целом провозглашая общепризнанные права местного самоуправления, в конкретных нормах о разграничении полномочий представительных собраний (советов) и глав администраций восстановили систему «вертикального» подчинения глав администраций, назначаемых вышестоящими чиновниками и наделенных правами единоличного решения широкого круга вопросов. Властная вертикаль восстанавливалась теперь уже не в виде системы «советов-исполкомов», а в виде исполнительной вертикали государственной власти. Представительные органы превращались в придаточные, «бутафорские» органы, выполнявшие совещательные функции при местных администрациях, повторяя, таким образом, ситуацию, существовавшую до 1990 года. Различия состояли лишь в том, что до 1990 года советы хотя бы формально-юридически провозглашались полновластными, а после 21 сентября 1993 года представительные органы указами Президента были даже формально лишены вообще каких-либо властно-распорядительных полномочий.

Так воссоздавалось местное государственное управление. Однако реставрация исполнительной вертикали в новых условиях не могла привести к достижению целей, которые во всех странах связываются с введением и развитием институтов местного самоуправления. Восстановление исполнительной вертикали государственной власти не привело и к формированию эффективной, ответственной и открытой для граждан местной власти. Напротив, эти новации обострили на муниципальном уровне проблемы коррупции.

Если субъекты Российской Федерации добились еще определенных прав от федерального центра, то на уровне местного самоуправления все права в отношении бюджета, собственности, самостоятельного установления внутренних структур, которые имели местные органы власти до 1993 года, были ликвидированы или оказались под прямым управлением глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Эффективного разграничения полномочий публичной власти по вертикали между субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением не произошло до сих пор.

Конституция 1993 года в качестве одной из основ конституционного строя избрала европейские стандарты модели местного самоуправления. Модель в некоторых деталях была ориентирована на идеи самоорганизации местных сообществ. Сторонники более либерального «президентского» проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» в своем варианте законопроекта вводили даже понятия «создание», «образование» местных сообществ в Российской Федерации⁵³. Однако ориентация на крайне либеральную модель в условиях долгого отсутствия федеральных законов об общих принципах местного самоуправления и о порядке наделения органов местного самоуправления

государственными полномочиями привела, на наш взгляд, к сосредоточению власти на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это обуславливалось в том числе практическим воплощением в жизнь положений формально не отмененных, но противоречащих принципам новой Конституции указов Президента РФ об организации местного самоуправления. Попытки ограничения объема полномочий субъектов Российской Федерации под предлогом повышения эффективности государственного управления посредством восстановления единой исполнительной вертикали подталкивали органы государственной власти субъектов Российской Федерации (прежде всего их администрации) к аналогичным действиям по отношению к местному самоуправлению. Либеральная же модель, ориентированная на идеи самоорганизации, по крайней мере, в том виде, в каком она интерпретировалась в законопроектах праворадикального толка, игнорировала российские исторические и экономические реалии и правовые традиции, такие как, многоуровневость местного самоуправления, отсутствие практического опыта деятельности властных и управленческих структур в условиях рамочного законодательства, неустойчивость и слабость источников местного налогообложения, построение системы местной власти в соответствии с административно-территориальным делением и др.

В целом же толкование конституционных принципов организации местного самоуправления, заданное президентским проектом закона, при отсутствии конкретных экономических и правовых гарантий, надежных механизмов их реализации, при десятилетиями складывавшемся балансе полномочий, сосредоточении реальной власти в органах государственной власти субъектов Российской Федерации при ослаблении федерального контроля фактически привели к консервации на местном уровне положе-

⁵³ Ст. 50 проекта федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Российская Федерация. 1994 г. № 15.

ния, установленного указами Президента Российской Федерации в 1993-1994 годах.

Принципы местного самоуправления, закрепленные Конституцией Российской Федерации 1993 года, практически не могли быть реализованы по двум основным причинам: вследствие политического противодействия субъектов Российской Федерации, усиливавшегося самим фактом длительного отсутствия основополагающих федеральных законов о местном самоуправлении, а также по причине нерациональной децентрализации власти по случайным, конъюнктурно-ситуационным основаниям, приводившим к существенному перераспределению полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. В частности, негативно сказалась на положении органов местного самоуправления передача субъектам Российской Федерации полномочий по установлению системы административно-территориального деления. Под предлогом реформирования административно-территориального деления в одних субъектах Российской Федерации были ликвидированы органы местной власти в поселках и сельских округах, в других - на уровне районов и городов⁵⁴.

Квазитеоретическому обоснованию такой практики служила идеология упоминавшегося президентского проекта федерального закона с его поселенческим принципом построения системы местной власти и независимыми друг от друга органами местного самоуправления. По мнению разработчиков президентского проекта, именно его идеология адекватно отражала установления статьи 131 Конституции Российской Федерации об осуществлении местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

С.31-38.

⁵⁴ Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. / Становление местного самоуправления в России. – М.: Моск. обществ. науч. фонд, 1998. С. 109.

Конституционные нормы не устанавливали однозначную связь территориального построения местного самоуправления и административно-территориального деления. В результате многие органы местного самоуправления, действовавшие до 1993 года, были фактически ликвидированы принимавшимися законами субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве, куда, однако, не включались прямые предписания о ликвидации местных администраций. В субъектах Российской Федерации игнорировалось то обстоятельство, что, в отличие от федеральных структур, полномочия исполнительных органов местной власти на подведомственной территории в полном объеме осуществлялись главами местных администраций в территориальных границах районов, городов, поселков, сельских округов.

В настоящее время формально муниципальными образованиями являются лишь 625 городов, 516 поселков, 203 сельских населенных пункта, 1404 района, 9314 сельских округа, 153 городских района и округа. Из них лишь немногим более чем в 10 тысячах имеются местные бюджеты, а в 170 отсутствуют представительные органы⁵⁵. Для сравнения: по данным на 1 января 1987 года⁵⁶ в Российской Федерации насчитывалось 1030 городов, 1834 района, 2178 поселков городского типа, 23107 сельских округов (сельсоветов), 396 районов в городах. Таким образом, оказалось, что на практике не реализуется ни поселенческий, ни районный (уездный) принципы организации местного самоуправления⁵⁷.

⁵⁵ Деньги, законы, власть и ответственность перед народом. // Российская Федерация сегодня. 2001. № 1. С. 29-35. По данным, представленным в январе 2001 года в Государственной Думе на парламентских слушаниях «Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основы местного самоуправления».

⁵⁶ СССР. Административно-территориальное деление союзных республик. Справочник. Президиум Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. Москва, 1987.

⁵⁷ На этот факт обратил особое внимание заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н. Козак, выступая 24 апреля в г. Санкт-Петербурге на Международной конференции по проблемам разграничения полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации.

Принимая закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральный законодатель пытался устранить ряд существенных искажений конституционных принципов местного самоуправления путем установления однозначных императивных норм, конкретизирующих эти конституционные принципы. К ним, в частности, относятся нормы:

- о приоритете представительных органов местного самоуправления, с которыми связывается в первую очередь деятельность муниципального образования как субъекта публичного права, наделенного правами юридического лица;
- о допустимости организации местного самоуправления на уровне районов;
- об установлении компетенции местного самоуправления;
- о конкретизации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления (включая их исчерпывающие перечни);
- о процедурах поэтапного реформирования местного самоуправления.

В переходных положениях предусматривались конкретные сроки и процедуры перехода от назначаемых глав местных администраций (выполнявших с 21 сентября 1993 года функции местного самоуправления) к системе выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, функционирующих на основе конституционных принципов и механизмов, конкретизируемых в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако данный Федеральный закон как результат политического компромисса имел известные недостатки, которые до сих пор негативно влияют на практику деятельности местного самоуправления и не позво-

ляют говорить о качественных подвижках в организации системы эффективно действующей местной власти. К таким недостаткам можно, отнести, например, факультативный характер нормы о главе местного самоуправления, наделенного «скрытыми» полномочиями по руководству деятельностью местного самоуправления на территории муниципального образования. Эти факультативные нормы в условиях декларируемой доктрины укрепления вертикали власти, в частности, позволили воспроизвести во многом систему построения местной власти, характеризующуюся реальным подчинением представительных органов главам местных администраций.

Необходимо также обратить внимание на тот факт, что приведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации в 2000 – 2001 годах практически не коснулось разделов о местном самоуправлении. По-прежнему в конституциях и уставах (не говоря уже о законодательстве) субъектов Федерации сохраняются положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К их числу относятся, в частности, важные положения об осуществлении полномочий местного самоуправления органами государственной власти, о договорном порядке разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, о двойном подчинении местных администраций, о придании органам местного самоуправления общественного статуса и др.

Предпринимаемые федеральной властью меры по реализации конституционного принципа местной автономии встречают противодействие многих региональных органов государственной власти, ученых-правоведов, политологов, экономистов - сторонников унитарной, административной системы управления. Причем представители региональной

власти, ратуя за федеративное устройство России, выступают против значительно более «безобидного» для территориальной целостности государства принципа автономии органов местного самоуправления.

Принципы федерализма и принципы местного самоуправления неразрывно связаны. Об этом свидетельствует практика развития государств реального федерализма. На российско-германской конференции «Регионы в федеральном парламентском механизме: опыт России и Германии»⁵⁸ известный германский ученый-правовед Эдцарт Шмидт-Йорциг обратил внимание участников на фундаментальную связь этих принципов: «Принцип федерализма можно назвать в одном ряду с принципом местного самоуправления, поскольку местное самоуправление - логичное продолжение федеративного устройства»⁵⁹.

В России, однако, до сих пор не найдено удовлетворительного решения проблем разграничения компетенции между уровнями власти. Свидетельством тому является создание Президентом Российской Федерации Комиссии по подготовке предложений по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Деятельность Комиссии и образованных ею рабочих групп показывает, насколько сложны, актуальны и значимы эти проблемы для рациональной организации всей системы власти⁶⁰. Анализ

⁵⁸ Конференция состоялась 18 сентября 2000 года под эгидой Совета Федерации, Бундесрата и Германо-Российского форума.

⁵⁹ Эдцарт Шмидт-Йорциг привел убедительный пример эффективности реально действующего федерализма и местного самоуправления: «В решении кризисных ситуаций в послевоенное время в Германии (воссоздание инфраструктуры) оправдало себя правило: сначала коммуны, муниципальные образования, а потом - федеральные земли. Федеративная Республика Германия была создана всего за четыре года после катастрофы. Именно эти структуры, а не центральные органы несли главную ношу, внесли решающий вклад в дело обустройства беженцев, создание новой системы школьного образования, восстановление железнодорожной сети и автодорог».

⁶⁰ Обсуждение вариантов конкретных предложений Комиссии вышло к настоящему времени на публичный уровень. 23-24 апреля 2002 года в г. Санкт-Петербурге состоялась Международная конференция по проблемам разграничения полномочий между

показывает, что во многом эти проблемы аналогичны тем, которые были актуальны в начале 90-х годов.

Положение дел осложняется также незавершенностью процесса передела собственности, что, как показывает наша недалекая история, диалектически взаимосвязано с разграничением компетенции. Данное объективное обстоятельство также необходимо учитывать при выработке концептуальных подходов по совершенствованию политических, конституционно-правовых и законодательных механизмов разграничения властных полномочий, как по вертикали, так и по горизонтали, ибо разрыв между конституционными нормами об автономии местного самоуправления и тенденциями централизации публично-властных полномочий на уровне субъектов Российской Федерации еще не преодолен.

Статья подготовлена **А.Н. Дементьевым**,
советником отдела проблем государственного
строительства Аналитического управления

различными уровнями публичной власти в Российской Федерации. Конференция была организована Администрацией Президента Российской Федерации, Советом Европы, Конгрессом местных и региональных властей Европы и Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации, при участии Совета Федерации и Государственной Думы. Сегодня готовится ко внесению в Государственную Думу пакет законодательных инициатив, подготовленный Комиссией.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Проблемы территориальной организации местного самоуправления приобрели в настоящее время особую актуальность. Это связано как с тем, что в ряде регионов чрезвычайно обострились кризисные явления, связанные со значительным сокращением доходов местных бюджетов, так и с тем, что федеральная власть, наконец, обратила внимание на целый комплекс проблем и противоречий в системе организации государственной и местной власти и начала предпринимать меры по их разрешению⁶¹.

С этой целью была создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления⁶². Комиссия столкнулась с тем, что в субъектах Федерации сложились разнообразные, значительно различающиеся между собой системы органов местного самоуправления. Поставив вопрос, как будут исполняться полномочия по решению вопросов местного значения в субъектах Федерации, в одном из которых органы местного самоуправления имеются только в районах, а в другом только в городских и сельских поселениях, Комиссия пришла к выводу, что в таких условиях невозможно не только эффективно разграничить полномочия и обеспечить их исполнение финансовыми средствами, но и организовать эффективное взаимодействие орга-

⁶¹ В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию указываются основные проблемы местного самоуправления: низкое качество законодательной базы местного самоуправления, нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, недостаточность доходной базы местного самоуправления. Отмечается, что в течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления.

⁶² Указ Президента Российской Федерации № 741 от 21 июня 2001 года.

нов государственной власти с органами местного самоуправления и обеспечить эффективное исполнение обязательств государства перед гражданами.

1. Правовые, политические и социально-экономические проблемы территориальной организации местного самоуправления

Территориальная организация местного самоуправления при придании органам местной власти статуса органов местного самоуправления в результате конституционной реформы, проведенной в Российской Федерации 24 мая 1991 года, основывалась на существовавшем на тот период административно - территориальном делении⁶³. Территории районов включали города районного подчинения, поселки и территории сельсоветов. Сельсоветам были подведомственны территории нескольких сел и деревень (хуторов и иных сельских поселений и населенных пунктов). Органы местного самоуправления городов областного (республиканского) подчинения исполняли на своей территории полномочия районных органов местного самоуправления. Таким образом, вся территория Российской Федерации была подведомственна органам местного самоуправления⁶⁴.

Осенью 1993 года в ходе осуществления поэтапной конституционной реформы местные Советы были распущены, а их полномочия исполнялись

⁶³ В соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 года местное самоуправление осуществлялось во всех без исключения единицах административно - территориального деления районными, городскими, поселковыми и сельским Советами народных депутатов и местными администрациями.

⁶⁴ При этом в городах и поселках районного подчинения, являвшихся административными центрами районов, органы местного самоуправления могли не создаваться, а полномочия органов местного самоуправления административного центра исполняли органы местного самоуправления района. В случае, если административными центрами района являлись города областного значения, могли не создаваться органы местного самоуправления района, а их полномочия осуществляли органы местного самоуправления административного центра.

местными администрациями. Местное самоуправление в этот период осуществлялось в соответствии с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»⁶⁵ и Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Однако выборы новых представительных органов местного самоуправления вместо упраздненных Советов в предусмотренные Указами Президента Российской Федерации сроки во многих субъектах Российской Федерации не проводились либо проводились не на всех территориях административно - территориального деления субъектов Федерации⁶⁶.

В связи с тем, что Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит положений, обуславливающих избрание органов местного самоуправления на строго определенных территориях, видах или категориях территорий или поселений, а административно-территориальное деление субъектов Федерации отнесено к их ведению, в большинстве субъектов Федерации система организации местной власти стала произвольно меняться⁶⁷.

В августе 1995 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон), установивший период времени, в течение которого должны были быть избраны органы местного самоуправления⁶⁸. Однако в Федеральном законе регулирование территориальной организации органов местного самоуправления и порядка назначения выбо-

⁶⁵ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года №1760.

⁶⁶ Указы Президента Российской Федерации от 29 октября 1993 года №1797 и от 21 марта 1994 г. № 557.

⁶⁷ В целях бесперебойного и эффективного функционирования всей системы публичной власти в государстве, следовало с принятием Конституции издать нормативный акт, в котором необходимо было юридически точно и однозначно определить правопреемственность действующих на тот период органов местного самоуправления и установить порядок их избрания.

ров в органы местного самоуправления оказалось осуществлено неполно, не системно и противоречиво.

В результате во многих субъектах Российской Федерации местное самоуправление на отдельных территориях, в городах, поселках, сельских округах было упразднено как конституционный институт публичной власти различными способами: от чисто ситуационно-волевых решений не проводить выборы органов местного самоуправления с 1993 по 1997 год, до ликвидации органов местного самоуправления под видом упразднения или реорганизации муниципальных образований⁶⁹. Подобные решения, как правило, обосновывались необходимостью повысить эффективность управления территориями и эффективность межбюджетных отношений. При этом практически ни в одном случае не последовало ни пересмотра административно - территориального деления субъектов Федерации, ни ликвидации местных администраций - менялся только их статус. Это продемонстрировало политический характер принимаемых решений, истинными мотивами которых являлось стремление сконцентрировать политическую власть с целью усилить влияние и поставить под контроль хозяйственную деятельность в результате упразднения демократически избранных, подотчетных населению органов местного самоуправления.

Таким образом, в субъектах Федерации сложилось несколько вариантов территориальной организации местной власти.

1. Система районных органов местного самоуправления. Конституционные органы местной публичной власти (органы местного самоуправления) городов, поселков и сельских округов (сельсоветов) упразднены. Местные администрации (городов, поселков и сельских округов) преобразованы в подразделения администрации района. Полномочия

⁶⁸ До конца 1996 года.

⁶⁹ Выборы - по решению Фемиды. / И.Ф. **Фасеев** // Российская Федерация. 1997. № 10. С. 20-21.

местных администраций, как правило, единолично осуществляют главы администраций, назначаемые главами районов.

2. Система органов местного самоуправления районов и городов областного (республиканского) значения. Отличается от предыдущего варианта тем, что в городах областного (республиканского) значения, не входящих в состав районов, действуют самостоятельные органы местного самоуправления.

3. Поселенческая система органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления районов упразднены. Местные районные администрации преобразованы в подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Действуют самостоятельные органы местного самоуправления городов, поселков и сельских округов (сельсоветов).

4. Двухуровневая система органов местного самоуправления. Действуют самостоятельные органы местного самоуправления районов, городов, поселков и сельских округов (сельсоветов). Города областного (республиканского) значения не входят в состав районов.

5. Смешанная система органов местного самоуправления. В отдельных районах субъекта Федерации действует поселенческая модель, районная или двухуровневая.

6. Система государственных органов местной власти и органов местного самоуправления. В городах и районах действуют государственные органы местной власти (как правило, в городах республиканского значения и районах)⁷⁰.

Подобное многообразие форм территориальной организации местного самоуправления порождает множество политических, социальных и экономических проблем, а также коллизии в правоприменительной прак-

⁷⁰ Информационно-аналитический материал «Проблемы и перспективы развития территориальных основ местного самоуправления». М.: Совет Федерации. 2001.

тике. Упразднение конституционных органов местной публичной власти ведет к практическому отсутствию общественного контроля за деятельностью органов местной власти, отсутствию влияния населения, объединений граждан на принятие решений на местном уровне, бюрократизации местной власти, сопровождаемое «выпадением» населения отдельных территорий из сферы обеспечения отдельными социальными услугами, вследствие физического (территориально-географического) и управленческого (рост уровней иерархии) удаления территорий от органов, принимающих решения. У административных органов, созданных вместо упраздненных органов местного самоуправления, отсутствует мотивация в решении задач социально-экономического развития территории. В местной экономике и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления складывается чрезмерная концентрация и монополизация локальных рынков и хозяйственной жизни, создаются благоприятные условия для роста коррупции, теневой экономики, усиления влияния на власть организованной преступности. В большинстве случаев упразднение местного самоуправления осуществлялось с различными нарушениями Конституции и федерального законодательства, поэтому законность этих решений находится под вопросом⁷¹.

В ряде субъектов Федерации создается двойная система административно - территориального деления: деление на муниципальные образования и деление на административно-территориальные единицы субъекта Российской Федерации. В границы городских муниципальных образований включаются территории, составляющие значительную часть территории субъекта Федерации (Магадан - Магаданская область), и даже несколько крупных городов (Норильск, Талнах, Каеркан - Красноярский край).

⁷¹ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» / С.С. Митрохин, И.Ф. **Фасеев**,

Множественность территориальной организации местного самоуправления создает трудности в сфере регулирования финансового обеспечения местных бюджетов, а также в сфере межбюджетных отношений. Правовая неурегулированность вопросов территориальной организации местного самоуправления на федеральном уровне создает проблемы для дальнейшего развития законодательства не только в сфере местного самоуправления, но и в других отраслях законодательства, так как, если и не во всех, то в подавляющем большинстве отраслевых нормативных правовых актов устанавливается компетенция и полномочия органов местного самоуправления.

Наряду с сомнениями в законности упразднения местного самоуправления в отдельных поселениях и территориях вызывает сомнение и целесообразность данных преобразований. Эти обстоятельства являются источником политических конфликтов в субъектах Федерации, поскольку система органов местного самоуправления является одним из основных факторов влияния в регионах. Наличие такого большого количества проблем создает постоянную нестабильность в обществе, почву для сомнений в компетентности и дееспособности институтов федеральной власти, способствует развитию непрекращающихся социально-политических конфликтов на региональном и местном уровне, катастрофическому росту недоверия граждан власти, замедлению и даже регрессивному социально-политическому развитию общества.

Для эффективного решения этих проблем необходимо, в первую очередь, подвергнуть тщательному анализу причины сложившейся ситуации. На наш взгляд, они заключаются в столкновении трех основных подходов к территориальной организации местного самоуправления (поселенческого, преемственного и ситуационно-волевого) в процессе подготовки и принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» в 1995 году. Сторонники поселенческой модели утверждали, что в соответствии Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления имеют право на существование только в городских и сельских поселениях. Сторонники преемственной модели предлагали сохранить систему органов местного самоуправления, действовавших в соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», а вопросы территориальной организации в конкретных случаях решать исходя из социально-экономической и управленческой целесообразности. Большая же часть губернаторов (сторонников волевого подхода) добивалась сохранения той «свободы рук» в сфере регулирования местного самоуправления, которую они получили после октября 1993 года в обмен на лояльность федеральному центру, с тем, чтобы сохранить и усилить зависимость местной власти от региональной. В результате компромисса между этими позициями и были приняты 12 и 13 статья Федерального закона, предоставившие возможность каждой стороне реализовывать собственную модель.

2. Основные правовые и управленческие принципы территориальной организации публичной власти

Управление общественными отношениями в любом развитом государстве осуществляется на основе формирования органов власти в соответствии с административно-территориальным делением. Административно-территориальное деление каждой страны имеет свои исторические корни, однако, существуют и общие закономерности формирования административно-территориальных единиц. Основу административно-территориального деления составляют социально-хозяйственные общности, складывающиеся в процессе освоения территорий и хозяйственной жизни. Социально-экономические общности образуют национальное хо-

зайство (рынок), региональные (межрегиональные) и локальные (местные) рынки.

В зависимости от правовой природы государственности той или иной страны в соответствующий исторический период, для регулирования общественных и социально-экономических отношений формируются органы власти различного уровня. Региональные и местные власти при любой социально-экономической формации государства имеют определенную степень автономии и самостоятельности. В современных демократических государствах региональная и местная власть осуществляется выборными органами публичной власти (народовластия), которые имеют собственную компетенцию, самостоятельно и автономно принимают решения в сферах общественных отношений, отнесенных к их ведению, и которые, таким образом, являются органами власти общей компетенции. В федеративных государствах регионы (субъекты федерации) имеют атрибуты государственности и являются субъектами федерации.

Органы местной власти формируются путем избрания населением своих представителей в коллегиальные выборные органы (депутатов) и должностных лиц, возглавляющих органы местной власти. Органы местной власти действуют на принципах автономии и самостоятельности, имеют не только собственную компетенцию и право осуществлять правовое регулирование по предметам своего ведения, но и право устанавливать местные налоги и сборы для обеспечения собственных доходных источников местных бюджетов, что в совокупности и составляет основное содержание местного самоуправления как формы осуществления местной публичной власти⁷².

В большинстве государств органы местной публичной власти имеются во всех без исключения городах. Собственно, приобретение населен-

⁷² См.: Европейская Хартия местного самоуправления. Принята 15 октября 1985 года в Страсбурге. Подписана Россией 28 февраля 1996 г., ратифицирована 11 апреля 1998 г.

ным пунктом статуса города предполагает и учреждение в нем органов публичной власти с соответствующей компетенцией. Поселения, не имеющие статус города, могут иметь или не иметь орган местной публичной власти. Как правило, в национальном законодательстве категории населенных пунктов, имеющих органы местной публичной власти, определяется исходя из местных исторических политических традиций. Деление на субрегиональные административные территории (районы) устанавливается исходя из необходимости удовлетворения общественных потребностей, общих для населения территорий, включающих населенные пункты, имеющие тесные социально-экономические связи, а также исходя из необходимости обеспечения управленческой и экономической эффективности системы местной власти. В каждой административно-территориальной единице имеется орган публичной власти общей компетенции и могут находиться органы или территориальные подразделения органов специальной компетенции (суды, правоохранительные органы, надзорные органы и т.п.)

Административно - территориальные единицы можно разделить на следующие группы:

- крупные и средние города;
- малые города и поселки;
- сельские поселения и сельские округа;
- субрегиональные территориальные единицы, включающие малые города, поселки, сельские поселения и сельские округа.

Крупные города, поселки, сельские поселения и сельские округа.

Крупные города с городами-спутниками могут составлять городские агломерации или мегаполисы. Мегаполисы могут иметь метропольные органы управления. Крупным городам может быть предоставлен статус региона (провинции в унитарных государствах, субъекта федерации - в федеративных). Города могут иметь собственное административно-территориальное деление.

Административно-территориальное устройство складывается в процессе исторического развития государства с учетом интересов населения территорий, вошедших в его состав в тот или иной исторический период. Органы местной публичной власти в большинстве случаев осуществляют следующие основные функции:

1) рассматривают любые вопросы, возникающие на подведомственной территории, принимают по ним решения по существу (в рамках собственных полномочий), либо передают их решение по подведомственности;

2) самостоятельно и автономно принимают решения по предметам своего ведения;

3) исполняют властные полномочия, то есть реализуют право органов публичной власти: принимать решения, обязательные к исполнению на подведомственной им территории неограниченным кругом физических и юридических лиц (нормативно-правовое регулирование или директивное распоряжение); принимать меры для обеспечения исполнения данных решений и предписаний (в том числе меры принудительного воздействия), а также налагать санкции в отношении физических и юридических лиц за нарушение или невыполнение обязательных для них предписаний;

4) осуществляют полномочия по защите прав граждан, обеспечению законности и правопорядка на подведомственной территории;

5) осуществляют обязательства государства как общественного (публичного) института по социальной защите и социальной помощи в отношении нуждающихся в них категорий населения;

6) осуществляют полномочия по управлению общественным достоянием, находящимся в их управлении (т.е. осуществляют права собственника);

7) оказывают общественные услуги, предписанные законом, а также услуги, осуществление которых субъектами частного предпринимательства малоэффективно;

8) взаимодействуют с территориальными подразделениями государственных органов специальной компетенции, а в необходимых случаях координируют их деятельность;

9) исполняют иные полномочия, возложенные на них законом.

Важнейшей целью деятельности органов местной публичной власти является социально-экономическое развитие подведомственной территории, выражение интересов и удовлетворение потребностей населения и всех субъектов, хозяйствующих на данной территории. При определении территорий, подведомственных органам публичной власти, необходимо исходить из следующих принципов:

1) наличия на соответствующей территории достаточного количества субъектов хозяйственной, общественной, культурной жизни, социально-экономических связей между ними, обеспечивающей их инфраструктуру, которые в совокупности образуют местную социально-экономическую общность (локальный рынок);

2) учета географических, социально-экономических, культурно-этнических, инфраструктурных условий, обуславливающих особенности социальных и экономических связей субъектов общественной отношений на данной территории;

3) обеспечения наличия органов публичной власти на любой территории, отвечающей условиям пунктов 1) и 2);

4) обеспечения непосредственной доступности органов местной публичной власти для каждого жителя;

5) обеспечения управленческой и социально-экономической эффективности организации и деятельности органов публичной власти (реализации их полномочий) и оказания общественных услуг населению.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что в любой правовой системе государства существуют как государственные общенациональные и региональные органы власти, так и местные территориальные и локальные органы власти, что позволяет считать это явление объективной общественной закономерностью, универсальным принципом самоорганизации общества. Субрегиональным социально-экономическим общностям соответствуют субрегиональные административно-территориальные единицы, а локальным - городские и сельские поселения и сельские округа. Органы публичной власти каждого уровня выражают общественные потребности населения и хозяйствующих субъектов подведомственной территории и обеспечивают их удовлетворение различными общественными институтами: частными предпринимателями и хозяйственными обществами, государственными и муниципальными учреждениями.

3. Анализ вариантов территориальной организации местной публичной власти в Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации территориальная организация местной власти не определена исчерпывающим образом. Существующие на данный момент предложения по упорядочиванию территориальной организации местного самоуправления не позволяют в полной мере разрешить указанные выше проблемы. По существу в настоящее время дискуссия ведется по нескольким основным вариантам территориальной организации местного самоуправления, реализованным в различных субъектах Федерации:

- поселенческая организация;
- одноуровневая территориальная организация;
- двухуровневая территориально-поселенческая организация;

- смешанная двухуровневая организация (органы государственной власти в районах и городах областного значения и органы местного самоуправления в сельских округах, поселках и городах районного значения).

Двухуровневая система государственных органов местной власти и органов местного самоуправления не соответствует, но нашему мнению, установленным Конституцией принципам организации органов публичной власти в Российской Федерации и по этой причине далее не рассматривается⁷³.

Сторонники поселенческой организации местного самоуправления, как правило, исходят из абсолютизации обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти, а также автономности органов местного самоуправления и недопустимости, вследствие этого, ка-

⁷³ При конституционно-правовой оценке данной системы следует исходить из следующих обстоятельств: в Конституции Российской Федерации определены только три уровня публичной власти - государственная власть Российской Федерации, государственная власть субъектов Федерации и местное самоуправление; административно-территориальное деление отнесено полностью к ведению субъектов Российской Федерации; государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В случае признания правомерным создания органов государственной власти административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, следует, во-первых, признать возможность наличия у единиц административно - территориального деления атрибутов собственной государственности (собственных органов государственной власти, обладающих общей компетенцией), а, во-вторых, признать возможность возникновения еще одного уровня нормативно-правового регулирования, иначе в соответствии с конституционным принципом разделения властей у представительных органов административно-территориальных единиц не будет предмета собственной компетенции. Кроме того, в соответствии с принципами демократических основ конституционного строя Российской Федерации (статьи 3,5,10,32 Конституции РФ) органы государственной власти административно-территориальных единиц должны иметь собственные предметы ведения, полномочия и компетенцию, состоять из выборных представителей населения, а органы исполнительной власти возглавляться выборными должностными лицами.

По нашему мнению, даже краткий перечень основных проблем, возникающих в связи данным предложением, убедительно доказывает невозможность его реализации в действующей конституционно-правовой системе, так как влечет за собой значительную ее трансформацию.

ких либо иерархически обусловленных отношений между ними. Безусловно, административно-директивная соподчиненность в демократическом правовом государстве может быть только во внутренней деятельности единого органа власти. Все органы власти и должностные лица самостоятельны в рамках компетенции, установленной законом, и несут ответственность за свои действия перед законом через систему правосудия. Однако это вовсе не означает отсутствия в обществе и государстве иерархических отношений между органами публичной власти, которые и обозначаются термином «уровни власти». Из положений Конституции Российской Федерации не следует также и какая-либо территориальная обособленность местного самоуправления от территорий государственного управления.

По Конституции в осуществлении местного самоуправления гражданами первичными являются: права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в управлении делами государства; полномочия органов местного самоуправления, самостоятельность их деятельности и организации, а отнюдь не территориальная организация местного самоуправления. В Федеральном законе, напротив, за основу взято понятие «муниципальное образование», отсутствующее в Конституции (впервые этот термин был применен в части первой Гражданского Кодекса (1994 г.)). На наш взгляд, термин «муниципальное образование» является собирательным (родовым) понятием, обозначающим городское, сельское поселение или иную территорию, на которой осуществляется местное самоуправление. Необходимость введения в законодательство и юридическую практику этого понятия была вызвана тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах Российской Федерации стали применяться исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, такие, как, например, уезд, волость и другие. Придание термину «муниципальное образование» правового со-

держания в статьях 12 и 13 Федерального закона, регулирующих порядок отнесения территорий к подведомственности органов местного самоуправления и изменения их границ, привело к искажению положений Конституции, заложило основу для развития представлений о территориальной обособленности местного самоуправления.

Одноуровневая территориальная организация обосновывается тем, что поселенческие органы местного самоуправления неэффективны вследствие необеспеченности местных бюджетов сельских территорий и малых городов доходными источниками, возрастанием управленческих издержек на содержание управленческого аппарата мелких муниципальных образований. Другой тезис состоит в том, что субъекты Федерации несут большие издержки при регулировании межбюджетных отношений с несколькими сотнями муниципальных образований. Действительно, эти проблемы имеют место, однако они не носят концептуального характера и могут быть разрешены управленческими методами⁷⁴. Оба подхода имеют, в сущности, один и тот же недостаток: функции одного из уровней публичной власти оказываются нереализованными, поскольку соответствующие органы публичной власти отсутствуют, а чиновник - государственный ли, муниципальный ли - не может в силу своего правового положения их выполнить. Для Российской Федерации с ее огромным разнообразием географических, демографических и этнокультурных условий в различных регионах, со значительной неравномерностью уровня социально-экономического развития территорий даже в пределах одного региона, отсутствие органов публичной власти, имеющих законные полномочия по формированию, выражению и защите интересов населения неизбежно ве-

⁷⁴ В настоящей публикации не рассматриваются вопросы правового обеспечения местного самоуправления финансовыми ресурсами и регулирования их экономической деятельности. Однако ясно, что решение этих проблем обуславливается экономическим положением страны, приоритетами государственной внутренней политики в условиях экономического кризиса.

дет к углублению имеющихся противоречий и конфликтов, сдерживает социально-экономическое развитие соответствующих территорий.

Таким образом, следует вывод о необходимости приведения территориальной организации местного самоуправления в соответствие с административно - территориальным делением субъектов Российской Федерации. Данный подход полностью соответствует положениям Конституции Российской Федерации и позволяет упорядочить и обеспечить полноту правового регулирования в сфере местного самоуправления, устранить двойственность административно-территориального деления для целей государственного управления и местного самоуправления, более гибко и определенно разграничить собственную компетенцию и полномочия органов местной власти в зависимости от управленческих и социально-экономических условий в субъектах Федерации. При этом будет обеспечиваться также и право субъектов Федерации самостоятельно осуществлять и изменять административно-территориальное деление в соответствии с Конституцией РФ, а также модифицировать территории административно-территориальных единиц в зависимости от изменяющихся социально-экономических условий.

Следует отметить, что в настоящее время в субъектах Федерации существует сложившаяся инфраструктура, соответствующая действующему административно-территориальному делению. В соответствии с этой структурой действуют подразделения государственных органов специальной компетенции, что позволяет обеспечить эффективное разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и их взаимодействие, а также эффективно применять конституционный механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Такой подход позволяет обеспечить единообразие правового регулирования института местного самоуправления, сохраняя при этом за субъектами Российской Федерации

значительный объем компетенции в сфере территориальной организации местного самоуправления. Данный подход может быть реализован на основании следующих основных конституционно-правовых принципов:

- местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации;
- органы местного самоуправления избираются населением в городах, поселках, сельских округах (волостях) и районах (уездах) в соответствии с административно-территориальным делением субъектов Федерации при обеспечении последними государственных гарантий, установленных федеральными законами;
- административно-территориальное деление устанавливается субъектами Федерации самостоятельно;
- предметы ведения местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления устанавливаются в соответствии с принципами разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации;
- разграничение полномочий по предметам ведения местного самоуправления между органами местного самоуправления субрегиональных единиц административно - территориального деления (районов) и органами местного самоуправления городских поселений и сельских округов, осуществляются субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с гарантиями местного самоуправления, установленными Федерацией;
- изменение границ территорий местного самоуправления допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий и осуществляется субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с гарантиями местного самоуправления, установленными Федерацией.

При этом федеральными законами устанавливаются следующие государственные гарантии местного самоуправления:

- обязательность избрания органов местного самоуправления во всех административно–территориальных единицах субъектов Федерации (районах, городах и поселках, сельских округах);
- недопустимость изъятия предметов ведения из компетенции органов местного самоуправления при разграничении полномочий между органами местного самоуправления субрегиональных административно-территориальных единиц (районов) и органами местного самоуправления городских поселений и сельских округов;
- обеспечение финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления субрегиональных административно-территориальных единиц (районов) и органов местного самоуправления, находящихся на их территории городских поселений и сельских округов;
- обеспечение гарантий самостоятельного учета особенностей организации местного самоуправления субъектами Российской Федерации в зависимости от географических, социально-экономических, культурно-этнических и исторических факторов в сферах определения принципов: формирования сельских округов; обязательности избрания органов местного самоуправления в отдельных поселках и сельских поселениях; включения в состав районов городов и поселков;
- установление гарантий участия в решении органами местного самоуправления вопросов местного значения представителей населенных пунктов, не имеющих органов местного самоуправления;
- обеспечение гарантий избрания органов местного самоуправления в районах, городах, поселках и сельских округах, в которых органы местного самоуправления существовали до вступления в силу Конституции Российской Федерации и где они были упразднены с нарушением законодательства.

Необходимо подчеркнуть, что именно такой подход следует из анализа положений Конституции РФ и Федерального закона. Для такого утверждения имеются достаточные конституционно-правовые основания⁷⁵. В Конституции не содержится положений, обуславливающих изменение территорий местного самоуправления и формирование органов местного самоуправления в связи с ее принятием. То есть из Конституции следует преемственность прав осуществления местного самоуправления существовавшими на тот период органами и должностными лицами местного самоуправления. Такой же правовой принцип был воплощен и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако этот принцип во многих субъектах Федерации не соблюдался. Вследствие этого в Федеральном законе «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» была предусмотрена прямая норма, связывающая территории муниципальных образований с административно-территориальным делением субъектов Федерации (пункт 1 статьи 2 Закона). Но и эта норма прямого действия была реализована далеко не всеми субъектами Федерации.

В заключение необходимо отметить, что предложенные подходы позволяют упорядочить и обеспечить полноту правового регулирования в сфере местного самоуправления, устранить двойственность административно-территориального деления для целей государственного управления и местного самоуправления, более гибко и определенно разграничить собственную компетенцию и полномочия органов местного самоуправления в зависимости от управленческих и социально - экономических условий в субъектах Федерации. При этом будет обеспечиваться также и право субъ-

⁷⁵ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». – М.: Издание Государственной Думы, 1997. (авторы С.С. Митрохин, И.Ф. **Фасеев**, Р.К. Надеев).

ектов Федерации самостоятельно осуществлять и изменять административно-территориальное деление в соответствии с Конституцией РФ, а также модифицировать административно-территориальные единицы в зависимости от изменяющихся социально-экономических условий.

Статья подготовлена **И.Ф. Фасеевым**,
консультантом Аппарата Комитета Государственной
Думы по вопросам местного самоуправления