

ПРИСТУПАЯ К ИСПОЛНЕНИЮ

Наталья ТОЛМАЧЕВА,
руководитель государственного-правового отдела
Московской областной Думы

В последнее время в субъектах Российской Федерации активизировалась работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. Побудительной причиной этого послужило изменение в июле 2000 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно статье 3.1 этого закона, на органы государственной власти субъектов РФ возложена обязанность по обеспечению соответствия Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам:

- принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик;
- принимаемых (принятых) ими уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (кроме республик);
- осуществляемой ими деятельности.

В части первой этой же статьи содержится правовая норма, устанавливающая, что органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов (далее – «законодательство РФ»). Анализ части первой статьи 3.1 позволяет сделать вывод о том, что ответственность органов государственной власти субъектов РФ наступает как за допущенное ими и не ликвидированное несоответствие федеральному законодательству принимаемых ими правовых актов, так и за несоответствие названным актам осуществляемой ими деятельности. В части второй этой же статьи уточняются правовые

нормы, касающиеся ответственности органов государственной власти субъектов Федерации за принятие ими нормативных правовых актов, противоречащих законодательству РФ, а именно:

- устанавливаются условия наступления ответственности: возникновение вследствие принятия нормативного правового акта массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина, угрозы единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства;

- определяются правовые акты, в соответствии с которыми наступает ответственность: Конституция РФ и названный федеральный закон.

Таким образом, за осуществление органами государственной власти субъекта Федерации деятельности, не соответствующей федеральному законодательству, конкретных мер ответственности в законе не предусматривается. В нем также не содержится отсылочных правовых норм, определяющих иные законы РФ, которыми такие меры установлены или могли бы быть установлены. Кроме того, формулировки условий наступления ответственности несут в нем общий, неконкретный характер. Определения этих понятий не содержатся в законодательстве РФ. Для выяснения вопроса, что включают в себя такие понятия, как «угроза единства и территориальной целостности Российской Федерации», «массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина» и т.д., правоприменителю придется использовать справочную литературу, а не конкретные правовые нормы законодательных актов. Обращает

на себя внимание и то, что органы государственной власти такого субъекта Российской Федерации, как республика, должны обеспечивать соответствие законодательству РФ только принятых ими конституций и законов, тогда как для всех остальных субъектов этот перечень дополнен «иными нормативными правовыми» актами. Это можно расценить как нарушение статьи 5 Конституции РФ, устанавливающей равноправие субъектов Российской Федерации. Эта же статья предоставляет право республике иметь свою Конституцию и законодательство, а другим субъектам – свои уставы и законодательство. В то же время данным федеральным законом определен единый для всех субъектов Федерации перечень видов нормативных правовых актов – Конституция (устав), закон, постановление.

Как отмечалось выше, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации (далее – законодательный орган) несет ответственность в соответствии с Конституцией РФ и названным федеральным законом. Что касается Конституции, то статьи 46 и 125 устанавливают возможность рассмотрения в судебном порядке правовых актов, принимаемых законодательным органом.

В статье 9 федерального закона установлена ответственность законодательного органа. Органами государственной власти, принимающими решения о применении мер ответственности, названы:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – высшее должностное лицо);

- Президент Российской Федерации;

- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Высшее должностное лицо вправе при наступлении указанных в законе обстоятельств издать указ (постановление) о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае принятия данным органом Конституции (устава), закона и иного нормативного правового акта, противоречащих таким федеральным правовым актам, как Конституция РФ и федеральный закон. Президент России вправе при наступлении определенных законом обстоятельств издать указ о вынесении предупреждения законодательному органу в случае принятия им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному конституционному закону и федеральному закону. Таким образом, в случаях принятия решения о применении мер ответственности высшим должностным лицом и Президентом России предусматривается различный, без видимых на то оснований, перечень законодательных актов. Означает ли указанное различие, что за нарушение законодательным органом федерального конституционного закона не может применяться такая мера ответственности, как досрочное прекращение полномочий этого органа высшим должностным лицом?

Возможность применения вышеперечисленных мер ответственности возникает только в случае наличия вступившего в законную силу решения суда. При вынесении соответствующего решения высшим должностным лицом суд должен установить, что Конституция (устав), закон и иной нормативный правовой акт субъекта Федерации противоречит законодательству РФ. А в случае применения мер ответственности Президентом России нормативные правовые акты субъекта Федерации должны быть признаны судом не только противоречащими федеральному законодательству, но и недействующими. Однако, как определил Конституционный Суд РФ, решение суда о признании нормативного правового акта субъекта Федерации противоречащим федеральному законодательству само по себе является признанием этого правового акта недействующим, то есть не подлежащим применению с момента вынесения решения суда. Поэтому неясна позиция законодателя, установившего в пунктах 2 и 4 статьи 9

рассматриваемого федерального закона различные требования к содержанию, по сути дела, однотипных решений суда.

Одним из условий возможности применения мер ответственности закон определяет истечение срока, предоставленного законодательному органу для устранения противоречий, установленных судом (в случае применения мер ответственности высшим должностным лицом), и принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (в случае принятия мер ответственности Президентом РФ).

Различие приведенных формулировок не вызывает сомнений. Словосочетание «устранение противоречий», содержащееся в пункте 2 статьи 9, является более широким и категоричным по сравнению с уточненным словосочетанием «принятие мер в пределах своих полномочий», примененным в пункте 4 статьи 9. Можно ли расценивать отсутствие аналогичного уточнения в пункте 2 рассматриваемой статьи как обязанность законодательного органа устранить установленные судом противоречия за пределами своих полномочий? Совершенно очевидно бессмысленность поставленного вопроса. Каждый орган государственной власти должен действовать в пределах установленных полномочий. Так, законодательный орган вправе самостоятельно разработать и принять правовые акты о приведении законодательства субъекта РФ в соответствие с федеральным законодательством, то есть принять меры по исполнению решения суда. Однако фактическое устранение существующего противоречия произойдет только после обнародования принятого нормативного правового акта путем его подписания высшим должностным лицом или издания им специального акта. Поэтому либо законодательный орган заведомо не сможет выполнить требование по устранению противоречия, установленного судом, либо правоприменитель должен расценивать различие указанных формулировок как небрежное отношение законодателя к тексту правового акта. Возникшее противоречие можно было бы разрешить, сформулировав правовую норму в пунктах 2 и 4 статьи 9 закона таким образом, чтобы в обязанности законодательного органа входило принятие мер по исполнению решения суда, признавшего нормативный правовой акт субъекта Федерации противоречащим федеральному законодательству.

До вступления в силу рассматриваемого федерального закона вопросы ответственности законодательного органа государственной власти субъекта Федерации регулировались Законом РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». В чем же сходство и различие указанных законов в правовом регулировании вопросов, рассматриваемых в настоящей статье?

1. Перечень государственных органов, имеющих право и реальную возможность влиять на приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, почти не изменился. Так, нормативные правовые акты, принятые законодательным органом, должны быть приведены в соответствие с законодательством РФ вследствие:

а) необходимости исполнения вступившего в силу решения суда о признании правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим законодательству РФ;

б) рассмотрения законодательным органом принесенного прокурором в порядке надзора протеста на нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации;

в) принесения соответствующего правового акта в порядке законодательной инициативы самим представительным органом.

В соответствии с новым законодательством Президент РФ получает полномочия по применению мер ответственности не только в отношении исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, как предусматривалось ранее, но и в отношении законодательного органа.

Право Верховного Совета Российской Федерации отменять решения краевого, областного Совета, противоречащие законодательству РФ, заменено правом Государственной Думы принять федеральный закон о роспуске законодательного органа.

2. В соответствии с новым федеральным законом любые меры ответственности могут быть применены к законодательному органу только на основании вступившего в законную силу решения суда, установившего противоречие между законодательством субъекта Федерации и федеральным законодательством. Ранее заключение Конституционного Суда РФ требовалось только в случае досрочного прекращения Верховным Советом Российской Федерации полномочий краевого, областного Совета при

нарушении им Конституции РСФСР и федеральных законов.

3. В ранее действовавшем законодательстве РФ не предусмотрено такого вида ответственности законодательного органа, как «предупреждение». Теперь же указ Президента России о предупреждении – это еще одна возможность законодательного органа самому принять меры по исполнению решения суда, установившего противоречие между правовыми актами различных уровней.

4. Прежнее законодательство предоставляло возможность краевым, областным советам народных депутатов обжаловать в Конституционный Суд РФ постановление Верховного Совета Российской Федерации об отмене принятых ими решений. В новом законодательстве ничего не говорится о возможности обжалования законодательным органом в судебном порядке правовых актов, на основании которых на них налагаются те или иные меры ответственности. Однако в этом же законе для высшего должностного лица субъекта Федерации, полномочия которого были прекращены указом Президента России, предусмотрена возможность обжаловать соответствующий указ в Верховный Суд РФ. Безусловно в соответствии со статьей 46 Конституции РФ, любой правовой акт может быть обжалован в судебном порядке, но у правоприменителя может вызвать вопрос позиция законодателя, который в одной статье закона уточнил конституционные правовые нормы, а в другой статье этого же закона, регулирующей похожие отношения, – нет.

В целом можно отметить, что процедура применения мер ответственности к законодательному органу за неисполнение решения суда, установившего противоречие между принятым этим органом нормативным правовым актом и законодательством РФ, значительно усложнилась. Ее «карающий» характер преобразовывается в «побудительный», направленный на то, чтобы дать возможность самому законодательному органу принять соответствующие меры по внесению изменений в законодательство субъекта Российской Федерации.

Каким же образом органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют работу по приведению в первую очередь конституций (уставов), а вслед за ними и всех остальных правовых актов в соответствие с федеральным законодатель-

ством? Как показывает практика, работа ведется по следующим направлениям:

● Вследствие вступления в силу новых нормативных правовых актов, в частности, новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вносятся соответствующие изменения в нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации. В этой деятельности должна возрасти роль юридических служб законодательных органов. Они могут предоставлять информацию о новых полномочиях законодательных органов, содержащихся в новых федеральных законах, о необходимости приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Формы участия юридических служб в этом процессе могут быть различны: самостоятельная разработка проектов правовых актов, подготовка и рассылка информационных писем, участие в работе коллективов, специально созданных для разработки правового акта, и т.п.

● Проводится проверка вступивших в законную силу решений судов, которыми правовые акты субъектов Федерации были признаны не соответствующими законодательству РФ. Эти акты должны быть изменены, дополнены или признаны утратившими силу.

● Рассматриваются протесты прокуратуры, направленные в законодательный орган в порядке надзора и указывающие на нарушение субъектом Федерации законодательства РФ. На практике встречаются случаи, когда законодательный орган, приняв решение об удовлетворении протеста прокурора и дав соответствующее поручение рабочему органу, не спешит с принятием правового акта, вносящего изменения, дополнения в опротестованный правовой акт или отменяющего его. Считаю целесообразным предоставлять прокуратуре право законодательной инициативы в законодательном органе. Это позволит ей участвовать в правотворческом процессе на всех его стадиях и следить за тем, чтобы не допускалось нарушений федерального законодательства, так как избежать ошибки в этом процессе легче, чем исправить ее после вступления правового акта в силу.

● Изучаются заключения Министерства юстиции РФ о законах субъекта Российской Федерации.

По этому направлению законодательному органу необходимо налаживать взаимоотношения с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также с территориальными органами Министерства юстиции РФ, так как упомянутые заключения адресованы в основном этим органам.

В связи с усилением контроля Министерства юстиции РФ за соответствием законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству возобновился давний спор о том, надо ли предоставлять Минюсту право обращаться в суд с просьбой признать правовой акт субъекта Федерации не соответствующим законодательству РФ. При получении этого права Минюст фактически продублирует надзорные функции прокуратуры. Целесообразность создания еще одного надзорного органа вызывает сомнение. Тем более что факторы, отрицательно влияющие на нормальную работу прокуратуры (отсутствие квалифицированных кадров, недостаток финансирования, большой объем работы, проблемы во взаимоотношениях с руководителями органов государственной власти и т.п.), не исчезнут вследствие создания дополнительного надзорного органа.

Очевидно, что качество принимаемых в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов зависит не только от органов государственной власти субъектов, но и от качества федерального законодательства. Как видим, «неточность формулировок» федеральных законов может привести к проблемам в применении права, в том числе в судебном правоприменении. Закон не должен быть вольным изложением мыслей законодателя, в нем ничто не должно быть приблизительным. Различное толкование правовой нормы является причиной различного ее применения на территории разных субъектов Российской Федерации и разными лицами, субъективно оценивающими ее. Хотелось бы, чтобы вышеназванные и другие недостатки Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были устранены не в результате судебных разбирательств и неприменения различных толкований (пусть даже официальных), а путем внесения изменений в закон самим законодателем.