

Тихомиров Ю.А. КОНСТИТУЦИЯ. ЗАКОН. ПОДЗАКОННЫЙ АКТ

Москва «Юридическая литература» 1994

Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: Юрид. лит., 1994. – 136 с.

В работе дана характеристика разновидностей правовых актов. Раскрываются природа верховенства Конституции и критерии конституционности правовых актов Рассмотрены признаки закона вообще и конституционного закона в частности, а также пути развития отраслей законодательства в соответствии с новой Конституцией Российской Федерации Проведен анализ соотношения указов Президента, актов Правительства, министерств и ведомств, органов местного самоуправления Учитывая растущую роль договорных отношений в условиях рынка, авторы характеризуют свойства нормативных договоров.

Для работников федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов, работников правоохранительных органов, судей, а также широкого круга читателей.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА I. РЕФОРМЫ В РОССИИ И ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ	
§ 1. Общественные преобразования и конституционные реформы	4
§ 2. Правовые акты и связи между ними. Юридические противоречия	13
ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Основные черты Конституции	23
§ 2. Верховенство Конституции	31
§ 3. Критерии конституционности правовых актов	38
ГЛАВА III. ЗАКОН В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Конституционные основы статуса и роли закона	44
§ 2. Федеральные законы их основные признаки, виды и верховенство.....	46
§ 3. Закон в системе нормативных актов (федеральный уровень)	51
§ 4. Соотношение закона и указа Президента Российской Федерации.....	54
§ 5. Федеральные конституционные законы	58
§ 6. Система и отрасли законодательства: концепции и проблемы развития.....	64
§ 7. Законодательная программа предложения ученых	70
§ 8. Первые шаги по реализации закона.....	74
ГЛАВА IV. КОНСТИТУЦИЯ И УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	81
ГЛАВА V. АКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	
§ 1. Динамика актов Правительства.....	89
§ 2. Ведомственные акты.....	100
ГЛАВА VI. ПРАВОВЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Нормотворчество субъектов Федерации Законы республик.....	108
§ 2. Акты органов краев, областей, городов федерального значения, автономных образований	112
ГЛАВА VII. АКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	118
ГЛАВА VIII. НОРМАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ	126
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	133

ГЛАВА I. РЕФОРМЫ В РОССИИ И ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

§ 1. [Общественные преобразования и конституционные реформы](#)

Конец XX века характеризуется крупнейшими изменениями государственного строя и экономической системы России. Перестройка, начатая в 1985 году, привела к обострению политических, межнациональных, экономических противоречий. Распад СССР потребовал оформления России как суверенного государства, но уже не атрибутами советской власти, а в качестве демократического правового государства, признающего общечеловеческие ценности.

Политическая, экономическая, судебная, военная и иные реформы идут в основном в этом направлении, хотя и с большими осложнениями.

Преобразования в России не могли не затронуть прежнюю правовую систему с ее принципами, Конституцией и законодательством.

Меняются и взгляды на право. Часть ученых-юристов трактует право в духе естественного права с известным противопоставлением «права законов»¹ «писаному праву». Появились «максималистские» взгляды о полном отрицании прежней теории и методологии права, когда закон связывался с государственной властью, с регулированием общественных отношений².

Признавая известное несовпадение понятий «право» и «закон», решительно подчеркнем недопустимость расшатывания подобным способом нормативно-регулятивной основы государства. Зачем формировать в обществе нигилистическое отношение к ней и невольно поощрять субъективизм и беззаконие? Сведение права и закона к «мере свободы личности» ограничивает норма-

7

тивное выражение публичного интереса как правильно понятого гражданского интереса и его сочетания с интересами общества, значимость которых не уменьшается. Поэтому вновь подчеркнем полезность трактовки юридического закона как способа нормативного отражения объективных социальных законов и воздействия на них³.

Другая интерпретация права исходит из признания в нем не столько легальной процедуры предотвращения коллизий, сколько способа достижения общественного согласия. Правильное отражение и сбалансирование различных социальных интересов позволяет находить в праве общепризнанную и официальную меру согласия относительно целей развития общества и средств их достижения.

Стремительно нарастающая популярность теории правового государства и теории разделения властей создала в обществе стимул и социальную базу для конституционной реформы и обновления законодательства. Правда, оба процесса далеко не всегда увязаны между собой и подчас лишь усиливают противоречия в политической и экономической сферах. Да и идея правового государства пока реально остается скорее лозунгом, чем опорной конструкцией гражданского общества и государственности. Словесное признание верховенства законов часто служит прикрытием произвольных действий и сопровождается резким нарушением законности. Конституционная реформа в России началась в середине 1990 г. и в декабре 1993 г. пришла к своему пику, но не к завершению. Отсутствие с самого начала научной концепции реформы, поэтапной разработки ее проведения привело к столкновению двух взглядов на дальнейшее ее развитие: путем принятия новой Конституции или путем изменений и поправок к действовавшей Конституции Российской Федерации – России 1978 года. Конституционные вопросы стали целью политической борьбы. Все это привело к конституционному кризису. В этих условиях при параличе конституционных институтов на референдуме была принята новая Конституция Российской Федерации.

В марте 1993 г. по инициативе Межпарламентской ассамблеи государств Содружества состоялась международная научно-практическая конференция «О конституционных реформах в государствах – участниках СНГ», на которой были сделаны верные выводы: конституционная реформа должна проводиться на основе научной концепции и программы, по этапам, быть комплексной и рассчитанной на поддержку общества⁴.

8

¹См.: *Алексеев С.* Что есть право // Независимая газета. 15 октября 1993 г.

²См.: *Заводская Л.П.* Концепция закона: отрицание отрицания // Теория права: новые идеи (третий выпуск). М., 1993.

³См.: *Проблемы законотворчества Российской Федерации.* М., 1993.

⁴См.: *Конституционные реформы в государствах Содружества.* СПб, 1993.

Особое внимание на конференции было уделено вопросу о роли Конституции в обществе. Она рассматривается учеными-юристами, политиками уже не столько как продукт и орудие государственной власти, сколько как своего рода официальное выражение интересов гражданского общества и общепризнанная платформа его существования. В понимании Конституции смещен акцент от узкоклассовых к гражданским и общечеловеческим интересам и ценностям.

В современную эпоху приоритетное значение имеет конституционный статус гражданина, конституционное закрепление его широких прав и свобод, а также обязанностей. В регламентации и реализации этого статуса полнее используются международные пакты и соглашения.

Среди российских законодателей получила признание доктрина разделения властей, в связи с чем изменилась трактовка власти, однако найти ее точное сочетание с концепцией народо-властия еще предстоит, ибо народ как субъект власти реализует ее в разных формах, в том числе с помощью институтов прямой демократии.

Идут поиски нового федеративного устройства государства. Новая Конституция Российской Федерации исходит из конституционной преемственности и сохранения федеративных договоров и из признания равенства прав республик и других субъектов Федерации. Договоры разных видов становятся важным регулятором отношений внутри Федерации на всех уровнях.

Новизной отличаются варианты конституционных решений проблем экономики. Стала очевидной необходимость в юридическом обеспечении равенства всех форм собственности, свободы предпринимательской деятельности, создания любых хозяйственных ассоциаций и поиска баланса интересов в рыночных отношениях.

Традиционная трактовка Конституции как основного закона, как акта высшей юридической силы не должна порождать иллюзий относительно ее завершенности. Поясняя вопрос о признаках Конституции, обратим внимание на углубление знания об объектах и объеме конституционного регулирования.

Особого внимания заслуживают конституционные институты как однородные правовые комплексы, регулирующие устои общества и государства. Это институты прав и свобод граждан, собственности и экономики, социально-культурного развития, участия в мировом сообществе, федеративного устройства государства, функционирования власти и ее структур.

С этим связано правильное понимание особенностей конституционных норм, отличающихся своим содержанием и структурой.

Конституция занимает приоритетное положение в законодательстве, в правовой системе в целом. Этим объясняется правообразующая роль Конституции. В связи с разработкой новых конституций республик, входящих в состав Российской Федерации, предстоит определить их соотношение с Конституцией России как в целом, по сферам регулирования, так и применительно к отдельным институтам. Новой является проблема соотношения Конституции и конституционного закона. По-новому складывается соотношение Конституции и государственных договоров внутри Федерации и международных актов.

Остаются острыми проблемы реализации Конституции. Бездействие конституционных положений – давняя трагедия нашего государства. Поэтому в условиях быстрого и масштабного развития законодательства особую актуальность приобретает вопрос о реализации всех правовых актов. В науке разрабатывается комплексный механизм действия закона. И применительно к Конституции можно вести речь о реализации ее с помощью комплекса средств (юридических, институциональных, социально-психологических, материально-финансовых и др.). Это будет длительный процесс со своими циклами и фазами.

Анализ причин нарушений или неприменения конституционных положений позволяет сделать вывод о необходимости общественной поддержки Конституции. Пока этого нет. Общество, все его слои и граждане должны глубоко усвоить конституционные нормы, признать их высокую ценность и общеобязательность. Конституционный консенсус должен проявлять себя и в момент выработки, принятия, и в процессе осуществления Конституции.

Реализация Конституции предполагает верное толкование конституционных норм, своевременное принятие и изменение законодательных и иных актов, применение их для анализа и оценки общественных ситуаций и процессов. Защита Конституции включает в себя предупреждение конституционных нарушений и их устранение по линии как законодательных и исполнительных органов, так и судебной системы. Рассмотрение конституционных споров и конфликтов должно приводить к восстановлению нарушенного состояния, прав и интересов, приостановлению и отмене неконституционных актов.

Право, законодательство служат способом упорядочения и преобразований в обществе. Но люди, организации и органы часто воспринимают право как абстрактное явление. В повседневной жизни они соприкасаются не с правом как таковым, а с правовыми актами. Их множество. И возникновение, и реализация актов часто зависит от случая, а не тенденции, усмотрения, а не логики правовых действий, от обострения юридических противоречий, а не динамичного соотношения. Практика мучается с решением этих проблем, и мы полагаем, что ей помогут некоторые разъяснения по данному поводу.

В науке давно сложилось понятие юридических источников права как источников в формальном смысле. Чаще всего к ним относят законы, указы, постановления и другие акты, делая тем самым различие источников права производным от разделения властей, от «деления» органов власти на виды. Это есть «огосударствление» права, оставляющее в стороне нормообразование гражданского общества и общественных объединений. Между тем в других странах, например в США, нет жесткого понимания права, и к нему относят договоры, соглашения, корпоративные нормы, акты прямого волеизъявления. Нормативная самоорганизация формирует открытую публичную сферу⁵.

И у нас есть попытки пошире взглянуть на источники права, относя к ним не только акты органов государства, но и нормативно-правовые договоры, общие принципы права, судебный прецедент, правовые обычаи⁶. Эту линию разработок нужно продолжить, а сейчас коснемся только правовых актов. Их разновидность – нормативные правовые акты, изданные в установленном порядке уполномоченным органом, устанавливающие, изменяющие или отменяющие правовые нормы и соответственно меняющие объем прав, обязанностей и ответственности субъектов. Напомним об актах смешанных и ненормативных.

В рамках нашей темы сделаем акцент на взаимосвязи всех правовых актов. Правильно их сформировать, не допуская деформации нормативного массива и юридических коллизий, помогает понятие правовой системы.

Каковы конституционные параметры правовой системы? Их несколько.

Во-первых, признание того, что правовая система Российской Федерации включает правовые акты федеральных органов, правовые акты органов субъектов Федерации, местного самоуправления⁷, а также акты, принятые в результате прямого народного волеизъявления.

Во-вторых, установление правовых зависимостей: Конституция, конституционные законы (понимаемые как федеральные), законы, указы, постановления, приказы, распоряжения и иные правовые акты находятся между собой в строгом соотношении. Классификация правовых актов, порядок их Принятия, действия, изменения и отмены регулируется федеральным законом о нормативно-правовых актах.

9

В-третьих, нормы Конституции Российской Федерации имеют прямое действие в Российской Федерации. Все правовые акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации. Акты и действия, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

⁵См.: *Остром Винсент*. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 237-252

⁶См.: *Общая теория права*. М., 1993. С. 173–186

⁷См.: *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М., 1994

В-четвертых, в правовой системе обеспечивается верховенство Закона. Все должностные лица государственные и общественные организации «действуют на основе и во исполнение закона. Рамки «закона дают простор выбору вариантов решений» – подзаконные акты должны строго соответствовать закону

В-пятых, провозглашение принципа: законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В-шестых, в случае возникновения юридических коллизий используются либо согласительные процедуры, либо обжалование, приостановление, отмена, изменение правового акта. Юридические споры разрешаются уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией и процедурами.

В-седьмых, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и защищаются наравне с законом.

В ходе общественных преобразований и реформ в России, а также конституционного процесса и обновления законодательства меняется правовая система и прежде всего ее структура. Теперь можно говорить о трех уровнях правовой системы, когда вместо прежней, унифицированной, складывается правовая система с тремя подсистемами – по уровням. Это собственно федеральная правовая подсистема, правовая подсистема субъектов Федерации и правовая подсистема местного самоуправления с присущими ему элементами саморегулирования. В целом же правовая система в Российской Федерации есть структурно-функциональная совокупность правовых актов, возникающих и применяемых на основе общих принципов. Целостность ее обеспечивается общими правовыми принципами, внутрисистемными правовыми зависимостями и процедурами правотворчества и правоприменения.

В Конституции Российской Федерации 1993 года впервые введено понятие «правовая система» (ч. 4 ст. 15). Отрадно отметить в данной связи, что Институт законодательства и сравнительного правоведения неоднократно вносил в конституционные проекты предложения по поводу выделения главы о правовой системе и верховенстве закона. В инициативном проекте Конституции, опубликованном в научном журнале, эта позиция выражена весьма отчетливо⁸.

В новой Конституции России установлены следующие виды правовых актов: «Конституция», «закон», «федеральный закон», «федеральный конституционный закон», «правовые акты», «нормативные правовые акты», «указы», «постановления», «распоряжения», «решения», «акт», «международные договоры», «устав», «договор», «соглашения». Всего 15 видов актов, в которых нужно правильно разобраться.

Полагаем целесообразным с учетом общих принципов правовой системы выделить следующие виды правовых актов: а) Конституция; б) конституционные законы; в) законы; г) уставы (краев, областей, автономных образований, городов федерального значения); д) указы; е) постановления (Правительства, государственных комитетов и комитетов, краевой, областной, городской, районной администрации); ж) распоряжения (Президента, Правительства, главы администрации); з) приказы, инструкции, указания и иные ведомственные акты; и) акты представительных органов местного самоуправления – решения; к) акты прямого народного волеизъявления – решения референдумов, итоги выборов, народных собраний (пока они не имеют своей формы); л) внутригосударственные договоры, соглашения; м) ратифицированные (одобренные) международные договоры; н) признанные нормы международного права; о) модельные (рекомендательные) законодательные акты.

Правовые акты дают жизнь юридическим документам, значение которых в условиях самоорганизации предприятий и учреждений резко возрастает. Однако оставляет желать лучшего качество норм и законов и подзаконных актов. Так, при исследовании проблем реализации экологического права оказалось, что доля безадресных правовых предписаний в этой

⁸См.: Советское государство и право. 1992. № 8.

отрасли права достаточно велика: 12,5% норм законов, указов и постановлений не указывают своего адресата в необходимых случаях, 17,5% имеют неопределенный адресат, 15% составляют нормы, лишь подразумевающие адресат. А для своей реализации дополнительных и чрезвычайных затрат требуют соответственно 34,8% и 27,4% предписаний законов и 40,9% и 28,5% предписаний подзаконных актов. Невелика доля предписаний, подробно описывающих поведение субъектов права – 15,4% в законах и 26,1% в подзаконных актах⁹. Добавим к сказанному и провоцирующую зависимость»

10

между актами, когда плохие нормы одного акта порождают плохие нормы другого. И этого надо избегать.

В современном мире не везде признаны конституционные, или органические, законы. О них говорится в Конституции Польши (ст. 81), Конституции Франции (ст. ст. 34, 46). Их не было в прежних Конституциях СССР и РСФСР, но они названы в Конституции Российской Федерации, одобренной на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. В Швейцарии выделяются законы, принятые народными голосованиями. Во Франции различаются также финансовые законы, программные законы, а остальные дифференцируются по характеру содержащихся в них правил и принципов.

Различны и формы нормативного закрепления источников права. В Италии существуют «Общие положения о законе», принятые вместе с Гражданским кодексом 16 марта 1942 г., где 9 видов источников права кратко охарактеризованы. Известен болгарский Закон о нормативных актах 1973 года, венгерский Закон об источниках права 1988 года. Во всех случаях фиксация свойств того или иного акта сопровождается определением его места в правовой системе и соотношения с другими актами.

В самом общем плане названные правовые акты можно разделить на три большие группы:

законы;

подзаконные акты;

признанные международно-правовые акты.

Их различие проводится прежде всего по двум содержательным критериям – функции и полномочия субъекта, принимающего акт; характер и объем регулируемых общественных отношений. Вполне объясним и производный от них, сугубо нормативно-правовой, критерий. Он отражает место акта в правовой системе, его форму и признаки, типичные нормы, предписания, положения, наконец, юридическую силу как суммарный показатель его соотношения с другими правовыми актами.

Сказанное станет еще более понятным, если учесть различия в темпах, содержании и процедурах законодательной деятельности разных стран, обусловленных национальными особенностями и исторической обстановкой. Для сравнения приведем такие цифры. Парламент ФРГ с 1949 по 1990 год рассмотрел более 6700 законопроектов и принял 4400. Бывший Верховный Совет СССР с 1938 по 1988 год принял около 90 законов, не считая тех, которыми утверждались указы Президиума. За три с половиной года – с весны 1990 г. по осень 1993 г. парламент России принял более 300 законов. За время работы Государственной Думы в январе – июле 1994 г. принято 46 законов, 40 законопроектов в первом чтении, 4 – во втором.

Подчеркнем еще одно важное обстоятельство. В условиях нарастающей взаимосвязанности государств развитие правовых систем нельзя ограничивать национально-государственными рам-

11

ками. Сильное воздействие на них оказывает внешняя правовая среда, причем ныне преобладает акцент на их сближение¹⁰. Существует несколько институционально-юридических каналов влия-

⁹См. подробно: *Дубовик О.Л.* Механизм действия экологического права. // Автореф. докт. дисс. М., 1993. С. 23 – 34.

¹⁰См. подробно: *Тихомиров Ю.А.* Проблемы сравнительного законоведения // Государство и право. 1993. № 8; *он же.* Национальные законодательства и международное право: параллели и

ния: а) модельные законодательные акты, б) международно-правовые принципы и нормативные документы, в) международные договоры, г) иностранное законодательство, его отрасли и отдельные правовые акты.

Признавая значение идей права и конституционализма, особо отметим влияние нормативно-правовых источников. Среди них популярными и широко распространенными становятся модельные (рекомендательные, примерные) законодательные акты. В одних случаях их принимают межгосударственные организации. Например, модельные акты о согласованных принципах регулирования гражданства, информационного обмена, таможенного дела, экологической безопасности и др. в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. Европейское сообщество одобрило новый вариант Кодекса социальной защита. В других же случаях модельные акты имеют научно-доктринальный характер. Таков, в частности, Базовый международный налоговый кодекс, разработанный в 1992 году исследователями из Гарвардского университета. Модельные акты способствуют формированию однородных правовых массивов в точках их наибольшего сближения.

Существенным образом влияют на правовые системы принципы и документы международного права – декларации, конвенции, пакты, причем влияние распространяется на национальные акты, действующие в разных сферах (сошлемся на общепринятые правила Генерального соглашения о тарифах и торговле). А ратифицированные международные договоры, о чем будет сказано ниже, прямо врастают в «правовую ткань» государства.

Влияние международного и иностранного права становится все более ощутимым. Если обратиться, к примеру, к нормативным актам ЮНЕСКО (конвенции, рекомендации, декларации), то можно увидеть следующую картину. В сфере образования принято 9 конвенций (соглашений), 5 рекомендаций, 1 декларация; в сфере науки – соответственно 3, 2 и 1; культуры и коммуникаций – 7, 12 и 3; библиотек и архивов – 2; авторского права и близких к нему прав – 11 и 2; статистики – 6 рекомендаций¹¹. Нетрудно заметить, сколь близки они по тематике и содержанию национальным законам в социально-культурной сфере.

12

При сопоставлении иностранных законов, однородных по предмету регулирования, наблюдаются сходство и различие в форме актов, объеме и принципах регулирования, институтах, отдельных нормах. Обратимся, к примеру, к законодательству об иностранных инвестициях¹². В России и Канаде действуют законы «Об иностранных инвестициях», а в США вопросы иностранных инвестиций регулируются в комплексном Законе о торговле и конкуренции, об иностранной коррупции. Такая же картина в африканских государствах: в Алжире есть Закон о создании и деятельности обществ смешанной экономики, в Камеруне и Мали – Инвестиционный кодекс, в Иордании – Закон о поощрении инвестиций. А Соглашение об инвестировании арабского капитала в арабских странах от 24 ноября 1980 г. вводит общие принципы и процедуры регулирования¹³.

Иностранное законодательство по-разному воздействует на национальные правовые системы. Степень его восприятия определяется, конечно, их принадлежностью к разным системам права – романо-германской, англо-американской и т.д. Сходство правовых институтов и актов нарастает, причем не всегда органически. Стереотип подражания иногда ведет к прямому заимствованию норм и актов иностранного законодательства и механическому перенесению их в российскую

сближения // Московский журнал международного права. 1993. № 3.

11См.: Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 13.

12См. подробно: Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России и за рубежом. М., 1993.

13См.: Кулагин М.И. Правовое регулирование иностранных капиталовложений в развивающихся странах. М., 1991.

правовую систему. Чужеродность методов регулирования обнаруживается не сразу, но вред подобного влияния нужно предвидеть и законодателям, и специалистам, юристам и экспертам. Ощущается неодинаковое влияние внешней правовой среды на разные элементы российской правовой системы. Законы чаще этому подвержены, подзаконные акты – реже, но и среди них можно обнаружить «правовых близнецов». Например, акты о самороспуске Верховного Совета и местных Советов в Казахстане и увеличении объема прав Президента схожи с аналогичными актами в России. Все это следует учитывать в нормотворческой практике.

§ 2. Правовые акты и связи между ними. Юридические противоречия

Как отмечалось выше, правовые акты находятся между собой в разных соотношениях. Именно прочные системообразующие связи разных видов актов позволяют вести речь о правовой систе-

13

ме. Но, увы, пока об этом трудно говорить, ибо противоречивость современного политического и социально-экономического развития России неизбежно порождает юридический хаос. Правовая система непрерывно деформируется, и связи между актами нарушаются. В целом же резко снижается эффективность правового воздействия на общественные процессы, а неостановимый вал правонарушений, преступности все ниже «опускает» уровень законности в стране.

И все же надо всемерно использовать системные связи правовых актов, умело их формировать и укреплять. Как? Каким образом? Для этого следует знать и правильно применять прежде всего легальные средства и способы поддержания установленных соотношений между Конституцией, законами и подзаконными актами. Среди последних, конечно, тоже приходится соблюдать своеобразную соподчиненность.

Итак, назовем кратко эти средства:

а) признание в правовой системе верховенства Конституции и ее высшей юридической силы (таков смысл ст. 15 Конституции Российской Федерации; в Конституции Республики Узбекистан есть глава III «Верховенство Конституции и закона»);

б) установление верховенства закона над всеми подзаконными актами (в Конституции Республики Башкортостан есть раздел «Система законодательства» – ст.ст. 126–131);

в) обеспечение функционально-правовой зависимости, когда решение взаимосвязанных задач объективно влечет за собой цепь правовых актов (действие закона всегда порождает юридические связи и отношения, опосредуемые в указах, постановлениях, приказах, локальных актах, корпоративных нормах, в актах народного опроса и голосования)¹⁴;

г) установление юридической силы каждого акта по сравнению с другими актами (естественно, она обеспечивается в случае отклонения такими средствами, как приостановление, изменение, отмена, обжалование, признание акта недействительным. Умелое их использование в процессе правоприменения позволяет вовремя сбалансировать разные акты и не обострять юридические коллизии);

д) определение сферы действия каждого акта и точек его сопряжения с другими актами. Замечено: у закона их много, у актов правительства – тоже, а далее объем связей актов сужается. Но их нельзя упускать из виду.

Обратим внимание на необходимость каждый раз устанавливать ту «длину правовой цепи», которая нужна в данный момент

14

для решения цикла задач и взаимосвязанного правового регулирования на разных уровнях. В децентрализованных сферах правовая цепь, начинающаяся со статьи Конституции России, может насчитывать не менее семи видов актов «сверху – вниз» вплоть до локальных, с ответвлениями по линии ведомственных актов¹⁵. В других случаях цепь произвольно

¹⁴См. подробно: Тихомиров Ю.А. Действие закона. М., 1992; он же. Юридическая коллизия. М., 1994.

¹⁵После принятия Основ лесного законодательства последовали акты в республиках и областях; Федеральная

укорачивается¹⁶, в централизованных сферах ограничивается тремя уровнями и развертывается только в виде «веера» ведомственных и локальных актов (в банковской сфере);

е) мера и виды отсылок к другим актам.

Такие способы нормативных связей между Конституцией, законами и подзаконными актами, как взаимные отсылки, весьма примечательны. Многие считают их простым юридико-техническим приемом, и, видимо, по этой причине при подготовке проектов конституций и законов произвольно делаются те или иные отсылки. Часто нарушаются требования к видам актов, их месту в правовой системе, форме и юридической силе. Не соблюдается оптимальная мера отсылок – то их очень много, то мало, то неясен «юридический адрес». В итоге связи актов формируются без глубоких обоснований, а правоприменитель попадает в трудное положение по поводу того, какой акт, в какой форме и когда принимать, готовить и применять.

Приведем более подробные пояснения и сначала выделим конкретные виды отсылок; обратимся прежде всего к конституционным отсылкам, которые пролагают путь к законам. Так, в Конституции Российской Федерации 1978 года было отсылок к законам (России, республик) более 60, к законодательству – 10, к федеральному закону – 5, к именному закону – 3 (о Конституционном Суде, о выборах Президента, о Совете Министров).

Вот перечень отсылок в Конституции России, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.:

а) на Конституцию – 19 (ст.ст. 6, 11, 17, 64, 66, 78, 80, 84, 102, 103, 107, 108, 109, 113, 114, 118, 133 и 2 из перех. полож.);

б) на федеральные конституционные законы – 12 (ст.ст. 56, 65, 66, 70, 84, 87, 88, 103, 114, 118, 128, 135, 137);

в) на федеральные законы – более 50 (ст. ст. 3, 6, 20, 25, 29, 36, 37, 41, 47, 49, 50, 51, 55, 59, 62, 63, 66, 67, 70, 74, 75, 77, 78, 81,

15

83, 84, 96, 98, 101, 103, 113, 114, 119, 121, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 133 и др.);

г) на законы – 12 (ст. ст. 15, 24, 34, 35, 39, 40, 44, 45, 47, 48, 52, 120),

Есть и более общие конституционные отсылки – к отраслям законодательства, находящимся в ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71 – 7 отраслям и 3 объектам правового регулирования) или в совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72–10 отраслям законодательства). Есть предполагаемые объекты законодательного регулирования, которые надо выделить в рамках сфер и предметов ведения (пп. «д», «е», «ж» ч. 1 ст. 72).

В законах содержатся, в свою очередь, неодинаковые отсылки к другим законам. Имеются в виду либо законодательство, либо акты законодательства (что является неточным, ибо отражает прежний период отсутствия собственно законов), либо законодательные акты, либо закон (суммарно), либо конкретный закон. Эти «связки» должны быть побудительным средством комплексного действия законов.

Что касается отсылок законов к подзаконным актам, то здесь следует особенно тщательно соблюдать меру; не снижая собственно законодательного потенциала и не делая его слишком зависимым от производных правительственных, ведомственных актов. А такое явление на практике встречается очень часто, и это побуждает нас привести типичный перечень отсылок к подзаконным актам:

а) по решению Правительства;

б) путем издания актов Правительства, министерств и ведомств;

в) посредством точного указания на вид акта;

служба лесного хозяйства одобрила 17 общих нормативных документов и 5 правил, наставлений для отдельных регионов (см.: Экономика и жизнь. 1993. № 50. С. 12).

16В Москве после принятия Закона об основах жилищной политики утверждены два акта о порядке деятельности товариществ собственников жилых помещений.

- г) путем определения наименования конкретного акта, который должен быть принят;
- д) в порядке, установленном Правительством, министерством, государственным комитетом Российской Федерации;
- е) в порядке, установленном органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- ж) устанавливаются местными органами (самостоятельно, по согласованию, в пределах общих принципов);
- з) решаются актами учреждений, предприятий, организаций.

Варианты компетенционных отсылок более предпочтительны, поскольку очерчивают сферу регулирования с помощью подзаконных актов и стимулируют правотворчество. Тогда «правовая цепь» вытягивается очень последовательно.

Для иллюстрации сошлемся на Основы законодательства о культуре. В ст. 19 говорится, что особые условия культурной деятельности иностранцев и лиц без гражданства устанавливаются только законами Федерации и республик, в ст. 29 – что Прави-

16

тельство Российской Федерации разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, в ст. 52 – что организации культуры самостоятельно устанавливают цены (тарифы) на платные услуги, в ст. 54 – что Правительство Российской Федерации устанавливает минимальные ставки авторского вознаграждения.

В Законе от 9 октября 1992 г. о валютном регулировании и валютном контроле видом отсылки часто служит «порядок», устанавливаемый Центральным банком России (ст.ст. 2, 5, 7, 8) и дающий последнему возможность выбора форм введения порядка.

Не всегда удачно выбираются виды отсылок к конкретным актам, причем подчас без определения их оснований и пределов издания. И тут, несомненно, поможет опыт регламентации подобных процедур в зарубежных государствах.

Например, Конституция ФРГ точно устанавливает: если закон уполномочивает правительство, федерального министра или правительства земель издавать постановления, то в законе должны быть определены содержание, цели и объем предоставленных полномочий. В постановлении же указывается его законное основание (ст. 80 Основного закона). А в Конституции Испании регулируется процедура делегирования парламентом своих полномочий правительству, кроме издания органических законов. Законодательная делегация должна быть представлена специальным уполномочивающим законом, в котором указаны направленность актов правительства, сроки делегации, пределы и цели делегации, принципы и критерии, которые должны использоваться при осуществлении делегации (ст. 82). Неплохо бы и в нашем законодательстве ввести четкие процедуры делегирования полномочий – длительных и разовых.

В российских подзаконных актах мы также обнаруживаем «правовую нить» к другим актам, преимущественно строго функционального назначения. В указах Президента содержатся поручения Правительству решить те или иные вопросы, принять конкретный акт либо серию актов. В свою очередь. Правительства Федерации и республик в ее составе в Положениях о центральных органах федеральной и республиканской исполнительной власти устанавливают виды издаваемых ими актов. В постановлениях же нормативного характера определяются конкретные акты министерств, ведомств, подлежащие принятию.

В ведомственных актах преимущественно регулируются порядок и виды локальных актов, принимаемых предприятиями, организациями и учреждениями. Устанавливаются формы и реквизиты первичных юридических документов, методики расчетов, оценки, учетно-бухгалтерские данные. Нередко они вводятся путем приложений к приказам, инструкциям и т.п. Так, в Положении «О магистерской подготовке (магистратуре) в системе

17

многоуровневого высшего образования Российской Федерации», утвержденном 10 августа 1993 г. Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию, речь идет о таких документах, как заявление, решение ученого совета образовательного учреждения, перечень магистерских программ, диплом и др. В приложениях к инструкции Государственной налоговой службы от 16 марта 1992 г. «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на

имущество предприятий» даются перечни счетов бухгалтерского учета коммерческих банков, счетов актива и пассива баланса банков, расчет налога на имущество предприятия.

Системность – многоликое понятие, используемое в праве для выявления и обеспечения его внутренней целостности. В отдельных правовых актах часто вызывает беспокойство отсутствие связи между их частями, несогласованность статей, применение понятий и терминов в разных значениях. Чего уж удивляться трудностям в понимании, толковании, реализации актов. К примеру, противоречивы нормы ст. 102 (части 2, 3 о постановлениях Совета Федерации), ст. 108 обоснованиях принятия конституционных законов и ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 115 и ст. 90 об указах Президента Конституции Российской Федерации 1993 года.

А юридические противоречия между различными актами могут быть связаны с неодинаковыми правовыми решениями, несогласованностью однородных норм, посвященных общему предмету регулирования. Так обстоит дело, в частности, с нормами законов и указов о приватизации предприятий, о местном самоуправлении.

Обратим внимание на противоречия внутри отраслей законодательства. Неверный выбор формы акта, его структуры и способов формулирования норм снижает потенциал акта и ведет к юридическим противоречиям. Столь же вредны нарушения последовательности принятия базовых, родовых и видовых актов. За прошедшие годы в сфере гражданского, уголовного, трудового права накопилось много противоречий из-за отсутствия новых кодексов и попыток быстро принимать – без связи друг с другом – законы по отдельным вопросам. Нет базового закона об информатизации, зато есть два специальных закона. Указанную выше внутриотраслевую зависимость в принципах регулирования, общих институтах, понятиях нужно обеспечивать последовательно.

Слабость же реализации Конституции приводит к тому, что отрасли законодательства развиваются как бы вне ее «поля притяжения». Не используются конституционные принципы, понятия, институты, очерченные предметы правового регулирования. И опять рассогласованность. Нарастают юридические коллизии¹⁷.

18

Наиболее острые противоречия наблюдаются сейчас между актами разных ветвей власти и актами органов Федерации и ее субъектов. В конечном счете несоблюдение конституционных принципов единства государственной власти и разделения форм ее осуществления по горизонтали и вертикали ведет к нарушению установленных Конституцией России соотношений между правовыми актами и осложняет применение права и решение практических задач развития экономической, политической и социальной сфер. Горько, что даже конституции ряда республик – Саха (Якутии), Татарстана, Тывы, Башкортостана – вводят свои принципы построения правовой системы вопреки общероссийским правовым принципам. Таков, например, смысл ст. 41 Конституции Саха (Якутии) о ратификации федеральных законов по предметам совместного ведения.

Статья 4 новой Конституции России гласит: Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Казалось бы, правовая система в России устойчива и стабильна. Но это не так. Имеется немало случаев, когда субъекты Федерации принимают акты по вопросам ведения федеральных органов и прямо игнорируют их решения. На поверхности это как будто обычные юридические коллизии, в глубине же – противоборство интересов центра и регионов.

Последнее обстоятельство особенно опасно, ибо расшатывание основ федеративного устройства с помощью правовых актов грозит деформацией государственности. А паралич всяких правовых связей ведет к нарушению привычных соотношений законов, постановлений и иных актов между собой. Открывается дорога для произвольных действий на любом уровне.

Но ведь нужно понять: наша правовая система, включающая в себя все виды актов, их связи и опирающаяся на общие принципы права, теперь становится другой. Правовая система формируется как отражение обновленного федеративного устройства государства. В ней, как отмечалось, три уровня.

Сейчас «конституционные взрывы» сотрясают конституционную систему. К их числу относится самопровозглашение в Свердловской области Уральской Республики со всеми атрибутами государства. Но это решение не имеет юридической силы, поскольку область может лишь инициировать постановку вопросов, а окончательное решение остается за Федерацией. Прецедент такого рода грозит сломать конституционный статус субъектов.

Серьезнее надо относиться и к уставам других субъектов Федерации, не дублировать в них нормы федеральных законов, с одной стороны, не отступать от законов – с другой.

19

Среди актов есть и Основы законодательства, например о культуре, охране здоровья и др. В новой Конституции Основы не названы, но их можно считать разновидностью федеральных законов в сфере совместного ведения.

Правовые акты субъектов Федерации развиваются очень быстро. И все же остается неудовлетворенность из-за очевидной поспешности и желания противопоставить свои акты федеральным актам. Единое правовое пространство, присущее федеративной правовой системе, покрывается частоколом противоречивых актов. При этом нередко видны следы прямого копирования федеральных актов и мало собственного правотворчества там, где оно было бы оправданным.

Вот факты. В Республике Карелия нормы законов о приватизации государственных и муниципальных предприятий, о недрах очень схожи с нормами одноименных федеральных законов. В них воспроизводится даже компетенция Федерации в соответствующих сферах, хотя в этом нет нужды, и, напротив, не столь подробно регулируется компетенция местного самоуправления, хотя именно это и следовало сделать.

Другой пример. В нарушение действующих федеративных договоров и Конституции России, отнесших гражданское законодательство к исключительной компетенции федеральных органов, парламент Республики Калмыкия летом 1993 г. Принял Кодекс торгового оборота. В нем многое взято из Основ гражданского законодательства, Международной конвенции о договорах купли-продажи.

Республика Саха (Якутия), идя «на ускорение», приняла законы об общественных объединениях, о государственной службе. Но ведь вскоре появятся, к примеру, Основы законодательства о государственной службе с введением общих принципов службы, порядка ее прохождения и т.п. Что же, опять юридическая коллизия? Да и дело страдает, ибо не рационально по-разному строить службу в федеративном государстве, иначе затрудняется реализация гражданами права равного доступа к государственной службе, предусмотренного ст. 32 Конституции России.

Разнообразным стало правотворчество в краях, областях и других субъектах Федерации. Принимаются Положения о местных налогах и сборах, о муниципальной собственности, утверждается порядок отвода земельных участков, вводятся правила местной жизни. Нам довелось изучать эту практику в Новгородской, Челябинской и Пермской областях, и отрадно было видеть качественно подготовленные документы. Досадно, что иногда они «выходят» за пределы закона. Решения ряда областных органов о неуплате отчислений от налогов и сборов в федеральный бюджет – одна из иллюстраций нарушений бюджетно-налогового законодательства. И недавний Указ Президента «О мерах по соблюдению законода-

20

тельства Российской Федерации о бюджетном устройстве» – вынужденная, но обоснованная акция федеральных властей.

Правда, споры о предоставлении краям, областям права издавать законы дали результат – в ст. 5 Конституции говорится о законодательстве областей и др. Надо продумать содержание и виды таких законов, процедуры их принятия, чтобы не осложнять правотворчество.

По нашему мнению, могут оказаться полезными правила подготовки, принятия и выполнения решений краевыми, областными органами, разработанные в Институте законодательства и сравнительного правоведения и одобренные в Тверской области.

Сложным является вопрос о соотношении норм международного и национального права. Можно выделить несколько подходов.

Во-первых, явно доминирующей является формула о том, что заключенные и ратифицированные (одобренные) международные договоры есть часть внутреннего законодательства, права или правовой системы. Различение этих понятий очевидно.

Во-вторых, в ряде государств признается преимущество, приоритет общепризнанных норм международного права перед законами и непосредственное порождение ими прав и обязанностей для лиц, проживающих на территории страны (ст. 25 Основного закона ФРГ).

В-третьих, в большинстве государств действует конституционное правило: если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Такова ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

В-четвертых, в Швеции не признается приоритет норм международных договоров перед внутригосударственным законодательством. Почти все договоры направляются на ратификацию в риксдаг. В исключительных случаях допускается непосредственное действие международных договоров, если риксдаг примет решение об опубликовании его в «Собрании законов Швеции», придав ему тем самым силу закона.

В-пятых, почти во всех государствах предусмотрена процедура официального признания международных договоров. Она закреплена в конституции и специальных законах. В Республике Беларусь, например, действует закон о международных договорах. Одобен подобный закон и в Российской Федерации. Но все же остается много проблем «мягкого вхождения» их в массив национального законодательства.

В ст. 67 Конституции земли Гессен (ФРГ) есть упрощенное правило: нормы международного права являются частью земельного права. Для этого не требуется их специального преобразова-

21

ния в право земли. Законы недействительны в случае их противоречия международным нормам. Следовательно, соотношение конституции и закона с международными нормами служит в современный период одной из характеристик любой правовой системы. И его нельзя игнорировать, а, напротив, необходимо последовательно реализовывать. Для Российской Федерации актуальна тщательная урегулированность всей процедуры, а именно: ратификация (одобрение) международно-правовых актов, их опубликование в «Бюллетене международных договоров», доведение до сведения министерств, ведомств и иных органов для реализации, контроль за выполнением.

Пока же помогают «полумеры» типа постановления Правительства от 4 ноября 1993 г. «Об органе, обеспечивающем осуществление международных договоров Российской Федерации по вопросам внешней трудовой миграции». Это – Федеральная миграционная служба или уполномоченный орган российской стороны по осуществлению межправительственных соглашений (пока таких пять).

Не лучше ли ввести специальный Порядок рассмотрения коллизий между ратифицированными международными договорами к правовыми актами Российской Федерации, одобренный либо законом, либо указом? В нем помимо прочего желательно установить, какой орган вправе разрешать подобные коллизии, каковы процедуры приведения актов в соответствие с договорами или прямого действия последних.

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Основные черты Конституции

Резко возросшая в последние годы популярность Конституции как явления нашей жизни – свидетельство осознанной гражданами, обществом ее громадной роли. Но, к сожалению, это понимание не достигло еще тех глубин общественного сознания и поведения, которые столь необходимы. Подчас не различаются Конституция и другие законы, правовые акты. Плохо реализуются нормы Конституции. Ее применение не рассматривается как главный фактор правотворческой и правоприменительной деятельности. Отсюда очевидная необходимость пояснения черт Конституции как основного закона.

Конституционная реформа, развернувшаяся в нашей стране, ознаменовалась принятием 12 декабря 1993 г. путем всенародного голосования новой российской Конституции. Это – важная веха конституционного процесса, который носит многоцелевой и комплексный характер, охватывая все срезy и стороны не только государственной, но и общественной жизни. И это вполне закономерно, поскольку суть конституционной реформы заключается в новом создании нормативной макро модели обновляемого российского общества. Ведь Конституция призвана выступать как маяк, ориентирующий общественные процессы. Нормативно устойчивые конституционные цели служат постепенному преобразованию общества.

Значит, основной закон содержит не только свод сухих правил. Он представляет собой концентрированное выражение нового формирующегося общественного мировоззрения. Естественно, тут неизбежны противоречия между старым и новым, между правопреемственностью и правовым радикализмом. Понимание и признание конституционных положений в нашем обществе проходят болезненно, в спорах и дискуссиях, в противоборстве социальных сил и партий. Реальность Конституции будет обеспечена

23

тогда, когда граждане воспримут ее как ценность общества. Новая Конституция должна стать основой правовой, законодательной системы государства. Но, к сожалению, в широком общественном сознании еще не укрепилось правильное понимание места и роли Конституции в нашей жизни. Признание за Конституцией главенствующего положения в законодательстве не сопровождается ясным представлением о глубоком гражданском смысле ее преамбулы как выражения народного правосознания. Поверхностное восприятие основ конституционного строя мешает установлению строгого соотношения Конституции и других нормативных актов. А отсюда ошибки в понимании всех конституционных элементов правовой системы, в разграничении объектов регулирования по линии конституционных и иных норм. Происходит стирание граней между Конституцией и обычными законами. Это отрицательно сказывается на ее реализации.

Попытаемся осмыслить роль Конституции в обществе. История дает много примеров появления конституций на переломных этапах развития государства, при смене политического режима. Так было в Германии после первой и второй мировых войн, в Испании, Греции и Португалии с началом перехода от диктаторского режима к демократическому. Подобное наблюдается у нас и в странах Восточной Европы.

Российский опыт конституционного развития своеобразен. Одна из особенностей связана с поздним появлением Конституции в нашем государстве. Весь XIX век Россия жила без Конституции, попытки реализовать конституционные проекты в 30-х и в 80-х годах прошлого столетия не дали результатов. Новая власть, рожденная Октябрьской революцией, приняла в 1918 году первую Конституцию РСФСР. В ней было много нового, непривычного. Не следует, в частности, забывать ее первый раздел, включивший Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

В последующем конституционном развитии можно отметить и другую тенденцию. Она характеризуется известной бездействием конституционных положений, которое устраивало и власть, и само общество. Действия органов власти, реальная социальная жизнь не были связаны нормами Конституции, хотя далеко не все из них были бессмысленными и фальшивыми. В Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 годов и в Конституциях РСФСР содержались демократические нормы. Однако реальный курс и дела резко уходили от них в сторону, что воспитывало у граждан и должностных лиц отношение к конституционным установлениям как к чисто декларативным.

Да и сейчас, слушая выступления политиков, депутатов, а подчас и юристов, удивляешься поверхностному восприятию основного закона, скорее, как программного или литературного

24

документа. Не замечаются юридические признаки Конституции, ее специфическая структура, нормативная концентрированность. Эта позиция обозначилась и во время подготовки к проведению в России конституционного референдума, и теперь, когда первоочередными

становятся задачи внесения изменений в новую российскую Конституцию и преодоления одностороннего, неполного применения.

Обретение нашим обществом новой Конституции может дать прогрессивный общественный эффект в том случае, если она будет воспринята как выраженная в законе приоритетная социальная ценность, которая послужит обновлению и развитию всей законодательной системы, укреплению правопорядка и устойчивости государства и его институтов.

Каковы же основные признаки Конституции, вытекающие из ее существа и выполняемых ею функций?

Если определять Конституцию самым общим образом, то можно сказать, что это нормативный акт, имеющий высшую юридическую силу, содержащий систему правовых норм, регулирующих отношения между человеком и обществом – с одной стороны, человеком и государством – с другой стороны, а также основы организации самого государства¹⁸. Высшая юридическая сущность Конституции проявляется двояким образом. Во-первых, ее нормы имеют приоритет над нормами законов и подзаконных актов. Во-вторых, сами законы и иные акты принимаются предусмотренными Конституцией органами и в установленном ею порядке. Таким образом, можно рассматривать Конституцию как главный источник права, лежащий в основе всей системы нормативно-юридического регулирования общественных отношений в государстве.

Помимо юридической Конституция имеет важную социально-политическую сущность. Социальное назначение Конституции несомненно и многосторонне, ведь, она создает правовую основу для дальнейшего существования и развития как государства, так и всего общества. Конституция имеет ярко выраженную идеологическую направленность, которая отражает совокупность социальных интересов и соотношение политических сил.

Конечно, нельзя утверждать, что основной закон в равной мере учитывает все социальные интересы, и тем не менее это своего рода их «правовая равнодействующая», отражающая баланс интересов и способная служить прогрессивному развитию общества. Наглядный пример тому – модернизация и законодательное усовершенствование Конституции СССР в период 1989 – 1991 года, а также прежней Конституции Российской Федерации в

25

течение последних трех лет. Эти изменения были вызваны необходимостью приспособиться к реалиям экономической и политической жизни, которая сделала крутой поворот от застывшего партийно-государственного режима к демократическому, многообразному в политическом и экономическом отношении обществу.

Другое свойство Конституции – ее отчетливое политическое содержание. Ведь именно в Конституции закрепляются форма государственного устройства, система государственных органов, определяются основы взаимоотношений между государством и гражданами, а также политическими и другими общественными объединениями. В ней содержится нормативное выражение внутренней и внешней политики. Иными словами, Конституция государства является правовой основой его политической системы, а ее нормы имеют ярко выраженный политический характер. Выделяя юридические, социальные и политические свойства Конституции, нельзя забывать и о ее целостной сущности. Конституционные положения направлены на воспитание гражданина, укрепление в обществе признанных общечеловеческих ценностей. К ним относятся права человека, демократия, самоуправление, права наций и народностей, отношения собственности и многое другое. Уважение этих прав, соблюдение Конституции гарантируется и поддерживается государством, а нарушение влечет соответствующие санкции.

Сделаем теперь пояснения по поводу объектов конституционного регулирования.

Напомним, что первоначально конституции регулировали два-три блока общественных отношений. Прежде всего возникла потребность в закреплении прав и свобод человека и гражданина, чтобы защитить его от произвола государства и предотвратить нарушение прав и свобод путем издания обычных законов и иных правовых актов.

¹⁸См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994.

Другим объектом конституционного регулирования является государственная власть и ее организация. В современном мире уже утвердились принципы суверенитета, разделения властей, народного представительства. Конституции устанавливают способы формирования и систему высших органов власти государства, их компетенцию и взаимоотношения между собой. Территориальное и национально-территориальное устройство также является объектом конституционного регулирования. В Конституции определяются виды территориальных структур и их взаимоотношения как между собой, так и с центральной властью, разделяются сферы ведения и полномочия.

Все более отчетливое конституционное закрепление получает внешнеполитическая функция государства. Нормы об утверждении миролюбивых принципов во внешней политике, разнообразных форм участия государства в международных отношениях,

26

регулировании вопросов, связанных с заключением мира и объявлением войны теперь дополняются нормами о соотношении международно-правовых положений и норм национального законодательства. Ведущая тенденция свидетельствует о приоритете общепризнанных принципов и норм международного права и включении их посредством конституционных положений во внутригосударственную правовую систему.

Круг объектов конституционного регулирования сегодня изменяется и обогащается. Об этом свидетельствует включение в Конституцию новых прав и свобод граждан, таких, как право на участие в управлении делами общества, право на информацию, на благоприятную окружающую среду, на охрану семьи и т.д. В то же время известные в период зарождения конституционализма права, например право на восстание, на сопротивление угнетению, практически исчезли из конституционных текстов.

Заметное внимание уделялось объему конституционного регулирования в ходе реформ в Российской Федерации и других государствах – участниках СНГ. В альтернативных проектах, подготовленных на Украине, в Казахстане, России, предпринимались различные подходы к разрешению вопроса об участии государства в регулировании экономической жизни. В самом деле, каков оптимальный объем регулирования предпринимательства, хозяйственной инициативы, вопросов собственности? Ведь и гражданское, и трудовое, и арбитражное, и уголовное право занимаются данной проблематикой. Конституция Российской Федерации ограничилась закреплением гарантий свободы экономической деятельности и защиты предпринимательства, всех форм собственности. Но представляется, что экономические реформы обязательно потребуют дополнительного конституционного регулирования, в частности, институтов государственного контроля.

В зарубежных конституциях все больше места занимают нормы, отражающие экономическую и социальную деятельность государства, статус государственных органов, выполняющих эти функции. Таковы раздел X Конституции Франции об Экономическом и Социальном совете, нормы Конституции Италии о Национальном совете экономики и труда, глава Конституции Испании об основных принципах социальной и экономической политики. Статья 7 новой российской Конституции также закрепляет за Российской Федерацией статус социального государства, гарантирующего создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В российской действительности были и сохранились разные позиции по поводу объема конституционного регулирования. Так, в проекте Конституции Российской Федерации, одобренном VI Съездом народных депутатов в апреле 1992 г., был выделен раздел III «Гражданское общество» с более детальной регламента-

27

цией вопросов собственности, труда, предпринимательства, общественных объединений, воспитания, образования, культуры, науки, семьи, средств массовой информации. Предполагалось, что Федеративный договор будет включен в текст основного закона, как это было сделано в отношении Конституции России 1978 года¹⁹.

¹⁹См. подробно: Конституционный вестник. 1992. № 11. Апрель – май.

Вопрос об объектах конституционного регулирования тесно связан с институционализацией конституционных норм. В юридической литературе распространено определение правового института как совокупности правовых норм, регулирующих однородные, взаимосвязанные общественные отношения, образующих отдельную, обособленную группу.

Следуя специфике предмета конституционного регулирования, выделим такие крупные институты, как основы правового положения личности, общественного строя, национально-государственного устройства, институт государственных органов. Они, в свою очередь, могут быть подразделены на пединституты, например, названный последним институт делится на институт представительных органов, институт президента, институт местного самоуправления, институт правосудия, в том числе конституционного, и т.д.

Важно подчеркнуть, что выделение конституционных институтов не означает, что они в полной мере регулируются только конституционными нормами. Последние могут регулировать определенные группы общественных отношений данного вида, их наиболее существенные стороны или элементы. Остальное относится к сфере регулирования обычного законодательства. Появление в Российской Федерации конституционных законов требует дополнительной дифференциации норм, принадлежащих отдельным конституционным институтам.

Своеобразием отличаются и сами конституционные нормы. Приоритет здесь отдается учредительным нормам, нормам-целям, нормам-принципам, нормам-дефинициям. Общерегулирующие нормы также используются в конституциях, хотя их удельный вес невелик²⁰. Важно, однако, чтобы они не сковывали возможностей законодательного развития конституционных положений, оставляли простор для конкретизации и детализации этих положений в отраслевом законодательстве.

Сказанное не означает умаления значения конституционных норм как норм прямого действия. Большинство их может применяться и применяется непосредственно. Другие обязывают зако-

28

нодателя издать акт, устанавливающий порядок их применения, о чем будет сказано ниже.

Важной представляется и структура Конституции. Как правило, если речь идет об основном законе как кодифицированном акте, охватывающем все нормы высшей юридической силы, то она имеет стандартную структуру. Она включает преамбулу, основную часть и заключительные или переходные положения.

В преамбуле Конституции Российской Федерации излагаются ее цели, исторические условия ее появления, руководящие начала государственной политики. Преамбула имеет бесспорное значение для толкования и применения остальных положений Конституции.

В основную часть Конституции входят главы об основах конституционного строя, о правах и свободах человека и гражданина, о федеративном устройстве России, о системе государственных органов – о Президенте Российской Федерации, о Федеральном Собрании, о Правительстве, о судебной власти. Отдельная глава посвящена местному самоуправлению. Содержание этих глав как бы раскрывается, конкретизируется в законах и иных нормативных актах, что дает повод говорить о своего рода сквозных предметах регулирования.

В основной части содержатся правила внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции. Заключительные положения содержат порядок вступления Конституции в силу и прекращения действия прежней Конституции. Переходные положения определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, порядок и сроки замены действовавших конституционных институтов и органов новыми.

Нередко в переходных положениях устанавливаются сроки приведения законодательства в соответствие с Конституцией. Конституция Российской Федерации установила, например, порядок и правовые основания осуществления правосудия до принятия новых федеральных законов, предусмотренных в соответствующих статьях Конституции.

Разделение текста Конституции на главы (а их – девять) сопровождается также делением его на статьи, которых насчитывается 137. Если главы посвящены, как правило, крупным консти-

20См.: Актуальные проблемы конституционного законодательства. М., 1992. С. 12, 27.

туционным институтам, о которых говорилось выше, то статьи выступают носителем структурной «оболочки» собственно конституционных норм как правил поведения. Но и здесь нужно умело выделять, понимать и правильно применять нормы, поскольку перечень статей и норм не совпадает. В одних случаях статья содержит одну норму (например, ст. 116 о сложении Правительством полномочий перед вновь избранным Президентом), в других – в статье могут заключаться несколько норм (например,

29

ст. 104 о стадиях законодательного процесса), в третьих – в одной статье может содержаться несколько поднорм с одним субъектом права (например, ст. 84 о шести полномочиях Президента Российской Федерации).

Для главы 1 «Основы конституционного строя» характерно закрепление принципов государственной и общественной жизни: человек, его права и свободы как высшая ценность, народовластие, федеративное устройство, цели экономической и социальной политики, разделение функций и органов законодательной, исполнительной и судебной властей, самостоятельность местного самоуправления, идеологическое многообразие, верховенство закона. Содержащиеся в ней статьи с наибольшей нормативной концентрацией служат как бы общей частью для остальных глав и статей Конституции. Не случайно ч. 2 ст. 16 гласит: «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».

Все это предьявляет серьезные требования к выбору конституционных норм, их толкованию и установлению связей между нормами. Иначе ошибки в процессе реализации конституционных положений неизбежны.

Хочется дать читателю еще один совет, а именно: внимательно анализировать и оценивать нормативные понятия и термины, содержащиеся в тексте Конституции. Они служат средством унификации и связи различных норм, однозначного их толкования и применения. Так, в Конституции есть понятия «власть» (ч. 2 ст. 3), «государственная власть» (ст.ст. 10, 11), «органы государственной власти» (ч. 3 ст. 11, ч. 1 ст. 77), «исполнительная власть» (ст. 110), «органы исполнительной власти» (ч. 2 ст. 85), «судебная власть» (ч. 2 ст. 118). И каждое из них имеет свое содержание, объем, точно соответствующие реальной дифференциации государственных органов.

Понятие «конституционный строй» мы раскрыли выше. А, например, в Конституции Кыргызской Республики объем данного понятия раскрывается в других понятиях: «общие принципы» и «устройство и деятельность государства». В любом случае конституционные понятия, термины призваны служить базовому понятийному единству в правовой системе, законодательстве, иначе, неизбежны концептуальные и юридические противоречия в отраслях законодательства, между законами и подзаконными актами.

Таковы основные характеристики Конституции, позволяющие правильно понять ее содержание и соотношение с законами и иными актами.

30

§ 2. Верховенство Конституции

Рассмотрение вопроса начнем с выяснения природы верховенства Конституции. В отношении всех остальных правовых актов в данной национальной системе права верховенство Конституции является общепризнанным постулатом. Однако попытки реализовать этот принцип далеко не всегда оказывается удачными, особенно в нашей стране, как, впрочем, и в других странах, переживших или еще переживающих период господства тоталитаризма или даже обычный авторитарный политический режим.

Правоприменители, воспитанные в условиях авторитаризма, «приучены» рассматривать Конституцию как нечто далекое от их повседневной деятельности, как политическую декларацию, не имеющую для них практического значения. Нормативное значение для практиков имеет прежде всего акт непосредственно вышестоящего субъекта управления, а из общенормативных источников – акт своего ведомства. В лучшем случае они соизмеряют свои

действия с текущим законом, содержащим конкретные нормы. Это, к сожалению, относится и к судьям, в том числе судьям высшего ранга, и к руководителям исполнительных органов.

Переход к демократии с необходимостью требует изменения такой психологии правоприменителя. Он должен научиться в принципе сверять все свои действия с высшим законом страны – Конституцией. Ведь в противном случае нельзя обеспечить ее верховенство, а следовательно, она не будет реализовываться и демократический режим не сможет утвердиться.

Конституция выделяется среди законов и иных правовых актов высокой значимостью регулируемых ею общественных отношений. Она как бы учреждает основные институты государства, статус гражданина и тем самым влияет на содержание всей правотворческой деятельности. Конституционные нормы становятся своего рода импульсом для создания иных актов и норм, влияя на их темы, содержание, методы регулирования.

Конечно, далеко не каждый чиновник публичной администрации (государственной и самоуправленческой) в состоянии определить, имеет ли место расхождение того или иного акта вышестоящего органа или должностного лица с Конституцией. Естественно, что он должен действовать исходя из презумпции отсутствия такого рода расхождений, кроме случаев, когда расхождение очевидно.

Что же касается судей, то их профессиональная задача требует от них умения распознавать случаи, когда соответствие применяемого или оспариваемого акта Конституции по крайней мере сомнительно. Конечно, интересы стабильности правопорядка требуют, чтобы окончательное решение о конституционности акта

31

выносилось одним из высших судов государства, однако возникать такой вопрос должен уже при первоначальном рассмотрении дел. Новая Конституция России исходит из того, что при наличии сомнения в конституционности подлежащего применению закона судья должен приостановить судопроизводство и обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

Что же такое верховенство Конституции? Оно означает, что любой правовой акт, любое действие (равно как и, впрочем, бездействие) органа публичной власти или его должностного лица должны соответствовать Конституции. Соответствие Конституции – это не воспроизведение ее, как иногда понимается, это не только ее соблюдение или исполнение, а, по крайней мере, непротиворечие ей. Акт или действие соответствуют Конституции, если вытекают из ее предписаний либо осуществлены в сфере, которая ею ни прямо, ни косвенно не регулируется. Последнее, впрочем, обычно относится только к закону, реже – к актам главы государства или к правительственным актам. Ведь такого рода акты, как правило, носят подзаконный характер. В дальнейшем мы о действиях (бездействии) упоминать не будем, ибо главное, когда речь идет о верховенстве Конституции, – это ее соотношение с другими правовыми актами, а не общий режим конституционности, опирающийся на такое верховенство.

Верховенство Конституции обуславливается необходимостью обеспечить целостность и непротиворечивость всей огромной системы правовых актов, прежде всего тех, которые содержат правовые нормы с неопределенным сроком действия. Только так могут быть достигнуты основные цели любой Конституции – гарантировать права человека, поставив пределы публичной власти, и обеспечить демократическое и рациональное устройство этой власти, ее демократическое функционирование.

Не случайно Конституция России прямо установила в ч. 2 ст. 4, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Правда, смысл данной нормы – в обеспечении верховенства не только федеральной Конституции, но вообще всего федерального права над правом субъектов Федерации. Однако то, что она обосновывает, в частности верховенство Конституции России, бесспорно. Характерно, что этим Конституция не ограничилась. В той же главе 1 «Основы конституционного строя», представляющей собой как бы конституцию в конституции, ибо никакие другие положения Конституции ей не могут противоречить (ч. 2 ст. 16), в ч. 1 ст. 15 сказано: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Нельзя при этом не отметить, что конституции демократических государств такого рода норм обычно не содержат, ибо за двести лет развития конституционного строя их население воспринимает эти принципы как нечто само собой разумеющееся, не требующее включения в Конституцию.

Хотя принцип верховенства Конституции должен служить одним из ведущих принципов всей публично-властной деятельности наделенных соответствующими полномочиями органов и должностных лиц, на практике это не всегда делается. А следовательно, нужны определенные институциональные гарантии, из которых главная – конституционный контроль (надзор)¹.

Родиной его принято считать США, где данная функция возложена на суды общей юрисдикции. В странах континентальной Европы для осуществления конституционного контроля создаются обычно специализированные органы, именуемые преимущественно конституционными судами. По этому пути пошло и российское конституционное законодательство.

В декабре 1990 г. в действовавшую тогда Конституцию РСФСР 1978 года была включена новая редакция ст. 119, предусматривавшая в системе государственных органов Конституционный Суд, порядок избрания и деятельности которого должен был устанавливаться законом, подлежащим утверждению Съездом народных депутатов. Весной 1991 года Верховный Совет РСФСР принял, а летом Съезд народных депутатов РСФСР утвердил с изменениями Закон о Конституционном Суде РСФСР, после чего осенью был сформирован и начал действовать сам Суд. Весной 1992 года в Конституцию была включена ст. 165¹, которая определила компетенцию Конституционного Суда и расширила ее по сравнению с регулированием, содержащимся в Законе о Конституционном Суде. Однако упомянутый Закон так и не был приведен в соответствие с новыми конституционными положениями. Конституционному Суду пришлось применять их непосредственно, пользуясь аналогией и вырабатывая в необходимых случаях специальные процессуальные решения.

Новая Конституция Российской Федерации несколько изменила компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации и предусмотрела, что полномочия, порядок образования и

¹ В нашем законодательстве понятия контроля и надзора не всегда разграничены достаточно строго. Поэтому и в литературе существует различное понимание соотношения этих понятий. Мы исходим из того, что контроль предполагает право контролирующего органа отменять акты подконтрольного, а надзор в лучшем случае допускает возможность приостановить действие актов поднадзорного органа. Такое соотношение понятий мы используем и при характеристике конституционного контроля и надзора.

деятельности Конституционности Суда устанавливаются федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 128).

Большинство полномочий Конституционного Суда, перечисленных в ст. 125 Конституции Российской Федерации, направлено как раз на обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации в системе действующих в стране правовых актов.

Так, согласно ч. 2 этой статьи, Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

- а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
- б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам федерального и совместного (Федерации и ее субъектов) ведения;
- в) договоров между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также договоров между последними (далее вместе – внутрифедеративные договоры);
- г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Разрешение споров между государственными органами о компетенции, возложенное на Конституционный Суд ч. 3 ст. 125, также может иметь место лишь на основе Конституции

Российской Федерации, призвано утвердить ее верховенство над решениями соответствующих государственных органов.

То же можно сказать и о проверке конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретных делах, проводимой Конституционным Судом по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан или по запросам судов в соответствии с ч. 4 указанной статьи.

Согласно ч. 6 рассматриваемой статьи неконституционные акты или их отдельные положения утрачивают силу, а международные договоры в случае несоответствия Конституции не подлежат введению в действие и применению.

Правда, при рассмотрении дел в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции Конституционному Суду всегда придется предварительно устанавливать, является ли оспариваемый акт (за исключением закона) нормативным, а установить это порой достаточно сложно. Конституционность же действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц Конституционным Судом теперь в отличие от прежнего конституционного регулирования проверяться не будет. Эта задача, очевидно, ложится на суды общей юрисдикции: согласно ч. 2 ст. 46 Конституции, «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд», что, естественно,

34

относится и к решениям и действиям (бездействию), нарушающим Конституцию и ее верховенство.

Нельзя, однако, не отметить и определенного пробела в изложенной статье 125, имеющего отношение к обеспечению верховенства Конституции в системе действующего права России. Пробел этот заключается в отсутствии у Конституционного Суда полномочия проверять соответствие Конституции действующих международных договоров Российской Федерации. Они, как вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции, являются частью российской правовой системы и имеют приоритет перед законами. Расхождение их с Конституцией, противоречие ей крайне нежелательно. Думается, что, поскольку упомянутая ч. 3 ст. 128 Конституции дает законодателю возможность регулировать федеральным конституционным законом в числе прочего полномочия Конституционного Суда, постольку оправдан вывод, что компетенция Конституционного Суда, определенная в ст. 125 Конституции, – минимальная, а не вся возможная. Следовательно, в конституционном законе указанный пробел восполнить можно.

Разумеется, Конституционный Суд не должен прекращать действие международных договоров, неконституционность которых установит. Поэтому в данном случае ему следовало бы выносить не постановления, а заключения²¹. Получив такое заключение, компетентный государственный орган должен сам решить, что ему делать дальше: то ли вступить в переговоры с контрагентами по международному договору относительно его изменения, то ли прекратить его действие в предусмотренном международным правом порядке, то ли инициировать производство по изменению Конституции, то ли, наконец, просто оставить все как есть, имея в виду, что

21В ст. 165» Конституции Российской Федерации – России в редакции от 21 апреля 1992 г. была допущена ошибка, которую до конца действия этой Конституции так и не удалось исправить: Конституционный Суд Российской Федерации мог разрешать дела о конституционности международных договоров (т.е. действующих) и давать заключения о конституционности подписанных международных договоров до их ратификации или утверждения. Таким образом. Конституция содержала регулирование, противоположное регулированию в Законе о Конституционном Суде и противоречащее международному праву.

правоприменитель будет соблюдать установленный Конституцией приоритет международного договора. В последнем случае следует признать, что действующий международный договор независимо от формы его заключения (т.е. независимо от того, ратифицирован он или нет) будет иметь приоритет и перед Конституцией.

Но все это пока что теоретические рассуждения. К сожалению, Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации от 12 июля 1994 г. пробел этот не

35

восполнил. Проблемы эти в жизни могут возникнуть достаточно скоро. Учитывая, что процесс внесения изменений в Конституцию чрезвычайно сложен, а изменение федеральных конституционных законов немногим легче, Конституционному Суду придется, видимо, вырабатывать соответствующие доктрины.

Остается также неясным, кто должен проверять соответствие федеральных законов Федеральным конституционным законам. Ни Конституция, ни Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде этого также не предусмотрели. А ведь конституционные законы регулируют тоже конституционную материю и в известном смысле представляют собой часть Конституции. Не исключено, что Конституционному Суду придется использовать опыт французского Конституционного Совета, который в середине 60-х годов решил такую же проблему, признав себя компетентным проверять соответствие обычных законов органическим, которые во Франции равнозначны нашим конституционным. Конституционный Совет сделал это, хотя во французской Конституции нет нормы, аналогичной норме ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Другая гарантия верховенства Конституции Российской Федерации, содержащаяся в ее тексте, – это положения ч. 2 ст. 85, согласно которой Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до решения вопроса соответствующим судом в случае, в частности, противоречия этих актов федеральной Конституции. Подобная же гарантия содержится и в ч. 3 ст. 115 Конституции, предусматривающей, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия, в частности, Конституции могут быть отменены Президентом Российской Федерации. Таким образом, обеспечение верховенства Конституции представляет собой одну из приоритетных задач также и Президента.

В связи с рассматриваемой проблемой следует остановиться и на вопросе о том, может ли законодатель выйти за рамки Конституции или он должен только конкретизировать и развивать ее положения. Если федеральным законом урегулирован вопрос, не упомянутый в Конституции, то не подрывается ли тем самым ее верховенство, ибо федеральный закон становится как бы ее дополнением?

Из конституций демократических государств только действующая ныне французская Конституция 1958 года запрещает парламенту законодательствовать по вопросам, не перечисленным в ст. 34, исчерпывающим образом определившей законодательную компетенцию парламента. Как правило же, законодательная ком-

36

петенция парламентов неопределенная, т.е. парламент может законодательствовать практически по любому вопросу. Это вытекает из существа законодательной функции, возложенной на парламент Конституцией. Естественно, что, если вопрос как-то урегулирован в Конституции, закон парламента должен ей соответствовать. В федеративных государствах федеральный парламент может законодательствовать по любому вопросу федеральной компетенции.

Полагаем, что формула ст. 94 российской Конституции, определяющей Федеральное Собрание, в частности, как законодательный орган Российской Федерации, должна толковаться именно таким образом. Это подтверждается и ст. 1 и 2 ст. 76 Конституции, согласно которым по предметам ведения Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы прямого действия, а по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов – федеральные законы и нормативные акты субъектов Федерации.

Разумеется, и в тех случаях, когда законодатель принимает решения во «внеконституционной» сфере, он обязан руководствоваться общими принципами конституционного строя И права, в частности, принципом разделения властей, который в российской Конституции сформулирован в ст. 10. Это значит, что форму закона нельзя использовать для решения вопросов, по природе своей представляющих предмет исполнительной или судебной деятельности. Другими словами, осуществляя свою конституционную функцию, парламент должен устанавливать правовые нормы, а не разрешать конкретные дела, если на то нет прямого конституционного уполномочия. Применительно к Конституции Российской Федерации следует кратко остановиться и на соотношении ее с президентскими указами. Дело в том, что в большинстве случаев указы Президента Российской Федерации не носят подзаконного характера, а подобно многим федеральным законам опираются непосредственно на Конституцию (например, указы, издаваемые на основе пунктов «з» – «м» ст. 83 Конституции). Однако в отличие от Федерального Собрания Президент, по нашему мнению, может издавать указы только по тем вопросам, которые прямо включены в его компетенцию Конституцией или федеральным законом. Правда, формулировка ст. 90 Конституции может дать основание и для иного толкования, поскольку устанавливает без каких-либо оговорок, что Президент издает указы и распоряжения (ч. 1), которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ч. 3). Хотя Конституция (ч. 1 ст. 115) предусматривает возможность издания Президентом нормативных указов, полномочия его, перечисленные в главе 4 Конституции, оснований для этого, как правило, не дают (некоторые сомнения в этом отношении порож-

37

дают положения ст. 2 и 3 ст. 80, п. «з» ст. 83, чч. 1 и 2 ст. 87, ст. 88), однако большинство соответствующих полномочий Президента должно опираться на федеральные законы, издание которых предусмотрено Конституцией. То же можно сказать и о случаях, когда нормотворческими полномочиями Президента наделяет федеральный закон. Отметим при этом, что упомянутое положение ч. 3 ст. 90 в любом случае представляет собой еще одну конституционную гарантию верховенства Конституции Российской Федерации. В то же время функции Президента, изложенные в частях 2 и 3 ст. 80 Конституции, могут дать основание для издания в необходимых случаях нормативных указов при отсутствии соответствующего законодательного регулирования.

Конечно, когда от правоприменителя требуется учитывать все эти обстоятельства, то, вроде бы, серьезно осложняется его задача. Однако данное требование абсолютно необходимо в интересах соблюдения правопорядка в стране. А значит, любое должностное лицо, осуществляющее функцию правоприменения, должно обладать соответствующим объемом правоведческой подготовки. Такая подготовка – дело дорогостоящее, но отсутствие ее обходится еще дороже.

§ 3. Критерии конституционности правовых актов

На практике часто возникает вопрос: соответствует ли Конституции тот или иной акт. Бывает много споров и произвольных толкований. Поясним суть дела.

Понятие конституционности производно от понятия Конституции, которое имеет давнее происхождение. Длительное время оно связывалось с такими Понятиями, как «государственное устройство» и «организация государственной власти» (Древняя Греция и Древний Рим). В средние века понятие Конституции трактовалось уже как «основной закон» государства, имеющий высшую юридическую силу; возникло представление о конституционных пределах властвования. Однако лишь в XVIII веке понятие Конституции закрепилось официально, вошло во всеобщее употребление. Определяя отличительные признаки Конституции как основного закона, правоведы сходились на том, что Конституция – это правовой документ, определяющий государственный строй, компетенцию государственных органов, основы их взаимоотношений с гражданами. Вместе с понятиями «конституционное государство», «конституционный строй», «конституционная власть» возникают понятия «конституционность закона», «конституционность правовой нормы», «конституционный правопорядок».

38

Первый опыт судебной проверки конституционности действующих законов был осуществлен в XVIII веке. В США, например, всякий закон, объявленный неконституционным, считался недействительным и в Свод законов не включался. Различение понятий «право» и «закон» способствовало смысловому обогащению понятия конституционности, позволяло не сводить критерии конституционности только к самой Конституции. Конституционность закона стала измеряться сквозь призму общечеловеческих правовых ценностей, нравственных устоев, обычаев, традиций, здравого смысла. Универсальную нормативную значимость приобрели такие правовые документы, как американская Декларация независимости 1776 года. Декларация прав человека и гражданина 1789 года, выступившие в качестве правовой модели общественных отношений.

Таким образом, понятие конституционности правового акта не совпадает с понятием законности, которое сопряжено со всей действующей системой законодательства. Тот или иной правовой акт является незаконным, если он не соответствует, например, Основам законодательства, нормам Гражданского кодекса» отдельному конкретному закону. Конституционность правового акта – это его соответствие действующей Конституции, иным законодательным актам конституционной значимости, общепризнанным принципам и нормам международного права, а также сложившимся конституционным обычаям, традициям.

Вышесказанное позволяет выделить следующие параметры, которые могут служить в качестве основных критериев при определении конституционности правовых актов.

Конституционным является нормативно-правовой акт, принятый (изданный) государственным органом в соответствии с правотворческой компетенцией, предоставленной ему Конституцией Российской Федерации. Государственный орган не вправе принимать (издавать) нормативно-правовой акт, не имея на то конституционных полномочий, вторгаться в сферу деятельности другого органа.

Как закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 15), законы и иные нормативно-правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Это относится к нормативно-правовому акту в целом, а также к отдельным его частям.

На практике часто возникают противоречия между конституционно» нормой и нормами законов, иных актов. Норму Конституции следовало бы рассматривать как своего рода общеориентирующее положение для этих актов применительно к характеристике круга регулируемых отношений, прав и обязанностей субъектов, их ответственности и взаимоотношений.

39

Правовые акты, не соответствующие Конституции Российской Федерации, не подлежат опубликованию и не вступают в силу, то есть являются недействительными.

Бывают случаи, когда нормативно-правовой акт одноразового или временного значения изменяет содержание постоянно действующего акта. С конституционной точки зрения это также недопустимо.

Все нормативно-правовые акты, исходящие от исполнительных органов государственной власти, должны иметь строго подзаконный характер, т.е. основываться на действующем законодательстве. Всякое присвоение полномочий конституционных государственных органов, установленных действующим российским законодательством, является неконституционным.

При разработке нормативно-правовых актов важно использовать богатство понятийной культуры, заложенной в тексте Конституции. В процессе принятия и реализации нормативно-правовых актов нельзя оперировать понятиями недостаточно четкими, ясными.

Понятия, термины, содержащиеся в тексте Конституции, должны рассматриваться как базовые, общепризнанные в отраслях законодательства. При подготовке, принятии и реализации актов они могут служить основанием для толкования норм права. В противном случае возникают противоречия в системе законодательства, допускается произвольное применение правовых норм. Нельзя использовать в тексте нормативно-правового акта понятия, смысл которых расходится со смыслом понятий, закрепленных в действующей Конституции, других конституционных законах.

В правоприменительной практике иногда возникают затруднения при толковании понятий аппарата законодательства. Это объясняется тем, что имеются понятийные пробелы в самой Конституции. В подобных случаях толкование правовых понятий следует осуществлять на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Конституционность нормативно-правовых актов обусловлена национально-государственным устройством. В частности, принцип федерализма определяет конституционную субординацию правотворческих полномочий федеральных органов и органов республик в составе Федерации, иных ее субъектов. Соответственно можно различать конституционность нормативно-правовых актов федерального значения и конституционность нормативно-правовых актов субъектов Федерации. При определении конституционности указанной категории актов, помимо международно-правовых документов, должны учитываться положения Конституции Российской Федерации, Федеративного договора, а также положения конституций республик в составе Российской Федерации.

40

В условиях Федерации конституционно гарантируется верховенство федерального законодательства. Главное с конституционной точки зрения заключается в том, чтобы нормативно-правовые акты федерального значения не вторгались в конституционно установленную сферу органов субъектов Федерации и, напротив, чтобы законодательство субъектов Федерации не вторгалось в сферу полномочий федеральных органов на всех институциональных уровнях.

Правотворческие полномочия государственных органов, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Федерации либо к совместному ведению Федерации и ее субъектов, осуществляются последними самостоятельно в соответствии с конституционным законодательством.

Подчеркнем еще один критерий. Нормативно-правовой акт является конституционным, если его положения не противоречат принципам и нормам международного права, получившим соответствующее ратификационное закрепление в системе законодательства. Признанный приоритет норм мирового сообщества придает высокий авторитет Конституции, ее нормам. Тем самым можно подвергать Конституционной оценке не только акты текущего законодательства, но и конституционные законы (законы, дополняющие или изменяющие Конституцию), саму Конституцию как учредительный закон (случаи отстранения народа, его представителей от разработки и принятия Конституции, игнорирования подлинных интересов общества, гражданина, нарушения процедуры принятия Конституции и др.).

Обратим внимание на такой критерий конституционности правового акта, как принятие (издание) его в форме, установленной действующей Конституцией (закон, указ, положение, инструкция и т.д.). Соблюдение конкретной формы служит оптимизации содержания акта с учетом его места в правовой системе. Несоблюдение формы влечет за собой признание Нормативно-правового акта неконституционным.

Основной формой правового регулирования общественных отношений в Российской Федерации является закон, который обладает высшей юридической силой и не может быть дополнен, изменен или отменен, а также истолкован никакими иными нормативно-правовыми актами, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Представляется, что все вопросы, касающиеся государственного устройства общества, федеративных отношений, основных прав и свобод граждан, налогообложения, денежной эмиссии, юридической ответственности, объявления чрезвычайного положения, военных действий, государственной безопасности, атомной энергетики, правового статуса общественных организаций, органов местного самоуправления, юрисдикционных полномочий

41

правоохранительных органов, должны регулироваться исключительно в форме закона. Все другие вопросы могут быть включены в понятие факультативной компетенции, т.е. регулироваться не только законом, но также иными нормативно-правовыми актами (указами, постановлениями, уставами и т.д.).

Конституционную значимость имеет соблюдение процедурных правил обсуждения и принятия (издания) нормативно-правовых актов. Такие правила устанавливают необходимую последовательность действий в правотворческом процессе.

Все правотворческие процедуры должны быть строго легитимными, законными. Какие-либо произвольности, искажения при обсуждении и принятии (издании) нормативно-правовых актов недопустимы. Важными конституционными факторами при обсуждении законопроекта являются, в частности, проведение необходимых чтений, утверждение законопроекта надлежащим большинством, принятие его обеими палатами в идентичных редакциях, соблюдение порядка визирования (подписания) законопроекта, его оглашения, опубликования и др. Не может быть признан конституционным акт, принятие которого осуществлено без соответствующего согласования с заинтересованными государственными органами, учреждениями, общественными организациями, как это предусмотрено действующим законодательством.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 125), Конституционный Суд Российской Федерации, разрешая дела о соответствии законов, иных нормативно-правовых актов Конституции Российской Федерации, вправе давать толкование Конституции. Встает также вопрос о предварительном контроле за конституционностью нормативно-правовых актов Российской Федерации. Как представляется, такое право – право предварительного контроля – необходимо предоставить Конституционному Суду Российской Федерации. Контроль *ex post facto* (после того, как действие совершено) зачастую теряет свою рациональность, не всегда эффективен. Конституционный Суд не вправе заниматься законопроектной работой, но влиять определенным образом на эту работу он, несомненно, может. Почему надо дожидаться правоприменительной адаптации того или иного акта, если в ходе его подготовки и обсуждения возникли определенные сомнения?

Система предварительного контроля за конституционностью нормативно-правовых актов существует в ряде современных государств (например, в Австралии, Бельгии, Дании, Индии, Ирландии, Канаде, Норвегии, Финляндии, Франции, Швеции и др.). Указанный контроль распространяется, как правило, на обсуждаемые или утвержденные парламентом законопроекты до их промульгации. Признанные неконституционными, такие акты не подлежат опубликованию, в силу не вступают. При этом принцип верховенства законодательной власти не нарушается, поскольку

42

контроль осуществляется до вступления того или иного нормативно-правового акта в силу. Опыт законодательной деятельности российского парламента показывает, что эта деятельность была бы успешнее в качественном отношении, если бы существовал институт предварительного конституционного контроля.

Следовало бы также нормативно закрепить развитие законодательства Российской Федерации посредством конституционного прецедента. Как отмечалось выше, сама идея конституционности нормативно-правовых актов родилась в недрах судебной практики. Конституция США рядом своих поправок обязана решениям Верховного Суда. В Англии конституционное законодательство состоит преимущественно из конституционных прецедентов, накапливающихся веками. Известны решения Конституционного Суда ФРГ, выработавшего новые концептуальные подходы при определении некоторых правовых понятий (например, «право частной собственности», «свобода слова», «свобода печати» и др.). Правоприменительное восполнение конституционных пробелов в период становления и развития правовой государственности неизбежно. Неоценима роль конституционных прецедентов в укреплении авторитета права как такового, стабилизации правовых отношений, укреплении правопорядка.

По своей природе конституционный прецедент (на судебном уровне) есть функциональное включение нормативного судебного решения в связи с конкретным конституционным казусом, не предусмотренным законодательством, в систему конституционного права. Как орган правосудия Конституционный Суд Российской Федерации не обладает законодательной компетенцией, не вправе вносить какие-либо нормативные коррективы в действующее

конституционное законодательство. Однако если в условиях конституционных пробелов Конституционный Суд, руководствуясь не только конституционными формулами, но и общественным правосознанием, в сложившихся условиях нашел удачный способ нормативного решения конкретной конституционной проблемы, зачем этим пренебрегать? Решая конституционный казус, не предусмотренный конституционным законодательством, Конституционный Суд как бы предваряет, предвосхищает общее конституционное решение вопроса на уровне законодательной власти.

ГЛАВА III. ЗАКОН В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

[§ 1. Конституционные основы статуса и роли закона](#)

[§ 2. Федеральные законы: их основные признаки, виды и верховенство](#)

[§ 3. Закон в системе нормативных актов \(федеральный уровень\)](#)

[§ 4. Соотношение закона и указа Президента Российской Федерации](#)

§ 1. Конституционные основы статуса и роли закона

Новая Конституция Российской Федерации создала принципиально иные общие основы для повышения статуса и роли закона в системе нормативных актов Российского государства по сравнению с ранее закрепленными конституционными основами.

Во-первых, Конституция признает Российскую Федерацию не только суверенным, федеративным, но также и демократическим правовым государством (ч. 1 ст. 1).

Прежняя Конституция России не смогла достичь большего, чем заявить «о решимости создать демократическое правовое государство» (преамбула, часть последняя). Слова «демократическое и правовое государство» в основном, нормативном тексте Конституций (ст. 1) просто отсутствовали.

Названные основы лишь начинают складываться, но только упрочение и развитие этих основ откроют путь к достижению успехов демократии и ее правовых устоев. Текст ст. 1 новой Конституции превращает принцип Демократичности и правового характера Российского государства из абстрактной цели в норму сегодняшнего реального ориентира поведения властей. Во-вторых, одной из незыблемых конституционных основ Российской Федерации (а не только одним из положений национально-государственного устройства, как это было в прежней Конституции Российской Федерации – ст. 81) признано верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2-ст. 4).

В-третьих, в качестве общей основы закреплено равенство прав всех субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами и между собой (чч. 1 и 4 ст. 5). Республика как государство в составе Российской Федерации имеет свою Конституцию и законодательство, а регионы и авто-

44

номии²² – свои уставы и законодательство. Признание законодательства регионов является крупной новеллой в статусе регионов и автономий, закрепленной в качестве одной из основ конституционного строя.

Также установлено, что федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий, на основе договоров об этом (ч.,3 ст. 11).

Это положение основ конституционного строя придает федеральному устройству существенный поворот в сторону единения всех республик и регионов вокруг федеральной власти и ее законов, не посягая на достигнутое разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной властью и властями республик, регионов и автономий. Такое единение тесно связано новой

²²По принятой нами сокращенной терминологии.

Конституцией с достижением единого экономического пространства в Российской Федерации, которое также поднято на уровень одной из основ конституционного строя (ст. 8). Насколько это важно для самого выживания России как великого государства и обеспечения благополучия ее населения, видимо, в объяснении не нуждается.

В-четвертых, преодолено существовавшее ранее противоречие между принципом разделения властей, на основе взаимодействия которых осуществляется единая государственная власть (но не в одном лице или органе!), и принципом всевластия Советов в лице прежде существовавших Съездам Верховного Совета Российской Федерации, а также Советов народных депутатов в регионах, автономиях и на местах. Все советские высшие органы власти упразднены и заменены системой органов парламентской демократии²³, и на их месте созданы новые законодательные и исполнительные органы власти—Президент, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, органы власти в субъектах Федерации (чч. 1 и 2 ст. 11).

В-пятых, в числе основ конституционного строя закреплены высшая юридическая сила, прямое действие и применение Конституции Российской Федерации на всей территории России; обязанность всех органов и должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, обязательность опубликования законов, а также значение общепризнанных принципов и норм международного права как составной части российской правовой системы (ст. 15).

45

Подробнее эти положения будут развернуты в дальнейшем изложении, так как составляют основное содержание данной главы.

Почему необходимо выделение проблемы влияния конституционных основ при рассмотрении статуса законов, свойств и места закона в системе нормативных актов? Конечно, главное – в существовании самих основ, изложенном ранее. Однако важно подчеркнуть, что именно общедемократические принципы нуждаются сейчас в особом внимании, развитии и укреплении. Это относится ко всем сферам и фазам нашей жизни, в том числе и к государственному строю, к законам и законности. При этом именно последовательного закрепления и соблюдения общедемократических принципов подхода к сущности, роли закона и его места в системе нормативных актов Российского государства явно не хватило предыдущей Конституции. Они включались в текст прежней Конституции наряду с социалистическими принципами и даже упоминанием Союза ССР как существующего единого государства. Противоречия между важными статьями, нагромождение законодательных органов Федерации и многое другое не давали возможности развернуть применение общедемократических принципов в законодательной деятельности. Эти принципы уже с конца 1990 года нашли свое воплощение и развитие лишь в проекте Конституции, составленном Конституционной комиссией, который трижды выносился (в разных формах) на обсуждение V, VI и VII Съездов народных депутатов и Верховного Совета, но не получил одобрения хотя бы в первом чтении. Он лишь был принят за основу для обсуждения, получив преимущество перед другими проектами.

Общедемократические принципы, во многом учитывающие наработки проекта Конституционной комиссии, вошли затем и в президентский проект новой Конституции Российской Федерации, который в его окончательном варианте был принят на референдуме 12 декабря 1993 г. И только после принятия новой Конституции мы получили незыблемые, юридически прочно охраняемые особым порядком их изменения основы конституционного строя (см. ст. 135), в том числе и основы законодательной деятельности, действия и применения законов Российской Федерации, о чем речь пойдет в дальнейшем изложении.

§ 2. Федеральные законы: их основные признаки, виды и верховенство

²³К государствам парламентской демократии в равной мере относятся как парламентские республики и монархии, так и президентские республики; важно, чтобы в государстве господствовали народовластие, выборность всех органов власти.

Согласно новой Конституции, закон Российской Федерации:

– федеральный конституционный закон или федеральный закон,

– это принятый Федеральным Собранием – представительным и законодательным органом Российской Федерации – акт, обяза-

46

тельный для всех, имеющий верховенство и прямое действие на всей территории Федерации (ст.ст. 4, 76, 94).

Названные признаки понятия «закон» во многом сходны с признаками, которые закреплялись и прежней Конституцией. Однако некоторые из них свойственны именно статусу закона по новой Конституции Российской Федерации.

Во-первых, такое понятие снимает многозначность органов, создающих законы: с упразднением Съезда народных депутатов единственным законодательным органом в России стало федеральное Собрание. Оно, в отличие от Верховного Совета, стало и подлинно прямым представительным органом народов России. Над ним уже не стоит Съезд, который мог отменять законы Верховного Совета (п.14 ст. 104 Конституции Российской Федерации – России с изменениями на декабрь 1992 г.). Поэтому всякий федеральный закон становится актом верховной, представительной власти Российской Федерации.

Во-вторых, закон почти всегда – это нормативный акт, устанавливающий, излагающий, отменяющий, или изменяющий общие предписания – нормы права. Хотя текст Конституции не содержит прямого предписания о нормативности закона, такой его характер прямо вытекает из двух оснований.

1. Этимологически (по своему смыслу) слово «закон» в русском языке означает «правило», «предел, положенный свободе воли и действия»²⁴. Иначе говоря, под словом «закон» всегда имеют в виду правило поведения общего значения, обязательное для всех лиц или организаций.

2. Юридический смысл слова «закон» состоит в том, что под законом имеют в виду «правило, постановление высшей власти»²⁵.

С древних времен и на языках других народов сложилось аналогичное смысловое значение соответствующих терминов (lex – лат., Gesetz – нем., law – англ.).

Общее юридическое правило – это и есть норма права, а закон как акт, принимаемый высшей властью, – тот источник, в котором право (нормы права) рождается и содержится, юридический источник права²⁶.

Общий характер (нормативность) закона не означает того, что в законе не могут содержаться отдельные индивидуальные или директивные предписания – поручения Правительству, бюджетные или плановые показатели, программные положения, деклара-

47

ции. Закон о государственном федеральном бюджете в основном состоит из финансовых показателей, хотя включает и отдельные нормы обычного типа общих правил.

Также неверно полагать, что нормы права должны устанавливаться или отменяться только законом Федерального Собрания: ряд постановлений Федерального Собрания может содержать правила о порядке применения норм закона, о порядке вступления законов в силу, переходные правила. Существуют также регламенты палат, не имеющие силы закона, но очень близкие к конституционным законам.

Непроходимой грани между общим и частным (отдельным) нет ни в природе, ни в общественной жизни. Поэтому качества явлений типичны для данного их рода или вида, но не абсолютны для всех случаев или особей. Важно, чтобы нетипичные черты не становились

²⁴См.: *Даль В.И.* Толковый словарь русского языка. Т. I. М., 1981. С. 588.

²⁵См. там же. С. 588.

²⁶Закон не единственный источник права, им могут быть и сложившиеся обычаи и обыкновения, другие нормативные акты исполнительной власти, сложившиеся судебные прецеденты, договоры нормативного содержания.

основными, главными для данного рода или вида явлений. Это положение распространяется и на правовые явления, в том числе на законы и другие нормативные акты.

К федеральным законам относятся различные виды законов, принимаемых специально уполномоченными высшими представительными органами Российской Федерации или всенародным голосованием.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. различает три вида федеральных законов.

Это, во-первых, сама Конституция (основной закон, которому должны соответствовать все другие законы и любые иные акты).

Во-вторых, это федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией.

В-третьих, это федеральные законы, не имеющие значения конституционных. В правовой доктрине они называются обыкновенными законами.

Конституция 1993 года предусматривает особый порядок внесения поправок в Конституцию Российской Федерации и принятия новой Конституции. Этот порядок обеспечивает стабильность основ конституционного строя и конституционного статуса прав и свобод человека и гражданина (гл.гл. 1 и 2), а также – самой Конституции (гл. 9). Поправки и пересмотр положений гл.гл. 1, 2 и 9 Конституции могут быть осуществлены не Федеральным Собранием, а особым Конституционным Собранием, созываемым для разработки и вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Для внесения соответствующих поправок и выработки проекта требуется квалифицированное большинство голосов. Новая Конституция принимается всенародным голосованием (ст. 135).

Характерно, что никаких иных условий, кроме предусмотренных ст. 135, для пересмотра положений названных глав 1, 2 и 9 новая Конституция не устанавливает.

48

Данный, весьма усложненный порядок пересмотра Конституции, несомненно, будет способствовать обеспечению ее стабильности. Однако он может создать затруднения для внесения даже технических, явно назревших изменений, например, в уровень обеспеченности тех или иных прав граждан. Сейчас это очевидно в отношении ч.2 ст. 43 Конституции об общедоступности и бесплатности только основного общего образования, т.е. девятилетнего вместо одиннадцатилетнего. Вряд ли целесообразно для повышения уровня гарантий каждого из прав граждан (что предусмотрено международными пактами и конвенциями о правах человека как естественный процесс развития законодательства каждой страны) развертывать процесс принятия новой Конституции²⁷.

Особое положение среди законов Российской Федерации занимают федеральные конституционные законы. Эта форма регулирования установлена впервые в истории Российской Федерации, и в прежних российских конституциях не предусматривалась.

К федеральным конституционным законам относятся те законы, которые:

во-первых, приняты по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 108);

во-вторых, приняты квалифицированным большинством голосов, т.е. не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 108).

В отношении федерального конституционного закона, принятого Федеральным Собранием, не предусмотрена возможность возвращения его на новое рассмотрение, очевидно, ввиду того, что он уже принят квалифицированным большинством голосов. Такой закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом и обнародованию (ч. 2 ст. 108).

Юридическая сила федерального конституционного закона предусмотрена в ч. 3 ст. 76 Конституции, в которой говорится о том, что федеральные законы не могут противоречить

²⁷Уже сейчас приняты меры для приведения действующего законодательства в соответствие с данной статьей Конституции без снижения уровня гарантий права на образование (см. об этом далее).

федеральным конституционным законам. Было бы более уместно закрепить эту норму в ст. 108, специально посвященной федеральным конституционным законам, и дополнить данное положение Конституции естественной гарантией сохранения стабильности правового регулирования в случае наличия такого противоречия, т.е. установить приоритет федерального конституционного закона перед обыкновенным федеральным законом.

49

Формула ч. 1 ст. 108 о том, что федеральные конституционные законы «принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией», была бы яснее, если ее уточнить: к конституционным законам относятся те, издание которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации в качестве конституционных. Ведь толкуя приведенную норму буквально, можно понять, что конституционные законы принимаются по всем вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Но такой вывод опровергается уже тем, что по некоторым вопросам, в частности о выборах в Государственную Думу и о формировании Совета Федерации (ст. 96), о Счетной палате (ч. 5 ст. 101), о Прокуратуре (ч. 5 ст. 129), принимаются обыкновенные федеральные законы.

Предложенная нами формула определения круга конституционных законов установила бы жесткий предел числа случаев издания конституционных законов. Сейчас их предусмотрено в Конституции всего 12. Для расширения круга конституционных законов потребуются внесение дополнений или изменений в текст даже тех глав Конституции, которые не подлежат рассмотрению Федеральным Собранием.

Наконец, федеральные обыкновенные законы принимаются обычным порядком, предусмотренным ст.ст. 104 –107 Конституции Российской Федерации для всех федеральных законов, включая и конституционные. Но в отличие от последних обыкновенные законы не требуют особого квалифицированного большинства при голосовании Федеральным Собранием. Обыкновенные федеральные законы подлежат также отклонению Президентом и новому рассмотрению в порядке, установленном Конституцией (ст.ст. 105 и 107). Конституционные законы, как было уже сказано, отклонению Президентом не подлежат.

Важным вопросом является определение в Конституции юридической силы, верховенства и прямого действия федеральных законов на территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации имеет верховенство на всей территории Федерации (ст. 4). Это означает прежде всего то, что конституции республик и уставы регионов не могут противоречить федеральной Конституции. В этом положении выражается суверенитет Российской Федерации.

Часть 1 ст. 15 закрепляет высшую юридическую силу Конституции, ее прямое действие на всей территории Российской Федерации. В той же статье установлено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15). С нашей точки зрения, именно в обязанности соблюдения закона всеми и во всех своих действиях (а не только при издании нормативных актов)

50

состоит верховенство и прямое действие федеральных законов вообще и Конституции России, в частности.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации 1993 года, закрепляя достигнутые ранее Федеративным договором от 31 марта 1992 г. разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, сохраняет и уточняет взаимоотношения между федеральными законами, с одной стороны, и законами и иными актами субъектов Федерации – с другой. Этому посвящена ст. 76 Конституции. Согласно чч. 1 и 2 данной статьи, Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство де во всех случаях, а только по вопросам, отнесенным к ведению Федерации или к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Такое соотношение Конституции и законов Российской Федерации с конституциями и законами субъектов Федерации отвечает как самой сущности федеративных отношений в России, так и заключенному 31 марта 1992 г. Федеративному договору.

Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, принимая законы и иные нормативно-правовые акты (ч. 4 ст. 76). И именно в случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с ч.4 ст.76 Конституции, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ч.6 ст.76). Иначе говоря, по вопросам собственного правового регулирования признается приоритет законов и иных нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации.

Ясные и четкие положения новой Конституции Российской Федерации существенно уточняют и развивают положения прежней Конституции о верховенстве и юридической силе федеральных законов в четком взаимодействии с приоритетом законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

§ 3. Закон в системе нормативных актов (федеральный уровень)

Исходя из того, что законы взаимосвязаны с другими нормативными актами, необходимо уяснить понятие системы нормативных актов государства вообще и Российского государства, в частности.

Система нормативных актов любого современного государства обычно подразделяется на законы и подзаконные (регламентарные, административные) акты. К подзаконным относятся акты органов исполнительной власти, акты местного самоуправления, а также акты внутриорганизационного характера, регламентирую-

51

щие внутреннюю структуру и распорядок деятельности предприятий, учреждений, организаций. Под подзаконным следует понимать акт, изданный на основе и во исполнение закона. Такой акт не может противоречить закону, выходить за рамки закона и за рамки полномочий издающего его органа, предоставленных ему законом. Таким образом, соответствие закону и законным полномочиям органа правотворчества является главным признаком подзаконности нормативных актов. Подзаконные нормативные акты органов исполнительной власти характеризуются также тем, что они направлены на организацию исполнения закона. При этом всякое исполнительное действие, в том числе и издание нормативных актов (инструкций, приказов), должно соответствовать закону.

По отношению к подзаконным актам федерального уровня верховенство федерального закона самоочевидно. Конституция прямо закрепляет, что Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения²⁸ на основе и во исполнение федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 115). В случае противоречия постановлений и распоряжений Правительства Конституции или федеральным законам указанные акты Правительства могут быть отменены Президентом (ч. 3 ст. 117). В Конституции не указано, могут ли нормативные акты Правительства отменяться либо приостанавливаться Федеральным Собранием. Такое умолчание исходит из принципа разделения властей, согласно которому Правительство ответственно перед парламентом, а не подотчетно ему, т.е. в случае серьезных

²⁸Распоряжения Правительства по общему правилу не издаются как нормативные акты: нормы права, действующие на территории Федерации, должны издаваться в форме постановлений. Однако на практике нормы узкого или внутриорганизационного значения могут содержаться и в распоряжениях. Это как раз свидетельство того, что непроходимой грани между видами актов только по их форме (наименованию) установить невозможно, и не нужно стремиться к этому.

противоречий может быть поставлен вопрос о доверии Правительству. Помимо постановки вопроса о доверии у Федерального Собрания есть два пути разрешения вопроса об отмене актов Правительства

Первый состоит в принятии закона (или изменений к ранее действовавшему закону), перекрывающего негодное Собранию постановление. В этом случае исполнительная власть будет обязана привести соответствующий акт (или акты) Правительства в соответствие с новыми положениями закона.

Второй путь состоит в том, что в случае, если будет усмотрено несоответствие постановления Правительства Конституции (п. «а» ч. 2 ст. 125), а также если правительственный акт издан не в рамках компетенции Правительства (п. «а» ч. 3 ст. 125) и затрагивает полномочия одной из палат Федерального Собрания, пос-

52

леднее в лице своих палат (одной либо двух) вправе внести запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, который и разрешает споры по данным вопросам.

Существует еще не властный, а консенсуальный путь разрешения вопроса об отмене постановления Правительства (или отдельных статей постановления), противоречащего закону либо выходящего за рамки полномочий Правительства. Он состоит в обращении парламента к Президенту с просьбой использовать данные ему полномочия для отмены актов Правительства (ч. 3 ст. 115) или их отмены самим Правительством в порядке использования Президентом согласительных процедур. С точки зрения соблюдения спокойствия и порядка в государстве, этот последний вариант – самый лояльный и выгодный путь, предусмотренный ст. 85 Конституции для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и других случаев.

Что касается нормативных актов федеральных министерств, государственных комитетов и других ведомств, то новая Конституция продолжает хранить полное молчание как о статусе самих этих органов исполнительной власти, так и об их актах. Такое же положение было и в прежней Конституции Российской Федерации со всеми ее изменениями, внесенными в 1990 – 1992 годах. Вопрос о конституционном закреплении основ статуса министерств и ведомств Российской Федерации заслуживает специального рассмотрения. Говоря же о конституционном закреплении форм, порядка принятия и юридической силы ведомственных²⁹ актов, следует иметь в виду, что это совсем не пустячное дело, а один из рычагов исполнения законов и указов Президента и обеспечения единства государственной власти в стране.

В Конституции можно не закреплять подробностей, но вопрос о том, какие акты издаются и какими именно исполнительными органами, каковы пределы их обязательности (по территории, субъектам исполнения или пользования правами и во времени), должен быть разрешен хотя бы в самой общей форме на столь авторитетном уровне, чтобы между ведомствами, местными органами и судами не возникало излишних коллизий. Сейчас же совершенно отсутствуют конституционные и другие юридические основания для обязательности нормативных актов таких органов управления, как Фонд управления государственным имуществом. Пенсионный или иной страховой фонд, и многих иных структур, создаваемых Президентом или Правительством. Ссылаться сегодня на старый Закон о Совете Министров не приходится – нужен новый федеральный конституционный закон

53

(ч. 2 ст. 114), который соответствовал бы положениям новой Конституции. Но и при наличии конституционного закона о Правительстве Российской Федерации не будет в достаточной мере обеспечен подзаконный характер ведомственных актов, если не будет заложена его конституционная основа, поскольку исполнительная власть на уровне Федерации, а особенно на

²⁹Под этим общим названием в целях сокращения изложения в юридической науке и преподавании права понимаются акты министерств, государственных комитетов и иных федеральных органов исполнительной власти. Этой традиции автор придерживается в настоящей главе.

уровне регионов, будет свободна от верховенства российских федеральных законов, с достаточной четкостью не оговоренного в Конституции.

§ 4. Соотношение закона и указа Президента Российской Федерации

Вопрос о соотношении федерального закона и указа Президента представляет собой наиболее сложную проблему в соотношении законов и иных нормативных актов. В этом случае речь идет не только о взаимоотношении нормативных актов, но и о регулировании отношений между двумя «равновеликими», непосредственно избираемыми народом властями. Именно с учетом сказанного следует подойти к анализу соотношения законов Российской Федерации и указов Президента

Согласно ст. 90 Конституции, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения³⁰ которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (чч. 1 и 2 ст. 90). Относительно юридической силы указов установлено только одно они не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации (ч. 3 ст. 90).

Если исходить из текста ст. 90 Конституции, то следует отметить, что указы не названы подзаконными актами (слова «издаются на основе законов» отсутствуют) Но также не сказано, что сами указы служат основой для издания указов президентами республик, постановлений правительств субъектов Федерации и иных нормативных актов «по вертикали» исполнительной власти И это не случайное умолчание Оно соответствует сущности федеративных отношений в демократическом государстве

В рамках компетенции федерации указы Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации для всех органов, должностных лиц и граждан Единственным условием для этого является соответствие указов Конституции и законам Российской Федерации Однако сама Конституция Российской Федерации и соответствующие ей конституции республик, уставы регионов и законы об автономиях, а также Федеративный договор от 31 марта 1992 г. ограничивают эту обязательность предметами ведения Федерации. Поэтому все то.

54

что выходит за пределы предметов собственного и совместного с субъектами Федерации ведения Российской Федерации, не должно регулироваться указами Президента Российской Федерации, а исполнительные органы субъектов Федерации имеют право регулировать это самостоятельно в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации, конституциями, уставами регионов и уставами либо законами об автономиях (ст. 66). Конкретные вопросы разграничения предметов совместного ведения федеральных органов и органов субъектов Федерации определяются на основе Конституции Российской Федерации и договоров между Федерацией и ее субъектами, а споры о компетенции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации (п. «б» ч. 3 ст. 125).

Вместе с тем новая Конституция установила важное положение о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 77) Это означает, что органы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны принимать меры к исполнению законов и актов федеральных органов исполнительной власти России. Президент Российской Федерации имеет право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий по данным вопросам (ч. 1 ст. 85), а также вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и законам Российской Федерации, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85) Данные нормы имеют важнейшее значение для сохранения единства Российского государства и реального исполнения законов и указов Президента Российской Федерации.

³⁰Вопрос о распоряжениях в данной главе не рассматривается.

Не менее важное значение имеет и вопрос о соотношении указов Президента Российской Федерации с федеральными законами³¹.

Исходным положением здесь является то, что указы Президента не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации, Однако до принятия новой Конституции 1993 года указы Президента часто устанавливали нормы законодательного уровня, т.е. такие, которые должны быть урегулированы законом. В тех случаях, когда налицо явный пробел в законе, эти нормы как бы замещают недостающие в законе нормы. Например, указом Президента Российской Федерации вводились нормы о повыше-

55

нии уровня минимальной оплаты труда и пенсий на определенный период, создавались различные федеральные фонды, некоторые иные органы управления, хотя структура Совета Министров подлежала урегулированию в Законе о Совете Министров (ст. 130 Конституции Российской Федерации – России с изменениями на декабрь 1992 г.). Противоречий с действующими законами при этом часто не возникало, но по существу Президент как бы использовал указы для восполнения законодательных пробелов, выполняя функции законодателя.

Новая Конституция Российской Федерации исходит из принципа верховенства Конституции и законов Федерации на всей территории России (ч. 2 ст. 4). Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15).

Названные общие положения распространены Конституцией и на соотношение указов Президента Российской Федерации с действующими законами. Часть 3 ст. 90 Конституции закрепляет положение о том, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Это необходимое для правового режима в государстве конституционное положение по своему замыслу отвечает принципу разделения ветвей верховной власти и верховенства закона.

Части 1 и 2 ст. 90 Конституции закрепляют полную самостоятельность Президента в издании указов и распоряжений, а также – обязательность этих актов Президента Российской Федерации на всей территории России. Эти положения Конституции в условиях стабильности отвечают принципам парламентской демократии. Однако в сложных условиях современного кризисного положения в стране они оказываются недостаточными прежде всего потому, что законодательная деятельность не обладает той оперативностью, которая необходима для быстрого принятия жизненно важных решений. Поэтому не является ни случайностью, ни злым умыслом или попыткой узурпации прерогатив законодательной власти Президентом то расширение «указного законодательства», которое продолжает практиковаться сейчас в условиях действия новой Конституции России. Примером могут служить принятые в последнее время указы Президента в области экономики, социальной политики, борьбы с преступностью. Таковы, например, указы Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. о некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой, о защите потребителей от недобросовестной рекламы, о совершенствовании работы банковской системы, о некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности, в том числе «осуществляемой с привлечением иностранных

56

кредитов. Эти акты содержат нормы законодательного уровня, о чем свидетельствует содержащееся в одном из них поручение Правительству Российской Федерации внести на рассмотрение Федерального Собрания «проекты законодательных актов, вытекающие из положений настоящего Указа». Такая формула несколько видоизменяет соотношение закона и указа: хотя противоречие с законом ею не санкционируется, но возможность опережения указом будущего закона как бы закрепляется официально. Указ вступает в силу с момента

³¹Эти вопросы регулируются в конституциях республик, уставах и иных актах органов власти регионов и автономий.

опубликования, не дожидаясь не только принятия будущих законов, но и внесения соответствующих проектов в Федеральное Собрание.

Такое же опережающее значение имеет Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 1994 г. «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», которым сохранен порядок получения бесплатного полного среднего образования до внесения изменений в Закон «Об образовании» 1992 года. При этом срочная необходимость введения такой нормы не вызывает сомнений и предупреждает серьезное снижение гарантий права на образование в стране.

Перечень подобных примеров можно продолжить. Но такая практика не опирается на прямое закрепление в Конституции полномочий Президента на издание указов, временно замещающих законы, т.е. на издание временных законодательных актов. Если издание Президентом таких указов является необходимым для осуществления реформ, для обеспечения гарантий конституционных прав граждан, обуздания преступности, то не лучше ли облечь эту практику в конституционные рамки, ограничивающие возможность превышения полномочий, стихийной, произвольной замены «указным законодательством» принимаемых парламентом законов?

Подобные конституционные рамки могут, например, состоять в предоставлении Президенту Российской Федерации права издавать указы законодательного характера, которые могли бы действовать в течение оговоренного в Конституции срока, например не более года. Если в течение этого срока Президент или Правительство Российской Федерации по его поручению не проведут через парламент соответствующий закон, то тогда прекращается действие указа.

Закрепление такого порядка означало бы признание возможности делегирования законодательных полномочий Президенту, принятой в ряде западноевропейских стран. Правда, делегирование в большинстве случаев адресуется Правительству³². Однако заключенное в конституционные рамки подобное делегирование ограничивает опасность приведения страны к режиму личной

57

власти и позволяет оперативно решать некоторые важные вопросы безопасности граждан и охраны порядка, экономической жизни, особенно в трудных условиях кризиса, при острых ситуациях, например в борьбе с терроризмом и т.п. Вероятно, этот опыт требует внимательного изучения со стороны российских парламентариев, деятелей исполнительной и президентской власти.

Подробнее вопросы взаимоотношения законов и указов Президента Российской Федерации рассматриваются в специальной главе данной книги.

На основе сложившейся в современной России кодификации можно констатировать наличие следующих относительно обособленных отраслей законодательства. Совокупность этих отраслей составляет отраслевую систему российского законодательства, в которой каждая отрасль выступает в качестве обособившейся подсистемы. К ним относятся:

- а) законодательство в области конституционного права;
- б) законодательство в области административного права;
- в) законодательство в области финансового права;
- г) гражданское законодательство; жилищное законодательство;
- д) семейное законодательство;
- е) трудовое законодательство и законодательство о социальном обеспечении;
- ж) законодательство в области сельского хозяйства, охраны природной среды и природопользования (земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах);
- з) законодательство в области судостроительства и судопроизводства (уголовно-процессуальное, гражданско- и арбитражно-процессуальное законодательство);
- и) уголовное законодательство; уголовно-исполнительное законодательство.

32См.: ст.ст. 82–86 Конституции Испании; ст. 38 и 92 Конституции Франции; ст.ст. 76–77 Конституции Италии; ст. 43 Конституции Греции.

§ 5. Федеральные конституционные законы

В правовой системе России появился новый вид законодательного акта – федеральный конституционный закон. Его общим признакам и основаниям принятия посвящены ст.ст. 76, 108 Конституции Российской Федерации, в других статьях названы конкретные законы. О: чем же идет речь? Как известно, в законодательной практике бывшего СССР отсутствовало подразделение законов на конституционные и обычные. Законодательство формировалось по принципу соответствия законов Конституции – основному закону государства. В советской науке проблема эта отчасти хотя и затрагивалась, но относилась в большей степени к числу спорных и абстрактных. Между тем реформы конституционного законодательства в России, государствах-участниках СНГ, некоторых бывших социалистических государствах Восточной Европы снова заставили, думается, вполне заслуженно обратиться к этой проблеме и найти необычные способы ее решения.

Появление новой разновидности источников конституционного права – конституционных законов – является закономерным. Надо учитывать их роль в развитии конституционных норм и принципов, в обеспечении верховенства Конституции и конституционных актов, в правотворчестве и правоприменительной деятельности.

Опыт формирования зарубежных законодательных систем свидетельствует о различных подходах к системе источников конституционного права. К ним относят конституции, законы, другие нормативно-правовые акты, судебные прецеденты, правовые обычаи, а в некоторых случаях – международные и внутригосударственные договоры. При этом в ряде государств в качестве самостоятельной подсистемы законодательства выделяются конституционные законы. В некоторых странах, обычно, романской системы права, существует специфическая категория конституционных актов – органические законы. Органические законы точно

58

поименованы в тексте Конституции и, как правило, определяют статус государственных органов. Конституция Франции предусматривает урегулирование органическими законами правового положения таких государственных органов, как Конституционный Совет (ст. 63), Высшая палата правосудия (ст. 67), Высший совет магистратуры (ст. 65).

Иногда в правовой литературе органическими называют все законы, поименованные в тексте Конституции. Однако, думается, такой подход неприменим не только к Франции, но и к Российской Федерации, поскольку в конституциях обоих государств имеются отсылки и к обычным законам. Поэтому точнее будет называть новую категорию источников конституционного права конституционными законами, ввиду особого места, которое они занимают в системе законодательства.

Есть и иной подход, который позволяет рассматривать Конституцию и конституционные законы как правовые акты одного уровня. Конституция Чешской Республики, принятая Чешским Национальным Советом 16 декабря 1992 г., продолжила традицию построения законодательной системы Чехословакии, где Конституция государства сама считалась одним из конституционных законов. Конституционные законы Чехии призваны дополнять Конституцию, являться как бы ее составляющими. Такое место занимает, например, Декларация прав и свобод человека. Вместе с тем ст. 12 Конституции Чешской Республики определила все составляющие действующей в республике конституционной системы. Особое место в ней заняли конституционные законы, принятые в переходный для государства период.

Всенародно принятая в декабре 1993 года новая Конституция Российской Федерации впервые в нашем государстве закрепила подразделение законов на обычные и конституционные.

Кроме той формальной юридической особенности, что новая группа законов официально поименована в тексте Конституции конституционными законами, необходимо выделить и другие признаки, которые отличают эту категорию актов. Эти признаки можно подразделить на две группы: содержательные и процедурные.

По содержанию конституционные законы посвящены регулированию наиболее важных общественных отношений и соответственно ключевых конституционных институтов – народовластия, государственного устройства, федеративных отношений. Можно сказать, что конституционные законы закрепляют правовые основы государственной и общественной жизни, определяют важнейшие правовые институты. В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года должны быть приняты двенадцать федеральных конституционных законов.

59

Есть и другие мнения о круге конституционных законов. Так, в процессе подготовки проекта новой Конституции Республики Беларусь высказывался взгляд об отнесении к их числу законов о внесении изменений в Конституцию и законов о введении в действие Конституции. Безусловно, такая позиция представляется содержательной.

Особо подчеркнем, что значительную группу федеральных конституционных законов составят статутные акты о важнейших государственных институтах и органах (имеются в виду федеральные органы исполнительной и судебной власти). Это готовящиеся законы о Правительстве Российской Федерации, об Уполномоченном по правам человека, о референдуме, о Верховном Суде, о Высшем Арбитражном Суде, о судебной системе в Российской Федерации, о Конституционном Собрании Российской Федерации, о Государственных флаге, гербе и гимне Российской Федерации и уже принятый закон о Конституционном Суде Российской Федерации.

Нужно учитывать, что конституционный закон не всегда полностью определяет правовое положение государственного органа. Например, Конституция Италии сужает пределы регулирования статутных конституционных законов. Так, в ней предусмотрено принятие конституционного закона, который устанавливает не в целом статус Конституционного суда республики, а лишь отдельные принципиальные положения, касающиеся осуществления конституционного правосудия. Конституционный закон Итальянской Республики должен определить, согласно Конституции страны, лишь условия, формы и сроки возбуждения дел о конституционной законности, а также гарантии независимости судей Конституционного суда. Другие правовые нормы, необходимые для образования и деятельности Конституционного суда Италии, устанавливаются общим законом

Этот опыт полезен и для нашей страны, поскольку позволяет исходить из более высокой юридической силы конституционного закона. Действовавший Закон о Конституционном Суде подробно регулировал, например, организационные формы деятельности и распорядок заседаний Конституционного Суда, порядок формирования и работы его аппарата. Напротив, принятие и исполнение решений Конституционного Суда, их виды и юридическая сила – вопросы принципиальные – получили не столь отчетливое закрепление. Поэтому не случайно при подготовке проекта федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» более отчетливо выделены крупные блоки норм, регулирующих статус конституционных судей, общие правила производства и их особенности применительно к различным категориям дел, вопросы организации Конституционного Суда. В принятом Законе объем вспомогательных или сопутствующих

60

норм снизился, зато больше заметны связи с другими законодательными актами.

Статья 128 Конституции России установила, что с помощью федерального конституционного закона определяются полномочия, порядок образования и деятельности не только Конституционного Суда, но и других федеральных судов. Поэтому при разработке актов о статусе других судов нужно строго придерживаться объектов конституционного регулирования, не расширяя сверх меры его пределы.

Другая разновидность новых российских конституционных законов – это акты, определяющие различные государственно-правовые состояния. Речь идет об актах, связанных с ограничением прав и свобод человека, что является, несомненно, предметом конституционного регулирования. К ним можно отнести федеральные конституционные законы об условиях и порядке введения ' чрезвычайного и военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

И, наконец. Конституция Российской Федерации предусмотрела разрешение с помощью конституционных законов вопросов изменения состава Федерации. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, а также изменение конституционно-правового статуса субъекта Федерации осуществляется с помощью конституционного закона. Здесь мы имеем дело с иной разновидностью конституционных законов, чем те, о которых говорилось выше.

Подобные примеры имеются и в зарубежных государствах. Конституция Чехии определила, что конституционные законы могут выдерживать не нормы, а разовые предписания, например законодательное закрепление изменения границ государства. В соответствии с конституционным законом в Чешской Республике происходит создание или ликвидация самоуправляемой территориальной единицы.

Действительно, это скорее не общенормативные правовые акты, ибо имеют индивидуальный правоустанавливающий смысл и являются, как это следует из ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации, основанием для внесения в нее соответствующего изменения в части определения федеративного состава государства.

Сопоставление этой конституционной нормы со ст.ст. 65 и 66 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод:

предполагается также принятие федерального конституционного закона в собственном смысле этого слова, который должен установить порядок решения вопросов о принятии и образовании нового субъекта Российской Федерации или изменении конституционно-правового статуса ее участника. В этом акте, видимо, должны содержаться нормативное описание переговорных и со-

61

гласительных процедур, круг его участников и их правомочия, а возможно, и государственно-правовая ответственность. Ведь речь идет о регулировании особо важных для государства федеративных отношений, имеющих базовое для его развития значение.

С содержанием конституционных законов связаны их особое место и назначение в системе законодательства. Описывая наиболее важные общественные институты, конституционные законы развивают и конкретизируют нормы Конституции и тем самым связывают ее с текущим законодательством.

С появлением конституционных законов создается своего рода промежуточная ступень в реализации конституционных предписаний. А это обеспечивает большую стабильность самой Конституции, которая не может и не должна поспешно приспосабливаться к динамично меняющимся общественным отношениям.

Опыт конституционного развития России 1990 – 1993 гг. наглядно демонстрирует порочность бессистемных изменений основного закона. В этот период в Конституцию непрерывно вносились поправки, что объяснялось задержкой в принятии новой Конституции и было связано с коренной перестройкой общественных отношений в политической, экономической, социальной сферах. Однако многие поправки принимались без больших раздумий и не были взвешены на весах общественного согласия. Их поспешное включение в действующую Конституцию нарушало принцип верховенства конституционных норм и противоречило системному подходу к формированию законодательства.

Приведем пример. Верховным Советом осенью 1992 года был принят, хотя и не введен в действие, Закон о Совете Министров – Правительстве Российской Федерации, содержащий противоречащие Конституции нормы о процедуре назначения на должность ряда членов Правительства. Вследствие этого потребовалось внести изменения в саму Конституцию, что и было сделано на ближайшем Съезде народных депутатов.

Нарушение принципа верховенства конституционных норм при принятии новых законов недопустимо, и нужно надеяться, что российские законодатели будут исходить из фундаментальных конституционных положений, норм Конституции и конституционных законов при обновлении и развитии системы российского законодательства.

В соотношении Конституции и конституционных актов есть еще один спорный вопрос, определяющий их связь. Выдвигаются предложения считать конституционный закон актом толкования Конституции. Действительно, развивая и конкретизируя нормы Конституции,

федеральные конституционные законы выполняют задачу информирования и разъяснения, впрочем, как и любой закон. Но, думается, есть и существенное отличие их от актов

62

толкования. Конституционные законы имеют самостоятельную правоустанавливающую функцию, причем более авторитетную, чем обычные законы. В то же время акты толкования права не могут иметь нормативный смысл, даже если толкование производится органом, принявшим нормативный акт.

Наличие в системе законодательства особой группы конституционных актов указывает на обладание ими более высокой юридической силой по сравнению с другими законами. Это свойство конституционных законов прямо закреплено Конституцией Российской Федерации. Статья 76 установила, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Это означает строгую обязательность для них положений конституционных законов, возможность отсылок к ним в конституционных актах,

Во всех государствах, в которых существует эта разновидность актов, конституционным законам придается особый правовой авторитет, который позволяет использовать их как основу для контроля за конституционностью обычных законов. Так, Конституция Республики Казахстан 1993 года рассматривает конституционные законы как фактор обеспечения стабильности Конституции.

Высшая юридическая сила конституционных законов находит выражение в особой процедуре их принятия, схожей с процедурой внесения изменений и дополнений в Конституцию. Эти процедурные особенности следующие. Принятие конституционных законов требует квалифицированного большинства в парламенте. Конституцией Российской Федерации установлено, что федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Другой процедурной особенностью принятия конституционных законов является закрепленный Конституцией порядок, когда этот закон не может быть отклонен Президентом и возвращен в парламент для повторного рассмотрения.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что конституционные законы нужно принимать в первоочередном порядке после вступления в силу новой Конституции. И эта работа должна быть предусмотрена в плане приведения законодательства в соответствие с Конституцией и в программах федеральной законодательной деятельности. Ведь конституционные законы не могут не повлиять на построение сходных конституционных институтов в субъектах Федерации и в конституциях республик.

Подчеркнем, что подготовка проекта конституционного закона требует особой тщательности, в ходе которой предстоит учитывать его связи с текстом Конституции и однородными законами, регулирующими сходные общественные отношения.

63

Вполне естественно особое внимание к реализации конституционных законов. С помощью комплекса средств предстоит обеспечить их последовательное действие.

Эту работу целесообразно сочетать с контрольной деятельностью путем проведения парламентских слушаний, изучения на местах и обобщения аналитической социально-правовой информации. Полезными будут разъяснения противоречий в осуществлении конституционных законов. Ввиду значимости конституционных законов толкование их отдельных положений может быть в поле зрения Конституционного Суда.

Таким образом, в правовой системе России постепенно занимает свое место такой вид нормативных правовых актов, как конституционный закон. Он выступает как самый ближайший «мост» между Конституцией и законодательством, который необходимо использовать для всестороннего влияния основного закона на правовую систему в целом и ее составные части.

§ 6. Система и отрасли законодательства: концепции и проблемы развития

Выяснение признаков закона еще не дает возможности понять «жизнь закона» во всей ее полноте и многообразии. Закон существует и проявляет себя в органической связи с другими

законодательными актами, особенно с однородными по объекту регулирования. Поэтому в теории и на практике часто применяются понятия «законодательство», «отрасль законодательства», «система законодательства». Их нужно строго различать.

К примеру, в п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации прямо названы отрасли законодательства, отнесенные к ведению Федерации. Это уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство. Пунктом «к» ст. 72 к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесены административное, трудовое, жилищное и иные отрасли законодательства. Всего – 10 отраслей.

Система законодательства – весьма сложное, емкое теоретическое понятие, отражающее многообразие взаимосвязей и взаимозависимостей в структуре законодательства каждого суверенного государства. В правовой науке различаются разные срезы, или аспекты, системного подхода ко всему множеству законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов различных государственных органов, а также к другим юридическим источникам права – договорам, судебным решениям, актам и соглашениям, регулирующим внутреннюю жизнедеятельность предприятий, хозяйственных объединений, общественных организаций, складыва-

64

ющимися в обществе обычаям и обычкновениям, имеющим нормативно-правовое значение. Среди этих подходов главным является выделение в виде основного ориентира системы права как особого нормативного регулятора общественных отношений. Система позитивного, юридического права, т.е. признанных и установленных государством норм, есть непосредственное содержание законодательства и его системы.

Как можно видеть, сама постановка проблемы системы законодательства неразрывно связывается нами с нормативно-правовым содержанием (или свойством, характером) законов и других источников юридического права. Тезис о том, что система права лежит в основе системы законодательства, можно считать общепризнанным в российской правовой науке, а также и среди правоведов других государств–участников СНГ. Такая постановка проблемы привела ученых-правоведов к отраслевой дифференциации права в бывшем СССР как основному выражению структуры правовой системы. Все действующие нормы позитивного права было признано необходимым подразделить на основные отрасли права, которые отражали уже сложившуюся практику построения системы кодексов и других актов законодательства. Долгое время в советской правовой науке система права рассматривалась почти исключительно в отраслевом разрезе, т.е. по отраслям государственного, административного, гражданского, трудового, колхозного, уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права. Такие отрасли сложились как относительно-обособленные правовые подсистемы, не пересекающиеся своим основным содержанием. При этом отдельными учеными признавалось наличие комплексных отраслей или институтов права, но эта точка зрения усиленно критиковалась как «субъективная», идущая от метода, а не от предмета правового регулирования.

В конце концов правоведы пришли к выводу, что отрасли права отличаются не только предметом, но и методом регулирования, а также признали наличие комплексных отраслей (или массивов, сфер) законодательства (или даже права), наличие подотраслей и даже общих, межотраслевых институтов законодательства (например, институт права собственности). Такая многоаспектность подхода к подразделениям системы права отражала прежде всего развитие законодательной практики, идущей во многих случаях не по отраслям права, а по отраслям или отдельным комплексам отношений управления, хозяйства, социальной жизни. Классическим примером могут служить различные акты хозяйственного законодательства, прежде всего Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности, уставы и положения о различных организациях. В науке стали также признаваться комплексные правовые отрасли или массивы наряду со сложившимися обособленными отраслями права или, по крайней мере, отраслями зако-

65

нодательства. За ними комплексным признавалось вторичное, производное от главных (обособленных) правовых отраслей значение.

Вывод о наличии в системе права обособленных отраслей и производных от них комплексных массивов права (или законодательства) имеет важное практическое значение для построения системы и систематизации законодательства, а также для практики непротиворечивого, системного применения правовых норм. В конечном счете научное понимание и обоснование системы права нужно именно для того, чтобы ее выводы помогали практике создания законодательства как внутренне согласованной, непротиворечивой системы, не опровергающей саму себя в силу логической несогласованности отдельных законов и содержащихся в них норм права. Без внутренней согласованности не может быть обеспечено единообразное применение законов, подзаконных актов, всех правовых норм, действующих в государстве. А без такого единообразия право вообще утрачивает свою регулирующую роль, свою главную функцию упорядочения общественных отношений, соблюдения всеми интересов каждого, выраженных в правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, правах и обязанностях различных организаций вплоть до самого государства.

Проблемы создания стройной, логически непротиворечивой системы законодательства не сводятся к одному аспекту отраслевой дифференциации правовых норм, действующих законов и иных источников права или к их объединению в комплексные массивы законодательства. Другой важной, если не самой важной, сегодня задачей правовой науки и законодательной практики в области достижения единства системы законодательства является обеспечение непротиворечивого, согласованного взаимодействия федерального законодательства и законодательства республик в составе Российской Федерации и правовых актов других субъектов Федерации. Такая согласованность системы законодательства и права «по вертикали» обусловлена ст. 4 Конституции Российской Федерации. Она снимает опасность «войны», которая возникла в процессе распада Союза ССР между законами разных уровней и может возникать между законами России и законами отдельных республик, входящих в состав Федерации.

Аналогичная проблема согласованности законодательства «по вертикали» существует также и между законами (указами и постановлениями) федерального уровня и нормативными актами краев и областей Российской Федерации, а также на всех последующих уровнях, вплоть до «локальных» актов внутриорганизационного значения, принимаемых предприятиями, объединениями, учреждениями и другими организациями. Однако эти важные проблемы согласованности между законами и иными актами «по

вертикали» существенно отличаются от проблем разграничения и согласования норм права, нормативно-правовых актов и их предписаний по отраслям права и законодательства, изложению которых и посвящена данная глава.

В дальнейшем изложении мы остановимся только на проблемах построения отраслей и комплексных массивов федерального законодательства в России.

Для постановки задач развития системы законодательства Российской Федерации важно выделить те главные опасности (болезни), которые встречаются в ходе создания системы законодательства, а также выработать основные средства преодоления таких опасностей (болезней).

Первой из них и наиболее ощущаемой опасностью являются противоречия между законами и другими нормативными актами и возникающие на этой основе их противостояние, разноречивая практика применения правовых норм. В условиях интенсивного текущего правотворчества, которое имеет место сейчас и в известной мере будет сохраняться в будущем, такие противоречия между отдельными актами возникают неизбежно, и их преодоление – важная задача законодательной, а также и судебной практики. Противоречия между законами и иными актами, если они не устраняются, накапливаются и становятся привычными. Это благодатная почва для процветания произвола органов исполнительной власти, нарушения нормальных хозяйственных и социальных связей, в конечном счете ведущих к хаосу, кризису и распаду общества, что сегодня наглядно демонстрирует наша действительность. Поэтому создание стройной, логически увязанной непротиворечивой системы законодательства – необходимое

звено достижения стабильности и порядка в обществе и при этом звено, особенно нужное для демократического порядка и управления его делами.

Важной практической задачей развития системы законодательства является также устранение второй опасности – пробелов в законодательном регулировании. Это особенно актуально сейчас, когда становление новой для нашей страны рыночной экономики и нового конституционного строя вызывает постепенное отмирание прежнего государственного планирования всего народного хозяйства, не сопровождающееся своевременной заменой его новыми, рыночными структурами и соответствующими им новыми законами. Новые законы, в свою очередь, иногда оказываются неадекватными сложившимся отношениям. Отмена прежнего (союзного) законодательства не всегда подготовлена изданием новых российских законов.

Устранение пробелов в законодательстве было, есть и будет текущей задачей и в условиях нормального развития общества.

67

Наконец, одной из задач развития системы законодательства является устранение множественности законов по одним и тем же либо по смежным и пересекающимся сферам регулирования. Сегодня, когда новое законодательство еще только нарождается, становится на ноги, решение такой задачи кажется делом отдаленного будущего. Однако и запускать ее решение опасно для судеб, демократического и правового государства. Опыт нашего русского прошлого от Петра I до наших дней свидетельствует о том, что накопление излишних разрозненных законодательных актов подрывает самые основы законности и правопорядка. Как писал об этом М.М. Сперанский, «... многосложность, раздробленность, неизвестность – затруднение равное, и может быть еще важнейшее, нежели сам недостаток Закона: ибо здесь гнездятся ябеда, неправые толки, пристрастные решения, покрытые видом законности; здесь необходимость непрестанных пояснений и разрешений, как в свою череду, рождают новую многосложность»³³.

Эту многосложность, запутанность законодательства с трудом удалось преодолеть в дооктябрьской России, где Свод законов Российской империи стал непосредственным источником права, на нормы которого могли ссылаться суды и другие органы, применявшие закон. Свод законов издавался и переиздавался неоднократно, в самых различных вариантах, удовлетворявших разным потребностям. После Октябрьской революции Свод законов России был отменен вместе со всем прежним законодательством. Однако принимавшиеся после этого потуги создания свода законов советского государства окончились всего лишь очередной показухой, а не той практически полезной и доступной каждому гражданину или учреждению систематизацией законодательства, которая требовалась жизнью.

Как бы и сейчас не создалась такая же многосложность и неразбериха законов (а подобные симптомы уже появляются), в которой может практически потонуть демократическая идея правового государства. Чтобы избежать этого, нужна специальная служба систематизации, ревизии и кодификации законодательства, подобная Второму отделению Канцелярии, созданному Императором Николаем I 31 января 1826 г., всеми делами которого руководил М.М. Сперанский. Именно этому отделению Канцелярии Его Величества Россия была обязана созданием свода законов Российской империи, явившегося одним из выдающихся памятников мировой правовой культуры, по своему значению подобного знаменитому Своду римского императора Юстиниана, созданному еще в VI в. н.э.

68

Конечно, возможны и иные способы неофициальной систематизации, облегчающей поиск нужных законов и подзаконных актов. Раньше такую роль выполняли картотеки и сборники законодательства. Ныне наиболее радикальный путь – электронные автоматизированные поисковые системы, содержащие систематизированные и закодированные базы данных о

³³Обозрение исторических сведений о Своде законов Составлено из актов, хранящихся во Втором отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб, 1833 С 89-90.

законодательстве. Такие системы основываются на определенных логико-математических системах (лингвистических, тематических, смысловых). Однако поиск разрозненных актов не упорядочивает самого законодательства, хотя создает для него важную основу. Но результатом (пусть также не абсолютным, а «переменным») все же должна быть систематизация или кодификация самих законов.

Наиболее радикальным путем системного развития законодательства является его кодификация, т.е. создание сводных (объединяющих комплекс норм и институтов права) законов вместо суммы разрозненных актов текущего законодательства. Именно такие кодификационные законодательные акты и составляют ту основу, вокруг которой в каждой отрасли законодательства концентрируется своя институциональная подсистема законодательных и соответствующих им подзаконных актов.

Наряду с систематизацией и кодификацией законодательства необходимо проводить и его постоянную ревизию, т.е. пересмотр ранее принятых актов по данному предмету в связи с изданием новых. Без такой ревизии невозможно избежать путаницы в применении законов, а значит, и нарушения прав граждан и организаций. Принятая в настоящее время на вооружение практика ограничиваться формулой «прежние (в том числе союзные) законы действуют, если не противоречат новым законам (либо соглашениям СНГ и другим решениям)», лишь накапливает нерешенные вопросы системного и непротиворечивого развития законодательства. Сразу же вслед за принятием такой формулы должна следовать целенаправленная работа специальной исполнительной службы (а не комитетов и комиссий парламента, как практиковалось) по кропотливому, всестороннему анализу действующих по данному вопросу законов, по подготовке и внесению предложений о приведении текста всех законодательных и подзаконных актов в соответствие со вновь принятыми решениями.

Вопрос об организации службы систематизации, кодификации и ревизии законодательства России – тема специального исследования. Здесь следует лишь подчеркнуть острую необходимость ее организации в правотворческих органах России. Принятие новой Конституции Российской Федерации требует широкомасштабного развертывания всей этой работы, которая не может быть осуществлена без специальной службы, без подготовленных для этого кадров государственного аппарата.

69

[§ 7. Законодательная программа: предложения ученых](#)

[§ 8. Первые шаги по реализации закона](#)

[ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ](#)

§ 7. Законодательная программа: предложения ученых

После принятия новой Конституции Российской Федерации проводится работа по приведению в соответствие с нею законодательных и иных актов. Это событие совпало с периодом начала деятельности Федерального Собрания, определением планов подготовки и принятия законов Российской Федерации.

Правотворческая практика подтверждает полезность планов законодательных работ. Такие планы позволяют придать законодательной работе более четкий, системный характер, выделить в ней главные направления, обеспечить необходимые условия для научного прогнозирования эффективности новых законодательных решений.

Необходимость государственной программы законодательной деятельности была подчеркнута и на проходившем летом 1994 года в Москве Совещании по проблемам координации законодательной деятельности³⁴.

Стремление придать своей работе системный, планомерный характер отчетливо проявили обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации постановлением от 2

70

февраля 1994 г. одобрил План законодательных инициатив палаты до 15 июля 1994 года. План предусматривал подготовку свыше 10 законопроектов, в том числе: о федеральных органах государственной власти; о статусе субъекта Российской Федерации; о науке; о международных договорах Российской Федерации; о региональных целевых программах; Избирательный кодекс и др.

В марте и октябре 1994 г. Государственная Дума приняла Примерные программы законодательной работы. Программы, в частности, предусматривают подготовку законопроектов первоочередной государственной важности, таких, как: об Уполномоченном по правам человека; об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации; об общих принципах организации местного самоуправления; о внешнеполитической деятельности; о науке и научно-технической политике; о Правительстве Российской Федерации; о поддержке малого предпринимательства; о Федеральной государственной службе и др.

Этим же постановлением предусматривается разработка концепции развития российского законодательства и общей программы законодательной работы Государственной Думы на 1994 – 1995 годы и на дальнейшую перспективу.

Переход к планированию законодательной деятельности требует скоординированных усилий депутатов, комитетов палат Федерального Собрания, ученых. Научная обоснованность включаемых в план законопроектов в значительной степени предопределяет реальность выполнения планов, их эффективность.

Ученые-юристы внесли свой вклад в организацию работы Федерального Собрания, в составление планов подготовки и принятия законов Российской Федерации. Институтом законодательства и сравнительного правоведения в январе 1994 года были разработаны и направлены в парламент и Правительство предложения к проекту Программы законодательной работы Государственной Думы.

При выборе темы законодательного акта рекомендуется учитывать:

- а) положения новой Конституции Российской Федерации, означающие признание действующими актов текущего законодательства в случае непротиворечивости этим положениям;
- б) содержание программ, посвященных развитию экономики, иных сфер, проводимым реформам. Законы должны формировать правовое обеспечение преобразований в разных сферах жизни общества;
- в) полномочия и правотворческую компетенцию других государственных органов, избегая случаев подготовки законопроектов там, где требуется принятие подзаконных актов.

71

В прошедшие годы в законодательном процессе было много ошибок, поспешности, хаотичности. Поэтому рекомендовано в ходе составления Программы законодательной работы Государственной Думы учитывать необходимость:

- а) комплексного правового воздействия на государственную, экономическую, социальную и иные сферы общественной жизни;
- б) использования научных концепций развития российского законодательства и его отраслей, предусматривающих внутреннюю связь и согласованность актов, последовательность их принятия, возможность систематизации и кодификации³⁵;
- в) выделения приоритетных законов, требующих первоочередного принятия с учетом вышеназванных критериев, а также их реальной готовности (прошедших ранее чтение в парламенте).

В Программе законодательной работы Государственной Думы целесообразно предусматривать разные виды правовых актов: федеральные конституционные законы, федеральные законы, кодексы, Основы законодательства (как разновидность федеральных законов в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов), модельные законодательные акты, рекомендуемые для субъектов Федерации.

³⁵См.: Концепции развития
российского законодательства. М., 1994.

Институтом подготовлены концепции развития базовых отраслей российского законодательства, а также обоснована необходимость разработки и принятия конкретных законопроектов по сферам общественной жизни. В их числе (помимо законопроектов, необходимость принятия которых в России можно считать общепризнанной): Закон о нормативных правовых актах Российской Федерации; Основы законодательства Российской Федерации о правовом положении национальных меньшинств; концепция законодательного обеспечения российского федерализма; проекты налогового, торгового кодексов; законы в сфере кредита, денежного обращения, защиты собственности; законы о социальной защите разных слоев населения, об отраслях культуры, медицины, образования и др. Предложен ряд законопроектов в аграрной и экологической сферах; в сфере судебной реформы и борьбы с правонарушениями, в сфере внешней политики и международных отношений.

Планирование законодательной работы будет положительно влиять и на развитие законодательства в регионах. Совершенно очевидно, что субъектам Российской Федерации при формировании систем собственных правовых актов нужна четкая, обоснованная программа, которая давала бы конкретные, ясные ориентиры законодательной деятельности. Каковы главные, исходные подходы к выработке такой программы, ее особенности?

72

1. По своей структуре программа, рассчитанная на 1 – 2 года, могла бы состоять из двух частей: первая – собственная законодательная работа в регионе; вторая – предложения, с которыми регион как субъект права законодательной инициативы «выходит» на федеральный уровень.

2. При составлении программы важно правильно отражать тенденции развития основных регулируемых сфер жизни региона, стараться избегать «механического копирования» заголовков федеральных законов на аналогичную тему.

3. Главные требования к планируемому акту: соответствовать компетенции органа государственной власти субъекта Федерации; отвечать потребностям данного региона.

С учетом этих критериев, а также основываясь на общих подходах к планированию законопроектных работ, Институт законодательства и сравнительного правоведения в июне 1994 года подготовил и представил Законодательному Собранию Тверской области предложения к Программе законодательной деятельности Собрания области. Рекомендовано подготовить и принять конкретные законопроекты (с выделением первоочередных актов) по крупным сферам общественной жизни. Назовем некоторые из них.

В сфере государственно-правового строительства – Устав Тверской области; законы о нормативно-правовых актах Тверской области; об организации государственного управления в области;

о территориальном устройстве области; о государственной и муниципальной службе; о банке данных правовых актов области.

В сфере экономики – законы о бюджетной системе в Тверской области; о разграничении государственной областной и муниципальной собственности; о муниципальных предприятиях; о налогах, сборах, пошлинах и порядке их взимания в области; о порядке ценообразования на территории Тверской области.

В сфере развития демократических институтов – законы о местном самоуправлении в Тверской области; о референдуме в Тверской области; о местных референдумах; о сходах граждан; об общественных объединениях; о статусе депутатов местного самоуправления в Тверской области.

В сфере трудовых отношений и социального развития – законы об охране памятников истории и культуры в Тверской области; о трудовых ресурсах в области; о библиотечном деле; об архивном деле; о музеях и музейном деле; о курортах; о туризме в Тверской области; законы о дошкольном образовании; о начальном Профессиональном образовании; о физическом воспитании и спорте; о лекарственных средствах; о приватизации жилья; о статусе исторического города в Тверской области.

В аграрной и экологической сферах – законы о порядке использования земельного фонда в Тверской области; об охране местных

73

водоемов; о рыболовстве; об охоте и охотничьем хозяйстве; о ветеринарном деле в Тверской области; о сохранении и рациональном использовании лесных ресурсов; об аренде земель на территории Тверской области.

В сфере правопорядка – законы о нотариате; об адвокатуре, об административных правонарушениях в Тверской области.

В порядке реализации Тверской областью права законодательной инициативы Институт рекомендовал выступить с предложениями об издании следующих **федеральных законов**: а) о разграничении государственной собственности между Российской Федерацией и ее субъектами; б) об энергоресурсах; в) о высшем образовании; г) об организации межрегионального управления и экономического сотрудничества.

§ 8. Первые шаги по реализации закона

Для эффективного действия закона особенно важным является начальный этап его реализации. Он во многом предопределяет, станет ли закон реально действующим, насколько полно и глубоко будут урегулированы им общественные отношения, разрешены существующие противоречия.

Проблемы, возникающие на первом этапе действия закона, могут быть успешно решены, если при принятии закона будет достаточно подробно определен порядок введения его в действие.

Существенно это и для нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации. Приступая к реализации закона, на основании и во исполнение этого закона Правительство издает собственные нормативные акты (ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации). Порядок издания этих актов, их очередность определяются высшими представительными органами власти.

Для определения порядка введения закона в действие может быть применено три способа.

Первый (и наиболее распространенный) – принятие парламентом одновременно с законом специального правового акта – постановления о введении в действие закона.

Второй (на наш взгляд, наиболее предпочтительный) – включение в закон специальной главы или раздела «Переходные и заключительные положения», в которой разрешаются вопросы введения закона в действие.

Третий – когда вопросы, связанные с порядком введения, разрешаются в тексте самого закона в виде нормативных предписаний.

74

С целью изучения порядка введения закона в действие были проанализированы законы, принятые Верховным Советом Российской Федерации в 1991 – 1993 годах.

Установлено, что чаще всего одновременно с законом принималось специальное постановление о его введении. И тем не менее примерно каждый третий закон вступал в действие без такого постановления. Это законы, изменяющие и дополняющие Основы, кодексы; законы, регламентирующие какой-либо узкий вопрос (о ритуальном пособии, об улучшении пенсионного обеспечения пострадавших в Свердловске и т.д.), для которых важен только срок вступления в силу.

Постановления о введении в действие отсутствовали и в тех случаях, когда порядок вступления в силу определялся в тексте самого закона в специальной главе или разделе (Закон РСФСР «О гражданстве в РСФСР» от 28 ноября 1991 г. Закон Российской Федерации «Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 9 декабря 1992 г.).

Обобщение постановлений о введении в действие законов Российской Федерации показывает, что в них, как правило, разрешаются следующие вопросы.

1. Срок введения закона в действие в целом и его отдельных положений.
2. Сфера правоотношений, на которые распространяется закон.
3. Порядок действия ранее принятого законодательства (как СССР, так и Российской Федерации).
4. Поручения (Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, представительным и исполнительным органам субъектов Федерации, комитетам и постоянным

комиссиям палат Верховного Совета Российской Федерации) разработать и принять акты в развитие принятого закона.

5. Поручения подготовить перечни актов, признанных утратившими силу.

6. Контроль за выполнением поручений, дающихся в постановлении, и за ходом реализации закона.

Такое комплексное решение вопросов может снять большую часть проблем, с которыми сталкиваются государственные органы, физические и юридические лица на начальных этапах реализации этого закона. Вместе с тем имеются значительные резервы для дальнейшего совершенствования норм, регламентирующих порядок вступления закона в действие.

Существенный недостаток вышеназванных постановлений заключался в том, что они не всегда содержали указания на первичные мероприятия, выполнение которых является необходимым для введения закона в действие. Это затрудняло реализацию закона, замедляло издание постановлений и распоряжений

75

Правительства во исполнение принятого закона. Во-первых, не везде содержались поручения о подготовке перечней актов, утративших силу (см. постановления о введении в действие Законов «О государственной охране высших органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц», «О статусе народного депутата РСФСР», «О выборах Президента РСФСР», «О порядке отзыва народного депутата РСФСР»).

Во-вторых, не всегда разрешался вопрос о действии ранее принятого законодательства, в том числе законов бывшего СССР. Неупорядоченность законодательной базы вызывает противоречия и в нормативных актах, принимаемых во исполнение закона Правительством, министерствами, госкомитетами и ведомствами Российской Федерации.

Так, в постановлении о порядке введения в действие Закона РСФСР «О налогах на имущество физических лиц» определялся порядок действия законодательных актов Союза ССР о местных налогах, в постановлении о порядке введения в действие Закона РОССИЙСКОЙ Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» – законодательных актов Российской Федерации И СССР. В других же случаях вопрос о действии ранее принятого законодательства не разрешался, например, в постановлениях о введении в действие Законов «О средствах массовой информации», «О федеральных органах правительственной связи и информации».

Процесс реализации законов во многом осложнялся и несвоевременным исполнением поручений о приведении действующих законов, иных нормативных актов в соответствие с принятым законом. Например, до сих пор не выполнены поручения, данные Правительству Российской Федерации, об изменении и признании утратившими силу решений Правительства в связи с вступлением в силу Законов «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 г., «О федеральных органах правительственной связи и информации» от 19 февраля 1993 г., «Об обороне» от 24 сентября 1992 г. Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. Только через полгода (23 июля 1993 г.) было принято постановление Правительства «О признании утратившими силу и внесении изменений в некоторые решения Правительства Российской Федерации в связи с принятием Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики». На 9 месяцев позже было принято постановление Правительства о признании утратившими силу актов к Закону «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

Всего же за 6 месяцев 1993 года Правительством было принято только 3 постановления о признании утратившими силу актов, внесении изменений и дополнений в решения Правительства в

76

связи с принятием закона, хотя такие поручения содержались в подавляющем большинстве постановлений о введении.

Подготовка и принятие постановлений Правительства, как существенный этап введения в действие закона, обладают рядом недостатков. Было изучено 740 постановлений Правительства, принятых за 9 месяцев 1993 г. Постановления классифицировались по сферам применения (общеекономические, по отраслям экономики, трудовые, социальные и т.д.), по основаниям

принятия (во исполнение законов и иных нормативных актов, по инициативе центральных органов, по предложениям субъектов Федерации, по иным основаниям), по их юридической природе (характеру нормативных предписаний). Анализ показал, что в постановлениях, во-первых, недостаточно равномерно отражаются вопросы развития разных отраслей экономики, социальной и иных сфер; во-вторых, неполно представлен спектр вопросов управления (кроме структурно-организационных); в-третьих, нет систематичности в учете предложений и проектов исполнительных органов субъектов Федерации.

Определенные недостатки, которые необходимо избежать в работе Государственной Думы, были и в деятельности комитетов и постоянных комиссий палат Верховного Совета по введению в действие закона. Имели место случаи, когда часть пунктов постановления оказывалась нереализованной, а выполнялись другие мероприятия, постановлением не предусмотренные.

Так, Законом «Об образовании» предусмотрено 5 порученческих мероприятий, выполнение которых необходимо для введения Закона в действие в целом. Из 5 поручений – 4 даны Правительству, 1 – комитетам Верховного Совета. Частично выполнено Правительством одно поручение: Федеральная программа развития образования была подготовлена, хотя и не внесена в Верховный Совет. Не выполнено 3 поручения: о создании государственной аттестационной службы; о приведении до 1 сентября 1992 г. решений Правительства в соответствие с Законом; об обеспечении до 3 декабря 1992 г. пересмотра и отмены органами управления их нормативных актов, противоречащих указанному Закону (ведомствами отменены только отдельные нормативные акты).

В то же время, с момента введения в действие Закона, Правительством дополнительно были приняты 3 постановления:

о реорганизации федеральных органов управления образованием, Положения о Госкомитете по высшему образованию и о Министерстве образования; был подготовлен и принят в порядке реализации Закона ряд ведомственных нормативных актов.

С учетом опыта целесообразно на комитеты Государственной Думы возложить обязанности по «отслеживанию» не только предусмотренных постановлением о введении, но и реально осуществ-

77

ляемых во исполнение закона мероприятий, их анализу и своевременной коррекции.

Контроль за первоочередными мероприятиями по реализации законов исполнительной властью, намечаемыми в постановлениях о введении актов в действие, со стороны комитетов и постоянных комиссий палат Верховного Совета был не всегда эффективным. Парламентский контроль (эффективный, проверенный опытом парламентских демократий) есть способ организовать в настоящее время реальное деловое сотрудничество комитетов Государственной Думы с Правительством в ходе реализации закона.

Неэффективность контроля со стороны комитетов и постоянных комиссий Верховного Совета была обусловлена противостоянием исполнительной и законодательной властей, особенно в части реализации исполнительной властью своих полномочий. Так, для эффективного действия Закона Российской Федерации «Об образовании» существенное значение имеет введение налоговых льгот для образовательных учреждений и новой системы оплаты труда, принятие Федеральной программы развития образования. Если Федеральная программа с нарушением сроков все-таки была подготовлена и внесена в Правительство, то введение налоговых льгот и новой системы оплаты труда работников образовательных учреждений блокировалось из-за позиции Правительства, и прежде всего – Министерства финансов. В связи с этим в порядке реализации контрольных функций представительной власти за деятельностью исполнительной власти намечались парламентские слушания вопроса о соблюдении Закона Российской Федерации «Об образовании». Чтобы Закон «Об образовании» начал своевременно действовать, высший представительный орган власти должен был, реализуя контрольные функции, добиться на основании предоставленных ему полномочий выполнения Правительством (в соответствии со ст. 5 Закона «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации») обязанностей по организации исполнения законов Российской Федерации.

Кроме того, в значительной части постановлений вообще отсутствовали поручения соответствующим комитетам и постоянным комиссиям палат Верховного Совета осуществлять контроль за ходом реализации закона и выполнением мероприятий, регламентированных постановлением (см. постановления о порядке введения в действие Законов «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г., «О занятости населения в РСФСР» от 19 апреля 1991 г., Основ лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г., «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г.).

В постановлениях отсутствуют также четко дифференцированные записи поручений привести подзаконные акты в соответствие с вновь принятыми законами. В одних постановлениях такие

78

поручения даются Президенту (см. постановление о введении в действие Закона «Об основах федеральной жилищной политики»), в других – только Правительству (постановления о порядке введения в действие Закона «О зерне». Основ законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте – в последнем случае Президенту рекомендуется привести в соответствие собственные указы и распоряжения). В то же время имеются постановления, в которых поручения подготовить нормативно-правовые акты даются непосредственно министерствам, государственным комитетам и ведомствам (записи такого рода есть в постановлениях о введении в действие Законов «Об обороне», «О валютном регулировании и валютном контроле»).

Между тем, согласно ст. 192 ранее действовавшей Конституции Российской Федерации, работу центральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации объединяло и направляло Правительство. Действовавшая на тот момент Конституция (так же как и вновь принятая) не предоставляет возможности представительному органу власти давать прямые поручения министерствам и государственным комитетам минуя Правительство.

В постановлениях о введении не всегда точно называются государственные органы, которые должны внести коррективы в свои нормативные акты в связи с принятием закона (см. постановления о введении в действие Закона «О ввозе и вывозе культурных ценностей», Закона «О статусе военнослужащего»).

Иногда в постановление о введении закона в действие включаются нормативно-правовые предписания постоянного действия, которые по своему содержанию должны быть включены в текст самого закона. Так, в постановлении Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» имеется п. 5, согласно которому устанавливаются полномочия малого совета местных Советов народных депутатов. Между тем данная норма подлежала бы помещению в главу 2 Закона, определяющую структуру и организационные основы деятельности местных органов власти.

В ситуации, когда закон Российской Федерации не подписывался Президентом сразу, а возвращался в парламент с замечаниями Президента, проходило значительное время. Однако в постановлении о введении в действие сроки поручений, установленные на конкретную дату, иногда оставались прежними. В результате после вступления закона в действие оставалось мало времени на исполнение поручений. Например, постановление о введении в действие Закона «О государственной охране высших представительных органов государственной власти Российской Федерации» предус-

79

матривало, что до 1 апреля 1993 г. должен был быть подготовлен и внесен на рассмотрение Президиума Верховного Совета Российской Федерации проект положения о Департаменте охраны Верховного Совета, а Закон приняли 28 апреля 1993 г.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Целесообразно определить в Регламенте Государственной Думы случаи, когда включение в текст закона главы или раздела с заключительными и переходными положениями, регламентирующими порядок введения закона в действие, является обязательным. Это, видимо, оправданно в большей степени для федеральных конституционных законов, кодексов, в некоторых других случаях (касающихся разграничения собственности, изменения системы органов управления и т.д.).

2. Оправданно, чтобы комитеты Государственной Думы (по законодательству и судебно-правовой реформе и др.) проводили парламентские слушания по вопросам деятельности Государственной Думы по введению в действие законов Российской Федерации.
3. Контроль Государственной Думы за деятельностью Правительства по реализации законов полезен. Для этого можно ввести в готовящийся закон о комитетах Государственной Думы статьи процедурного характера, более подробно регламентирующие формы и методы контроля.
4. Необходимо последовательно применять санкции за невыполнение должностными лицами, органами власти и управления мероприятий по введению закона в действие, нарушение установленных сроков принятия нормативных актов, необходимых для реализации закона.
5. С учетом увеличения числа законопроектов, разрабатываемых и предлагаемых Правительством, на стадии подготовки закона необходимо тщательнее прорабатывать вопросы введения закона в действие, точно определяя круг первоочередных нормативных актов и мероприятий, которые предстоит осуществить Правительству для того, чтобы закон начал действовать.

ГЛАВА IV. КОНСТИТУЦИЯ И УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В нормативно-правовом массиве все более заметную роль играют в последние годы указы Президента. Их признаки требуют тщательного анализа. В данной главе рассматривается одна из острых проблем – соотношение Конституции и указов Президента Российской Федерации. Эта проблема для нашей правовой системы новая, возникла она еще до появления первых указов, в период оживленного обсуждения вопроса о введении института Президента в России и неоднократно затем рассматривалась под разными ракурсами в зависимости от конкретной экономической и политической ситуации, стратегических и тактических задач различных ветвей государственной власти. В этом аспекте названную проблему можно рассматривать в хронологических рамках следующих периодов:

- 1) становление и развитие института Президента на основе прежней Конституции РСФСР (март 1991 г. – сентябрь 1993 г.);
- 2) функционирование президентской власти на первом этапе конституционной реформы (сентябрь – декабрь 1993 г.);
- 3) совершенствование института Президента на базе новой Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

17 марта 1991 г. на вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?», – большинство избирателей, принявших участие в общероссийском референдуме, ответили утвердительно. На этой правовой основе началось конституционное конструирование института Президента как связующего звена высших законодательных и исполнительных органов РСФСР. На третьей сессии Верховного Совета РСФСР, где принимался Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» и на IV Съезде народных депутатов РСФСР, где

утверждался Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», в общем контексте проблемы будущей президентской власти соотношение Конституции и указов Президента стало предметом дискуссии. Водоразделом мнений стал вопрос об определении места поста Президента в иерархии Российского государства согласно принципу разделения властей.

Примечательно, что Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 г., закрепляя правовой статус Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти в РСФСР, определил подзаконный и исполнительно-распорядительный характер его деятельности. Это выразалось прежде всего в том, что Президент наделялся правом издавать указы и распоряжения на основе и во исполнение Конституции и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. При таком четком «легальном основании» для принятия указов и с учетом принципа разделения государственной власти Верховный Совет РСФСР

допускал относительно широкие пределы для указанной деятельности Президента и гарантии ее стабильности. В соответствии со ст. 8 названного Закона Съезд народных депутатов или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР могли отменить указы Президента лишь в случае противоречия их Конституции и законам РСФСР, решениям Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Конституционный Суд фактически предполагался в качестве арбитра в оценке конституционности указа Президента Съездом народных депутатов или Верховным Советом РСФСР. Таким образом, указам Президента придавался высокий уровень стабильности и относительная самостоятельность от волеизъявления законодателей.

Из обозначенных в Законе от 24 апреля 1991 г. двух форм правоприменительной деятельности Президента (указов и распоряжений) приоритетный характер придавался, несомненно, указам. Согласно закону, указы не должны противоречить Конституции и законам, их исполнение обязательно на всей территории РСФСР и отменять их с соблюдением определенной процедуры могли Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР. Все это определяло указ как основной акт осуществления компетенции Президента, непосредственно закрепленной в Конституции и законах РСФСР и вытекающей из основополагающих конституционных принципов разделения властей. Распоряжению же отводилась роль акта оперативного, индивидуального и нередко организационно-порученческого характера.

82

IV Съезд народных депутатов РСФСР несколько скорректировал позицию законодателя в отношении природы указа и его относительной самостоятельности по сравнению с законом. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 24 мая 1991 г. предоставил Съезду народных депутатов и Верховному Совету РСФСР право отменять указы и распоряжения Президента РСФСР, не обуславливая прямо свое решение противоречивостью их Конституции, законам и другим актам высших органов государственной власти РСФСР, а Съезду народных депутатов РСФСР – также необходимостью заключения Конституционного Суда РСФСР. Не поддержана концепция, когда бы решения Совета Министров РСФСР – постановления и распоряжения – оформлялись через указы Президента. Эта концепция основывалась на предусмотренном ч. 6 ст. 121⁵ Конституции РСФСР праве Президента руководить деятельностью Совета Министров РСФСР. Однако она не учитывала, что Правительство принимает массу решений по оперативным и текущим вопросам. Это сотни решений и все они едва ли могли удачно трансформироваться через указы Президента. Реализация этой концепции привела бы к тому, что Президент оказался завален «мелочевкой», оформлением многих непринципиального характера вопросов Правительства.

Вместе с тем ст. 127 Конституции РСФСР (в редакции от 24 мая 1991 г.) определяла указы Президента элементом основы для деятельности Совета Министров РСФСР.

Позднее VI Съезд народных депутатов Российской Федерации, внося изменения в ст. 121⁸ Конституции РСФСР, определил, что указы Президента Российской Федерации не должны противоречить только Конституции и законам Российской Федерации. В случае противоречия им акта Президента действует норма Конституции, закона Российской Федерации. Тем самым была четко проведена идея конституционности и подзаконности указа Президента, его приоритеты по сравнению с иными актами высших органов государственной власти Российской Федерации. По своему уровню, юридической силе и нормативности (в том случае, когда речь идет об указах нормативного характера) указ Президента занял третье место в правовой системе Российской Федерации (после Конституции и законов).

Таким образом, первоначально указы Президента были задуманы как обязательные подзаконные и исполнительно-распорядительные акты высшего должностного лица и главы исполнительной власти по реализации своей компетенции, непосредственно закрепленной в Конституции, законах и решениях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, а также вытекающей из

83

основополагающих принципов разделения государственной власти, во многом являющихся элементом основы деятельности Совета Министров РСФСР. Главными условиями для указов

Президента являлись в части содержания – непротиворечивость Конституции, законам РСФСР, в части исполнения – общеобязательность на всей территории РСФСР. Указы Президента не могли изменить Конституцию, законы и решения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР и тем самым вторгаться в сферу законодательства.

Вместе с тем в целях перехода к рыночной экономике V Съезд народных депутатов РСФСР фактически делегировал Президенту право принятия до 1 декабря 1992 г. указов законодательного характера по вопросам банковской, биржевой, валютно-финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности, бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов. Цель данной акции – обеспечить оперативное регулирование хода экономической реформы с помощью актов, которые могли находиться в противоречии с действующими законами РСФСР. Такие указы представлялись Президентом в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями – в Президиум Верховного Совета РСФСР и при неотклонении их в течение семи дней вступали в силу. Одновременно Президент наделялся правом в соответствии с выделенными бюджетными средствами до принятия Закона РСФСР «О Совете Министров РСФСР» самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти.

Очевидно, что, практика делегирования Президенту права издания указов законодательного характера по вопросам экономической реформы и исполнительной власти не основывалась на прямом предписании действовавшей тогда Конституции РСФСР. Но она и не противоречила смыслу этого Основного Закона, поскольку в силу ст. 104 Конституции РСФСР Съезд мог решить любой вопрос, относящийся к ведению РСФСР.

Вопрос делегирования прав одним органом власти другому представлял в то время конституционный пробел. Лишь позднее в какой-то мере он был восполнен в новой редакции ст. 155 Конституции РСФСР.

Особую роль указы Президента приобрели на первом этапе конституционной реформы. Как известно, в целях разрешения кризиса власти в стране 21 сентября 1993 г. Президент прервал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функции Съездом народных депутатов и Верховным Советом

Российской Федерации. До начала работы нового парламента России и принятия им на себя соответствующих полномочий предписывалось руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Между прекращением деятельности бывшего Верховного Совета и началом функционирования будущего парламента – Федерального Собрания Российской Федерации – было определено, казалось бы, немного времени, всего четыре месяца. Однако ни одно государство даже на такой непродолжительный срок не может прекратить правового регулирования тех или иных отношений в жизненно важных сферах экономики, политики и социального развития. В связи с этим Президентом был издан 7 октября 1993 г. Указ «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации».

Правовое регулирование в столь ответственный период отечественной истории не могло возникнуть в юридическом вакууме. Естественно, что оно базировалось прежде всего на основополагающем акте – Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 г. Подчеркивая преемственность в правовом регулировании. Президент подтвердил действие на всей территории страны принятых Верховным Советом Российской Федерации до 21 сентября 1993 г. и вступивших в установленном порядке в силу законов Российской Федерации, постановлений Съездов народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Данное признание относилось и к законодательству бывшего Союза ССР в части, не противоречащей законодательству России, принятому после 12 июня 1990 г.

Подчеркнем, что правовое регулирование на этом этапе конституционной реформы носило временный характер и осуществлялось фактически до официального опубликования 25 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием.

Это обуславливало подчиненный, подзаконный характер президентского правового регулирования. Подтверждалась необходимость в последующем внесении на рассмотрение Федерального Собрания указов Президента, изданных по вопросам компетенции Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

Президент может осуществлять правовое регулирование лишь по отнесенным к компетенции бывших высших представительных органов Российской Федерации и строго определенным Указом от 7 октября 1993 г. № 1598 вопросам республиканского бюджета России, федеральных налогов и сборов, банковской, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, валютно-

85

финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии, земельной реформы, федеральной государственной службы и социальной защиты населения.

Причем и по этим вопросам правовое регулирование могло осуществляться исключительно для выполнения четко определенных целей во многом оперативного характера. Это – регулирование экономических процессов в стране, обеспечение государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, а также реализации Федеративного договора. Следует подчеркнуть еще одну цель – это предотвращение стихийного, необоснованного издания нормативных актов, не соответствующих законодательным актам Российской Федерации, что могло произойти в условиях временного прекращения деятельности представительных органов Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации на этом этапе конституционной реформы стал основной формой правового регулирования. Он должен был соответствовать целям и кругу вопросов правового регулирования, установленным Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г., и пройти предварительную процедуру официального согласования и внесения на рассмотрение Президента³⁶.

Рассмотрим эволюцию указов на третьем этапе. Конституция Российской Федерации 1993 года посвятила специальную ст. 90 указам и распоряжениям Президента Российской Федерации. В ней подчеркивается подзаконный характер этих актов Президента:

они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В этой же статье устанавливается общеобязательность указов и распоряжений, подлежащих исполнению на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем несомненно, что роль указов Президента в настоящее время во многом существенно изменилась по своему содержанию и объему. Это прежде всего обусловлено новым статусом Президента, подчеркивающим его ответственность непосредственно перед народом. Президент из высшего должностного лица и главы исполнительной власти в Российской Федерации стал главой государства. В этом качестве он приобрел функции гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина и обязанности по обеспечению охраны суверенитета, независимости и государственной целостности страны, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Используя согласительные процедуры для

86

разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Президент своим арбитражем обеспечивает государственное, единство.

Конституция наделила Президента как главу государства и функциями определения основных направлений внутренней и внешней политики государства и представительства Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях (ст.ст. 80, 85). Эти основополагающие формулы статуса Президента реализуются в ряде статей Конституции, определяющих взаимоотношения главы государства с Правительством, Федеральным

³⁶Подробно об этом см.: Митюков М.А. Право до созыва Фед. Собрания РФ 1993 №2 С.48

Собранием, в том числе с каждой из его палат. Они же лежат в основе компетенции Президента по вопросам формирования Правительства и назначения высших должностных лиц в системе исполнительной и судебной власти, в области внешней политики, обороны и безопасности и осуществления традиционных функций главы государства (вопросы гражданства, помилования, присвоения почетных званий и т.п.) (ст. ст. 82, 84, 86 – 89).

В связи с наделением Правительства Российской Федерации более широкой самостоятельностью, а также изменением статуса Президента Конституция Российской Федерации 1993 года несколько изменила формы взаимодействия этих институтов государства. Вместо формулы: «Президент руководит деятельностью Совета Министров Российской Федерации», используемой в п. 6 ст. 121⁵ прежней Конституции, в ней закреплены положения о праве Президента председательствовать на заседании Правительства Российской Федерации и принимать решения об отставке Правительства Российской Федерации (ст. 83). Ограничиваются возможности Президента влиять на судьбу актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: он теперь не может их отменять, а лишь вправе приостанавливать действие этих актов в случае противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85).

Указанные обстоятельства обуславливают то, что указы Президента в настоящее время в значительной мере утрачивают исполнительно-распорядительный характер и становятся в основном актами главы государства по вопросам его компетенции, четко и исчерпывающе определенной в новой Конституции Российской Федерации.

87

Впервые на конституционном уровне проведена классификация указов Президента на нормативные и ненормативные. Первые обозначены как одно из оснований для издания Правительством Российской Федерации постановлений и распоряжений (ст. 115).

Нормативные указы Президента связаны в основном с конкретизацией и детализацией действующих законов, принятием правил и положений, названных в актах парламента. Юридической базой для принятия таких указов нередко являются положения самой Конституции Российской Федерации. В частности, в соответствии с Конституцией и федеральными законами Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80). Естественно, что такое определение осуществляется в форме многочисленных указов. В этой же форме Президентом утверждается военная доктрина Российской Федерации, назначается референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «з» ст. 83, п. «в» ст. 84).

Нормативными по своему характеру являются указы Президента, в которых он выступает в качестве гаранта Конституции Российской Федерации или регулирует порядок осуществления предоставленных ему Конституцией полномочий, в частности, по вопросам гражданства, помилования.

Ненормативные указы издаются Президентом по вопросам применения права. Такими указами производится назначение определенных должностных лиц, награждение орденами и медалями, присвоение почетных званий, высших воинских и специальных званий, предоставление политического убежища, помилование отдельных граждан, решение организационно-административных вопросов и т.п.

Подводя итог, можно сказать, что указ Президента Российской Федерации по ныне действующей Конституции Российской Федерации представляет собой подзаконный акт, обладающий после федерального закона наибольшей юридической силой. Содержание указа определяется конституционным статусом Президента как главы государства. Признаки указов и их соотношение с другими правовыми актами должны быть правильно поняты и истолкованы. Несомненно, это благоприятным образом повлияет на всю правотворческую и правоприменительную практику.

ГЛАВА V.

АКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

[§ 1. Динамика актов Правительства](#)

[§ 2. Ведомственные акты](#)

§ 1. Динамика актов Правительства

Среди подзаконных актов видное место занимают правовые акты Правительства. Это объясняется положением Правительства в государственной системе и содержанием выполняемых им функций и полномочий. Напомним, что по Конституции Российской Федерации 1978 года Совет Министров России был охарактеризован как орган исполнительной власти, подотчетный Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту Российской Федерации. А ст. 125 признавала правомочность Правительства решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Российской Федерации, постольку, поскольку они не входят в компетенцию Съезда, Верховного Совета и Президента.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993. года Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (ст. 110). В ст. 114 установлены шесть основных полномочий Правительства и указано на возможность осуществления иных полномочий, возложенных на Правительство Конституцией, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Пояснением к сказанному служат статьи Закона «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации», в частности, о том, что Правительство возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их согласованную деятельность. Думается, в новом федеральном конституционном законе о Правительстве данная формула получит свое закрепление. Равным образом это относится к аналогичным законам о статусе правительств республик в составе Российской Федерации.

Масштабность и широта функций и полномочий Правительства как органа общей компетенции (данное понятие прочно утвердилось в юридической литературе) предопределяют природу, признаки и виды актов Правительства.

89

Итак, акты Правительства:

- а) подзаконны;
- б) обязательны к исполнению на всей территории Федерации;
- в) имеют межотраслевое содержание;
- г) разделяются на постановления, как решения, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение, и на распоряжения, как решения по оперативным и другим текущим вопросам;
- д) имеют различные процедуры подготовки и принятия в зависимости от того, являются ли они постановлениями или распоряжениями.

В аспекте нашей темы особенно важным является вопрос об основаниях издания актов Правительства, ибо они занимают ключевое положение в иерархии правовых актов. С одной стороны, с их принятия начинается действие закона, рассчитанного на последующую совокупность подзаконных актов разных уровней. С другой, именно акты Правительства приводят в движение массив подзаконных актов, выступая мощным правообразующим фактором. Каким же?

По нашему мнению, поиск граней соотношения актов Правительства с другими актами является очень сложной проблемой. В процессе ее решения приходится учитывать два главных основания, порождающих правительственные акты. Одно из них выражает общие компетенционные рамки деятельности Правительства, позволяющие ему выполнять руководящие функции в системе исполнительной власти и принимать решения с учетом объективных потребностей развития экономики, политической и социальной сфер, меняющейся обстановки, действовать инициативно.

Другое же основание выражает явление, которое можно назвать «правовой обязанностью», когда правительственные акты в качестве первопричины имеют законы и указы Президента. Именно

нормы конкретных законов, указов содержат прямые предписания по поводу того, какие акты Правительства следует принять «во исполнение». Имеются в виду, как отмечалось выше, указания на тип вопросов, разрешаемых с помощью этих актов, на общий порядок правительственного регулирования, наконец, на конкретный акт, который должен быть принят. Причем оба основания необходимо использовать не порознь, а вместе, как взаимосвязанные способы правительственного правотворчества. Любопытно, что в прошлые десятилетия острота этой проблемы не ощущалась. Акты союзного правительства преимущественно издавались в русле решений съездов, пленумов ЦК КПСС, партийных указаний, реже – во исполнение законов, которых было очень мало. Для правительств союзных республик сильная вертикальная зависимость составляла лишь канал влия-

90

ния своего ЦК компартии, а правительства автономных республик большинство актов издавали во исполнение партийных и правительственных решений «сверху». Горизонтальная линия влияния закона оставалась невыявленной.

В настоящее время более ощутимо сказывается верховенство закона. Но примечательно: правительственные акты все же издаются главным образом тогда, когда в законе есть прямые указания на акты Правительства, когда в постановлении о введении закона в действие даются конкретные поручения Правительству³⁷. По-прежнему отсутствует общая ориентация на закон, и правительственные акты часто возникают не в его русле, а в русле указов Президента. В настоящее время это стало очевидной доминантой правительственного правотворчества, что нельзя признать правильным. Ослабляется ось «закон – подзаконный акт» и явно преувеличивается правообразующая роль указов даже в тех сферах, где компетенция Правительства точно определена законодательством и достаточно широка. Не будет ли полезнее опыт Франции и Латвии, где «вторая подпись» министра на тексте опубликованного закона свидетельствует о его включении в процесс подготовки и реализации закона.

Для правительственных актов сегодняшнего времени характерна и еще одна зависимость. Повышение самостоятельности субъектов Российской Федерации придает особую значимость актам правительств республик. Изучение практики в Республике Карелия показывает: правительственные акты в большей степени ориентированы на реализацию республиканских, а не федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации. При сохранении устойчивости горизонтального влияния закона нельзя ослаблять функционально-правовую связь по вертикали.

Это условие весьма важно, учитывая изменившиеся конституционные связи в управлении. По Конституции Российской Федерации 1978 года федеральное правительство могло приостановить исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров республик (ст. 128), если их акты издавались на основе и во исполнение его постановлений и распоряжений (ст. 134). В Конституции 1993 года ст. 77 о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации корреспондирует ч. 2 ст. 85 о праве Президента Российской Федерации приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации,

91

причем среди оснований для этого отсутствуют акты федеральной исполнительной власти. Суд окончательно решает спорные вопросы. Как видно, связь между актами Правительства Федерации и правительств субъектов Федерации четко не установлена.

³⁷Хорошим примером является постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1993 г. «О государственном управлении охраной труда» и приложение к нему в виде Плана мероприятий по реализации Основ законодательства об охране труда с перечнем намеченных к подготовке проектов указов и постановлений (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №46. Ст. 4459).

Уместно, думается, привести примеры того, какого рода правительственные акты издаются в зарубежных государствах. Их отличительной чертой является строгая ориентация на закон как первично регулирующий акт. Акты «во исполнение» носят характер процедурно-распорядительный. Такова, к примеру, утвержденная 24 сентября 1992 г. Советом Министров Болгарии Инструкция о порядке приобретения на льготных условиях акций и паев в акционерных товариществах и товариществах с ограниченной ответственностью, которая определяет порядок реализации соответствующих статей Закона «О преобразовании и приватизации государственных и общинных предприятий». 19 июля 1994 г. Кабинет Министров Латвии утвердил правила «О порядке использования государственного леса», подписанные и министром земледелия. Своеобразна практика риксдага Швеции, законы которого настолько подробно регламентируют общественные отношения, что остается мало простора для правительственных актов. Это объясняется традицией вносить вместе с проектом закона обширные «Подготовительные материалы», посвященные и вопросам применения проекта в случае его принятия. Эти материалы непосредственно используются административными и судебными органами³⁸.

Придавая большое значение анализу постановлений Правительства Российской Федерации, обобщению тенденций нормотворческой практики, группа сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения (Ю.А. Тихомиров, М.Д. Чеснокова, И.М. Верещака, Т.С. Фомина) провела изучение постановлений Правительства, принятых в январе – сентябре 1993 года. Для удобства анализа и оценки нормативные акты были классифицированы по сферам применения (общеэкономические, по отраслям экономики, трудовые, социальные и т.д.), по основаниям принятия (во исполнение законов и иных нормативных актов, по инициативе центральных органов, по предложениям субъектов Федерации, по иным основаниям), по их юридической природе (характеру нормативных предписаний). Изучено свыше 740 актов из числа тех, что поступают в Институт. В результате были получены данные, которые могут представить интерес для работников федеральных органов исполнительной власти (см. таблица 1).

92

Таблица 1

Распределение постановлений Правительства Российской Федерации по сферам применения

Сфера применения	Число нормативных актов	%
	абс.	
Общеэкономические (собственность, планирование, ценообразование, кредитование, финансирование, налогообложение и т.д.)	112	15,1
Отрасли экономики	88	11,0
из них		
Промышленность	35	4,7
Сельское хозяйство	24	3,2
Строительство	6	0,8
Транспорт и связь	23	3,1
Труд	32	4,3
Социальная сфера	70	9,4
из них		
Социальная защита	26	3,6
Культура	17	2,3
Образование	13	1,8
Наука и изобретательство	4	0,5

³⁸См. подробно: Парламенты мира. М., 1991. С. 500 – 501.

Здравоохранение	1	0,1
Торговля, бытовое обслуживание, потребление	9	1,1
Природные ресурсы	28	3,8
Организация управления (организация деятельности центральных федеральных органов, штаты, документирование и т.д.)	154	20,8
Внешние связи	235	31,7
Вооруженные силы и гражданская оборона	20	2,7
Охрана общественного порядка и безопасности	3	0,4
Итого:	742	100

Анализ постановлений Правительства Российской Федерации позволяет выделить среди них акты общенормативного характера, когда утверждаются положения, правила (таковы Правила дорожного движения Российской Федерации от 23 октября 1993 г., Положение о порядке переоценки основных фондов (средств) предприятий и организаций от 25 ноября 1993 г.), вводится порядок деятельности (например, постановление «Об организации работы, связанной с привлечением и использованием иностранных кредитов» от 16 октября 1993 г.), а также акты программно-организующего характера (например, постановление «О социально-экономическом положении Российской Федерации и о мерах по реализации первого этапа программы Совета Министров – Правительства Российской Федерации на 1993 – 1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» от 6 ноября 1993 г.). Много актов посвящено изменению ситуации в отдельных регионах, отраслях и подотраслях (например, о мерах государственной поддержки агропромышленного комплекса в 1993 – 1994 годах).

И все же можно заметить некоторые «смещения» в нормативном массиве правительственных актов. Чрезмерно довлеют над ними указы Президента Российской Федерации, которыми подчас решаются вопросы собственно правительственной компетенции (например, о регулировании деятельности полевых учреждений Центрального банка, о стабилизации работы Госкомитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур). Нередко в указах содержатся прямые поручения министерствам и ведомствам, а это сужает сферу воздействия на них со стороны Правительства. Бывает, что Правительство подвергается влиянию отраслевых и территориальных органов и меньше внимания уделяет стратегическим задачам, совершенствованию управления и координации звеньев исполнительного аппарата.

Акты Правительства – зеркало его деятельности, и хотелось бы видеть в нем точное отражение перспективно и эффективно действующего высшего органа исполнительной власти.

Большая ориентация Правительства на деятельность по исполнению законов могла бы послужить стабильности и четкому взаимодействию всех государственных органов, а Правительству позволила бы строже выполнять функции органа исполнительной власти. Уменьшилась бы доля рассогласованных правовых воздействий на экономические и социальные процессы и соответственно юридических коллизий. Удалось бы обеспечить большую согласованность законов и подзаконных актов.

Можно рекомендовать в данной связи, во-первых, систематическую выработку Правительством (любого уровня) программ, планов, мероприятий по исполнению законов, рассмотрение на своих заседаниях вопросов перестройки управления и хозяйствования. Во-вторых, в постановлениях желательнее чаще ссылаться на законы, делая их по существу гласным правообразующим фактором для правительственных актов в смысле точного раскры-

тия нормативных положений законов, правильного их истолкования, обязательности исполнения. В-третьих, правительственные акты должны издаваться и периодически обновляться в тех случаях, когда их принятие предусмотрено законом, указом Президента. В-четвертых, необходимо последовательно выполнять поручения, содержащиеся в постановлениях

парламента о введении в действие того или иного закона. Пока это делается не всегда и нередко с большим опозданием³⁹.

Решить поставленные задачи поможет Временное положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г., в подготовке которого участвовали сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения. Каковы его основные положения?

Регламент призван определять порядок организации законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляемой им в процессе реализации законодательной инициативы, а также по поручению Президента Российской Федерации и на основе обращений Федерального Собрания.

Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации, осуществляемая им по своей инициативе, проходит ряд стадий. Важно, чтобы законопроектная работа Правительства проводилась в соответствии с федеральными программами законопроектных работ Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Правительство вносит по своей инициативе предложения к проектам федеральных программ законопроектных работ Федерального Собрания и Президента Российской Федерации, предложения об изменении и дополнении федеральных программ законопроектных работ Федерального Собрания и соответствующих программ Президента. С учетом этого Правительство Российской Федерации утверждает программу разработки законопроектов по своей инициативе и участия в подготовке законопроектов по линии других государственных органов, а также определяет содержание законодательного обеспечения. И далее, в соответствии со своей программой законопроектных работ Правительство дает поручения министерствам, ведомствам и

97

иным федеральным органам по разработке законопроектов и подготовке законодательных предложений в соответствующих сферах государственного управления, устанавливает сроки представления этих документов.

Опыт показывает, сколь существенны тщательно урегулированные взаимоотношения Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации по ведению законопроектных работ. Проекты законов и законодательных предложений представляются Правительством Российской Федерации Государственной Думе с необходимыми социально-экономическими обоснованиями.

Правительство Российской Федерации для рассмотрения в Федеральном Собрании Российской Федерации законопроектов, направляемых им в порядке законодательной инициативы, назначает своих представителей. Представителями Правительства в Федеральном Собрании назначаются заместитель Председателя Правительства, руководители федеральных министерств и ведомств или их заместители, ведущие ученые и специалисты.

Представители Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании: представляют в парламенте законопроекты, направляемые Правительством Российской Федерации в порядке

³⁹Так, в постановлении Верховного Совета Российской Федерации о введении в действие Закона «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. Правительству Российской Федерации было поручено в трехмесячный срок представить предложения о приведении законодательных актов в соответствие с законом, определить порядок поэтапного введения сертификации товаров (услуг), обеспечить отмену ведомственных нормативных актов, противоречащих закону, в шестимесячный срок подготовить предложения о порядке возмещения убытков, причиненных потребителю, план законопроектных работ. Но эти задачи не были выполнены.

реализации права законодательной инициативы; дают необходимые социально-экономические обоснования представляемых законопроектов; разъясняют положения представляемых законопроектов; участвуют в рассмотрении принятых Государственной Думой законов в Совете Федерации.

Поясним взаимоотношения Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации по ведению законопроектных работ. Правительство Российской Федерации: вносит Президенту Российской Федерации предложения к федеральной программе законопроектных работ Российской Федерации; учитывает предложения Президента к программе законопроектных работ Правительства Российской Федерации; согласовывает с Администрацией Президента Российской Федерации программы и планы законопроектных работ Правительства Российской Федерации.

Каковы взаимоотношения Правительства Российской Федерации с представительными и исполнительными органами субъектов Федерации? Поясним их. Правительство Российской Федерации по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения: согласовывает с представительными и исполнительными органами субъектов Федерации проекты федеральных программ законопроектных работ; рассматривает предложения представительных и исполнительных органов субъектов Федерации об изменении и дополнении принятых Правительством Российской Федерации программ законопроектных работ.

98

Во избежание хаотичности в подготовке проектов законов отношения Правительства Российской Федерации с министерствами, ведомствами и иными федеральными органами по ведению законопроектных работ должны быть урегулированы. Законопроекты и законодательные предложения, разработанные министерствами, ведомствами и иными федеральными органами во исполнение поручений Правительства Российской Федерации или в инициативном порядке, направляются ими заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, курирующему соответствующую сферу, отрасль государственного управления.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения соответствующим лицам по подготовке представленного законопроекта к рассмотрению на заседании Правительства.

Руководители министерств, ведомств и иных федеральных органов несут персональную ответственность за обеспечение качества и соблюдение сроков подготовки законопроектов и социально-экономических обоснований к ним, а также законодательных предложений. Указанные документы представляются в Правительство после рассмотрения их коллегией соответствующих федеральных органов государственного управления.

По поручению Правительства Российской Федерации головной исполнитель рассматривает проекты постановлений Правительства по соответствующему законопроекту на совместном заседании коллегии головного министерства и коллегий других министерств и ведомств. Федеральные органы обобщают предложения предприятий, учреждений, общественных организаций и граждан по развитию законодательства в соответствующих сферах, анализируют применение законодательства. Особая роль у Министерства юстиции, которое обобщает предложения ведомств по программам законодательной деятельности, дает заключения и т.д.

И, конечно, очень важна четкая организация законопроектной работы Правительства Российской Федерации. Организация и обеспечение работы Правительства по подготовке проектов законов и законодательных предложений возлагаются на аппарат Правительства. Полезно составлять реестр подготовленных и разработанных законопроектов.

Аппарат Правительства взаимодействует по вопросам законопроектной деятельности с аппаратом Администрации Президента Российской Федерации и аппаратом палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Для работы над проектами законов заместителями Председателя Правительства по соответствующим отраслям, сферам государственного управления образуются подготовительные комиссии и рабочие группы. Они привлекают в свой состав специалистов и

99

ученых. Институт законодательства и сравнительного правоведения участвует в этой работе.

На заседании Правительства рассматриваются вносимые заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, министерствами, ведомствами и иными федеральными органами и прошедшие экспертизу проекты законов, пояснительные записки к ним и финансово-экономические обоснования.

Думается, подобная процедура может оказаться полезной и для правительств, и для центральных органов исполнительной власти республик.

§ 2. Ведомственные акты

В массиве нормативных актов по-прежнему велик удельный вес ведомственных актов. Этим понятием, как известно, охватываются акты центральных органов государственного управления, органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов. Подзаконность, специализированность, оперативная распорядительность – типичные признаки актов ведомств. В научной литературе обстоятельно разработан вопрос о природе, признаках ведомственных актов, о тенденциях их развития». И это позволяет нам подробнее использовать научные оценки и выводы.

Юридическая сила ведомственных актов зависит и от функций издавшего их органа. Акт, изданный в порядке осуществления межотраслевых функций и распространяющийся на сферы других ведомств или на граждан, фактически обладает более широкой сферой действия и считается общеобязательным ведомственным актом.

Акты, изданные в порядке делегирования ведомству права на их издание вышестоящим органом власти или управления, в ряде случаев изменяют некоторые правительственные акты либо прекращают их применение. И в этом случае делегированные акты не перестают быть ведомственными, поскольку изданы ведомством. Делегированные акты в правотворческой практике официально не могут признавать утратившими силу противоречащие им акты вышестоящих органов, которые отменяются издавшим их ведомством⁴⁰.

Распространена практика издания ведомствами актов, в которых не содержатся новые нормы, а излагаются для сведения

100

нижестоящих органов и должностных лиц акты Правительства или других вышестоящих органов. Это информационные акты, и хотя они и оформляются как ведомственные, но не обладают юридической силой ведомственного акта. Содержащиеся же в них нормы, вышестоящих органов имеют юридическую силу, производную от издавшего их органа, т.е. либо силу закона, указа, постановления, распоряжения Правительства, либо юридическую силу актов других органов.

Вывод: юридическая сила ведомственных актов неоднородна, хотя все они обязательны для тех субъектов права, которым они адресованы, если изданы в соответствии с действующим законодательством и в пределах компетенции издавших их органов.

Долгое время ведомственные акты издавались с учетом специфики отрасли, сферы государственного управления на основе правил, положений, утверждаемых каждым органом. Это усугубляло хаос в ведомственном нормотворчестве. Детальная регламентация отражала методы действия командно-бюрократической системы.

В последние годы положение меняется. Законы занимают более прочное место в правовой системе, и ведомственные акты строже «привязываются» к их реализации. В то же время усиление центральной исполнительной власти, особенно президентской власти, создает ту «управленческую концентрацию», которая «оттягивает» в свою сторону ведомственные акты. Ситуация усугубилась с принятием Конституции 1993 года, которая почти не упоминает о центральных органах федеральной исполнительной власти и их актах, что дает лишний повод считать для этих органов преобладающей нормативной ориентацией не закон, а акты Президента и Правительства. И отрадно, что в мае 1994 года подготовлен проект Закона «О федеральных органах исполнительной власти».

40См.: Закон и ведомственные нормативные акты в СССР. ВНИИ Советского законодательства. Труды. Т. 46. М., 1989.

Правила подготовки ведомственных нормативных актов, утвержденные Правительством Российской Федерации 23 июля 1993 г. во исполнение Указа Президента «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации» от 21 января 1993 г., устанавливают, что ведомственные акты издаются во исполнение решений высших органов государственной власти и управления либо по их поручению, либо по собственной инициативе ведомств в пределах их компетенции.

Введено новшество: государственной регистрации в Министерстве юстиции и официальному опубликованию подлежат ведомственные нормативные акты, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер. Это способствует повышению качества актов.

Кроме того, определены виды ведомственных актов, порядок подготовки их проектов, их принятия и подписания. Этим же во-

101

просов касается и Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации, утвержденная по распоряжению Правительства Председателем Комитета по делам архивов 6 июля 1993 г.

В государствах СНГ проблема соотношения ведомственных актов с Конституцией и законами решается более содержательно. Так, в ст. 88 гл. 14 Конституции Республики Казахстан установлено: члены Кабинета Министров ответственны перед Верховным Советом по вопросам исполнения законов. Верховный Совет республики вправе заслушать их отчеты об исполнении законов. А в ст. 94 Конституции Эстонской Республики говорится об образовании министерств в целях упорядочения сфер управления на основании закона. Министр издает распоряжения и приказы. Более строго законные рамки деятельности центральных органов определены в ст. 79 Конституции Чешской Республики: министерства и другие органы могут на основании и в рамках закона издавать правовые предписания, если они уполномочены на то законом.

Подзаконный характер ведомственных актов является общепризнанным. У нас же лишь в немногих законах говорится о ведомственных актах. Такова, например, ст. 25 Закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г., посвященная изданию инструкций и методических указаний.

Несмотря на попытки соизмерения содержания и формы ведомственных актов, пока строгой их соотносимости добиться не удалось. Если обратиться «к перечню нормативных актов министерств и ведомств, зарегистрированных в июле–августе 1994 г. в Министерстве юстиции Российской Федерации, то среди 60 актов можно обнаружить 4 постановления (изданы Министерством труда), 9 писем, 2 распоряжения, 20 приказов, 27 разъяснений, 2 инструкций, указаний, Положений. Лишь 2 акта изданы во исполнение двух законов и 2 акта – во исполнение законодательства.

Выскажем в этой связи свои пожелания. Акты типа «Порядок», «инструкция», «Положение» довольно схожи по содержанию, и еще предстоит точнее определить особенности каждого вида. Не всегда находится верный баланс между распорядительными актами – приказ, указание, распоряжение – и вышеназванными нормативно-методическими документами. Подчас либо методические документы утверждаются как самостоятельные и меняются, отменяются любым образом, либо нормативные документы типа письма изменяют распорядительные акты. Было бы лучше с помощью последних вводить в действие методические документы, не умаляя их самостоятельного значения для решения оперативно-распорядительных задач.

Уместно обратить внимание на системные связи и взаимодействия ведомств с помощью совместно принимаемых или согласованных актов. Значимость таких актов становится все более очевидной, что требует строгого анализа и оценки оснований и

102

процедур их принятия. Пока, к сожалению, многое делается без какого-либо типового порядка, и это вынуждает нас сделать некоторые обобщения.

Есть случаи, во-первых, принятия совместных инструкций для единообразного регулирования общих вопросов, во-вторых, издания совместных распорядительных актов типа приказов и постановлений; в-третьих, заключения межведомственных соглашений (например, по вопросам

информации в сфере социальной защиты); в-четвертых, подписания протоколов о совместных действиях; в-пятых, издания акта после предварительного согласования с заинтересованным ведомством. Правда, открытым остается вопрос о способах преодоления разногласий между ними.

В целом же вполне уместно в новом варианте Правил подготовки и принятия ведомственных актов урегулировать все виды процедур согласования и принятия совместных актов по линии ряда ведомств. Основаниями для принятия ведомственных актов служат чаще всего законы и положения о соответствующих органах, определяющие компетенционные пределы деятельности последних. В законах, указах, постановлениях могут, во-первых, определяться общие зоны принятия ведомственных актов; во-вторых, содержаться поручения принять конкретный акт; в-третьих, даваться указания на тип повторяющихся ведомственных актов; в-четвертых, оставаться сферы свободного усмотрения ведомств. К сожалению, соблюдать эти пределы ведомственного нормотворчества на практике удается не всегда.

Нелишне еще раз подчеркнуть не только подзаконный, но и предметно-специализированный характер ведомственных актов. Присущие им свойства оперативной распорядительности и тематической методичности не должны предаваться забвению, что позволит удержать эти акты в русле обеспечения строгой реализации законов, указов и постановлений Правительства. Тенденцией является уменьшение объема нормативных положений в ведомственных актах, не исключающей возможности введения сугубо отраслевых порядков деятельности. При очевидном общенормативном значении таких актов их лучше принимать как решения Правительства.

И с этой точки зрения не вполне объясним, например, смысл Инструкции о порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров. Утверждая ее 12 ноября 1993 г. Центральный банк России и Государственный таможенный комитет явно превысили свои полномочия. В Инструкции есть пояснения нормативных терминов, содержатся штрафные санкции к экспортерам, нормы о взаимоотношениях органов. Это относится скорее всего к компетенции Правительства.

Обратим внимание на содержательную сторону ведомственных актов. Например, широкое распространение приобрели

103

«разъяснения», порождаемые как потребностью в профессиональном пояснении специализированных документов, так и почти полным отсутствием официального толкования законов, их невысоким юридическим уровнем. Разъяснения ведомств более правильно связывать преимущественно с указами и правительственными решениями. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации «О некоторых условиях оплаты труда работников науки и высшей школы» от 4 ноября 1993 г., принятом во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О мерах по материальной поддержке ученых России» от 16 сентября 1993 г., содержится поручение Министерству труда утвердить разъяснение, связанное с применением настоящего постановления, а Министерству финансов дано указание определить источник финансирования соответствующих расходов.

Встречаются варианты «смешанного разъяснения», когда его предметом являются однородные законодательные и подзаконные акты. Примером служат Разъяснения по вопросам, связанным с применением законодательства о налогообложении банков, их страховой деятельности, операций с ценными бумагами, которые в октябре 1993 года были утверждены Государственной налоговой службой Российской Федерации и согласованы с Министерством финансов. В них поясняется смысл норм ряда законов о налогах на прибыль, об основах налоговой системы, о страховании и др., инструкций Центрального банка России, Министерства финансов, Госналогслужбы, ряда писем этих органов.

Нередко разъяснения даются в форме писем, но всегда главным требованием остается их «ненормативный характер», рекомендательный смысл. Попытки введения, изменения норм других актов в разъяснениях недопустимы. И здесь особенно важна системная реализация законов с помощью комплекса подзаконных актов, в том числе и ведомственных. Соизмерение их в функциональном смысле и временном масштабе необходимо. Иначе разрывается единая

правовая нить, долженствующая «связать» поведение субъектов права в какой-либо сфере или в рамках общего цикла действий. Поясним подробнее реально возникающие правовые ситуации, которые послужат иллюстрацией оснований для принятия ведомственных актов «во исполнение».

Так, постановление Верховного Совета Российской Федерации «О вступлении в силу на территории Российской Федерации Закона СССР «О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР» от 22 декабря 1992 г. дало толчок к появлению ряда подзаконных актов. 28 января 1993 г. было издано постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд за ее пределы, беспрепятственное возвращение и совершенствованию порядка командирования работников за границу», а в его исполнение ряд актов ведомств. В целях реализации Закона «О гражданст-

104

ве Российской Федерации», Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон о гражданстве» от 17 июня 1993 г., Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» от 27 декабря 1993 г. МВД России утвердило 30 июня 1994 г. Инструкцию «Об организации работы органов внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации». К ней приложены образцы документов.

Пример «обратной связи». Таможенный кодекс был принят 18 июня 1993 г., но до него уже действовали Инструкция об особенностях таможенного контроля за товарами, перерабатываемыми в пределах государств – бывших субъектов СССР, утвержденная Министерством внешнеэкономических связей и Государственным таможенным комитетом 22 сентября 1992 г.; приказ Государственного таможенного комитета (с уточнениями и изменениями, внесенными Указаниями ГТК России от 18 декабря 1992 г. и от 8 февраля 1993 г.) «О порядке пропуска и декларирования товаров, вывозимых из Российской Федерации в государства, бывшие субъекты СССР, и ввозимых в Российскую Федерацию из этих государств» от 12 декабря 1992 г. Имелось также Положение об особенностях пропуска и декларирования товаров, вывозимых из Российской Федерации в государства, бывшие субъекты СССР, и ввозимых в Российскую Федерацию из этих государств. После принятия Кодекса эти акты не менялись.

В целях реализации положений, содержащихся в пп. 1 и 2 ст. 1 Закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах», 30 января 1993 г. Государственный таможенный комитет утвердил Инструкцию «О порядке применения налога на добавленную стоимость и акцизов в отношении товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации и вывозимых с территории Российской Федерации». Упомянем и Временный импортный таможенный тариф. Инструкцию о порядке вывоза и таможенного оформления нефтепродуктов, экспортируемых из Российской Федерации трубопроводным транспортом (утверждена ГТК России 26 октября 1992 г. и Министерством топлива и энергетики 27 октября 1992 г.), Инструкцию о порядке вывоза и таможенного оформления нефти, экспортируемой из России трубопроводным транспортом (утверждена ГТК России 26 октября 1992 г. и Министерством топлива и энергетики 27 октября 1992 г.), Инструкцию о порядке вывоза и таможенного оформления газа, экспортируемого из России трубопроводным транспортом (утверждена ГТК России 26 октября 1992 г. и Министерством топлива и энергетики 27 октября 1992 г.).

Многообразны ведомственные акты, принятые во исполнение Патентного закона. К ним относятся: Правила составления и подачи заявки на выдачу патента на изобретение (утверждены

105

Комитетом Российской Федерации по патентам и товарным знакам 29 декабря 1992 г.); Правила составления и подачи заявки на выдачу свидетельства на полезную модель (утверждены Комитетом Российской Федерации по патентам и товарным знакам 29 декабря 1992 г.); Правила составления и подачи заявки на выдачу патента на промышленный образец (утверждены Комитетом Российской Федерации по патентам и товарным знакам 29 декабря 1992 г.);

Правила составления и подачи заявки на регистрацию и предоставление права пользования наименованием места происхождения товара (утверждены Комитетом Российской Федерации по патентам и товарным знакам 29 декабря 1992 г.); Правила составления и подачи заявки на регистрацию товарного знака и знака обслуживания (утверждены Комитетом Российской Федерации по патентам и товарным знакам 29 декабря 1992 г.).

Правила подачи и рассмотрения заявки на выдачу патента на изобретение соответствуют ст. 2 Патентного закона. В них есть конкретизирующие нормы, почти повторяющие нормы закона (об объектах изобретений и др.), вводятся первичные документы (в Приложении – форма заявления), устанавливаются процедуры обращений граждан. Нарушается «мера подзаконности», которую нельзя преступать.

Оценивая процесс издания и реализации ведомственных актов, нужно ввести еще одно измерение. Кроме их «горизонтального» соотношения по линии: закон – указ – постановление – на уровне Федерации и ее субъектов непросто складывается их массив в «вертикальном» измерении. При ослабленной вертикали управления можно наблюдать слабое либо частичное правовое влияние федеральных ведомственных актов, когда министерства, ведомства России сужают объем своей деятельности. Мало имеется актов «сверху», которые реально помогли бы на местах.

Изучение практики ряда министерств и ведомств Республики Карелия позволило заметить, что их акты резко «смещены» от «вертикали» к «горизонтали» и издаются преимущественно вслед за республиканскими законами и решениями республиканского правительства. На уровне районов, городов – та же картина, и в комитетах мэрии г. Петрозаводска трудно обнаружить нормативное влияние актов ведомств.

Анализ Положений о министерствах и ведомствах Российской Федерации выявляет очевидный пробел в данной сфере. Например, в Положении о Министерстве культуры Российской Федерации фиксируется одна из его функций – действовать через министерства культуры и другие органы субъектов в соответствии с Федеративным договором и двусторонними договорами. Решения Министерства считаются обязательными для всех организаций и физических лиц. Но где соотношение с актами одноименных

106

органов субъектов Федерации, каков порядок разрешения юридических коллизий? Это нужно отразить в Положениях такого рода.

Хорошим примером является практика Комитета при Президенте Российской Федерации по политике информатизации, действующего в сфере предметов исключительного ведения Федерации. В Положении о Комитете к его функциям отнесены контроль за исполнением законодательства, других актов в данной сфере, обобщение практики применения законодательства, координация разработок соответствующих программ. Действуя в этих направлениях. Комитет умело взаимодействует и с субъектами Федерации с помощью совместных актов.

19 марта 1993 г. Совет Министров Чувашской Республики и названный Комитет приняли совместное постановление «О проведении в 1993 году НИОКР «Создание центра информатизации Чувашской Республики» (согласованы программы работ, источники финансирования и т.д.). В сентябре 1993 г. Комитет совместно с главами администрации Томской области и города Томска одобрил проведение НИОКР «Регион – Томская область», в частности проект Договора на открытие НИОКР. Готовятся организационно-правовые документы по созданию предприятий и центров информатизации.

Изучение практики позволило выявить и такую модификацию принципа двойного подчинения, когда связи органов осуществляются в косвенных правовых формах. Комитет по экономике администрации Челябинской области получает почти все решения Министерства экономики, которые, как правило, оформляются как акты Правительства и направляются областной администрации и ею – в областной комитет. Последний таким же образом взаимодействует с Комитетом экономики г. Челябинска. Налицо усложнение документальных потоков при очевидном акценте на нормативно-методические документы и недооценка других видов ведомственных актов.

И еще одно замечание. Ведомственные акты формируют массив локальных актов и юридических документов. Ими же вводятся виды документов, устанавливаются их реквизиты, определяются основания и порядок оформления документов. Так, Федеральная служба лесного хозяйства в мае – октябре 1993 г. утвердила 17 нормативных документов и среди них «Наставление по отводу и таксации лесосек», «Правила рубок леса в лесах Дальнего Востока», «Форма лицензии на долгосрочное пользование лесным фондом». Важно, чтобы ведомства наблюдали за правильным оформлением документов и их надлежащим использованием. Тогда предприятия, учреждения и организации смогут лучше формировать первичные документы как условие правомерно-самостоятельной деятельности.

ГЛАВА VI. ПРАВОВЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

[§ 1. Нормотворчество субъектов Федерации. Законы республик](#)

[§ 2. Акты органов краев, областей, городов федерального значения, автономных образований](#)

§ 1. Нормотворчество субъектов Федерации. Законы республик

Ярким выражением тенденции децентрализации правовой системы в Российской Федерации является интенсивное развитие правотворчества на ее втором уровне. Субъекты Федерации в лице своих государственных органов становятся самостоятельными субъектами правотворчества. Основания их соответствующей деятельности закреплены в ч. 4 ст. 76 Конституции: вне пределов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование. Впервые установлено, что оно включает принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Вполне естественны трудности в понимании и применении новых основ правотворчества субъектов Федерации, поскольку в прошлом оно преимущественно воспроизводило правовые акты федеральных органов. Теперь же оно становится качественно иным. Во-первых, в связи с существенным расширением прав субъектов Федерации и соответственно увеличением объема их правотворческой компетенции; во-вторых, благодаря официальному признанию таких актов, как областные законы; в-третьих, обеспечением приоритета нормативного правового акта субъекта Федерации перед федеральным законом в сфере его исключительного ведения; в-четвертых, за счет сохранения и укрепления единых конституционных основ правовой системы в масштабе Федерации.

Эти характеристики следует иметь в виду в процессе правотворчества и правоприменения и особенно при анализе и оценке нормативного массива, формирующегося на территории субъекта Федерации. Этот массив весьма неоднороден как применительно к разным видам актов, составляющих его, так и в отношении различных субъектов. Если республики в той или иной степени создали свой законодательный массив, то в областях еще нет законов. По-

108

пытки принятия конституций в Свердловской, Вологодской и других областях, а также квазизаконов ранее носили не вполне законный характер. В автономных же образованиях традиционно издавались акты представительных и исполнительных органов.

В идеальном смысле субъекты Федерации должны формировать и развивать теперь свои нормативно-правовые массивы как своего рода подсистемы общей правовой системы Российской Федерации. Подсистема исходит из субъекта Федерации как такового и полномочий соответствующего правотворческого органа.

Указанные основания следовало бы рассматривать и как предостережение от попыток произвольного изменения границ и объема правотворчества субъектов.

В правовую систему субъектов Федерации входят различные акты – Конституция, устав, закон, положение, постановление, распоряжение, приказ. Иными словами, в нее включаются правовые акты, издаваемые законодательными (представительными) и исполнительными органами субъекта Федерации. В прошлом это были Верховные Советы республик. Советы краев, областей, городов и округов, правительства, министерства, ведомства, администрация. Теперь с изменением структуры законодательной (представительной) власти это – государственные собрания, краевые, областные думы, собрания представителей и т.п. Виды исполнительных органов и их актов остались по сути дела те же.

Все вышеназванные акты должны представлять собой системно связанную совокупность актов, в противном случае неизбежны нарушения законности и хаотические изменения в нормативном массиве. На практике так и бывает. Поэтому можно рекомендовать три способа системного упорядочения актов.

Во-первых, введение основных характеристик правовой системы субъекта в соответствующие конституции республик и уставы краев, областей, городов. Пока это делается редко и в самых узких пределах. Хороший пример дает Краснодарский край, проект устава которого включает много статей подобного рода. Так, ст. 81 посвящена структуре законодательства, ст. 82 – основаниям издания законов края, ст. 115 – развитию законодательных основ местного самоуправления, ст. 116 – юридическим актам края в отношении местных сообществ.

Во-вторых, придание особого смысла Конституции и уставу как основным актам правовой системы субъекта Федерации.

В-третьих, создание научно обоснованной типологии правовых актов субъектов Федерации и ведение правотворчества на основе программ. Удачным примером могут служить программы подготовки и принятия правовых актов в Иркутской области и в рамках «Сибирского соглашения»⁴¹.

109

В-четвертых, представляется актуальной разработка содержательных характеристик актов субъектов и нахождение их оптимальных соотношений – в разных сферах – с актами федеральных органов. Полезный круглый стол по этим проблемам состоялся 3 февраля 1993 г. в Екатеринбурге с участием депутатов, ученых-юристов и специалистов⁴².

Конституции республик не всегда строго связывают издаваемые их органами законы, указы, постановления с соответствующими актами федеральных органов, допуская искусственную изоляцию их и юридические коллизии. Так, в ст. 8 Конституции Республики Саха (Якутия) признается, что федеральные законы, принятые в соответствии с полномочиями, переданными в ведение Федерации, имеют высшую юридическую силу на территории Республики. А в ст. 41 предусмотрена их ратификация по вопросам совместной компетенции. Зачем?

В Конституции Республики Тыва не оговорена соотносимость федеральных и республиканских законов. В отношении же актов Президента и Правительства есть «связанность» актами федеральных органов (ст.ст. 73, 81).

В-пятых, новым способом гармонизации уровней правовой системы явится подготовка модельных (рекомендательных) законодательных актов. Опыт их разработки Институтом законодательства и сравнительного правоведения и принятия Межпарламентской Ассамблеей СНГ обнадеживает и дает основание рассматривать модельные акты как способ ориентированного нормативного влияния Федерации на правотворчество ее субъектов по предметам совместного ведения. Они могут быть одобрены как палатами Федерального Собрания, так и готовиться научными учреждениями и выступать в качестве доктринальных модельных актов.

⁴¹См. подробно: *Шишкин С.И., Росанский М.Я., Игнатенко В.В.* Межрегиональная программа развития правотворчества // Государство и право. 1993 № 8.

⁴²См. Круглый стал. Правотворчество как форма реализации полномочий субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1993. № 1.

Рассмотрим теперь подробнее отдельные виды актов, издаваемые органами субъектов Российской Федерации. Начнем с законов, принятых в республиках в последние годы. Для иллюстрации обратимся к анализу законов Республики Карелия и Республики Саха (Якутия).

За 1990 – 1993 гг. в Республике Саха (Якутия) приняты многие законы – о государственной службе, о внешнеэкономической деятельности, о статусе столицы республики, об охране природы, о Конституционном Суде, о Национальном банке, о банках и банковской деятельности, о порядке применения Закона Российской Федерации об основах налоговой системы, о приватизации и приобретении государственного и коммунального жи-

110

лищного фонда, о порядке разрешения коллективных трудовых споров, об охране труда, о полномочиях судей, о гражданстве, об иностранных инвестициях, о кочевой родовой общине малочисленных народов Севера, о физической культуре и спорте, об общественных объединениях.

В Республике Карелия приняты (1991 – 1992 гг.) в сфере государственной власти и управления такие законы, как об изменении и дополнении Конституции Республики, о статусе народного депутата местного Совета, о статусе народного депутата Верховного Совета, о референдуме в Карельской АССР, о порядке применения на территории Республики Карелия Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», о правовом статусе национального района, национального поселкового и сельского Советов в Республике Карелия, о внесении изменений в Закон Карельской АССР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Карельской АССР».

В сфере экономики приняты законы о собственности, о крестьянском (фермерском) хозяйстве, о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Республике Карелия, о собственности Республики Карелия на имущество государственных предприятий, расположенных на ее территории, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о целевом сборе районного (городского) Совета народных депутатов на создание Фонда дошкольного воспитания, о государственной бюджетной системе в 1991 году, о республиканском государственном заказе КАССР, о формировании бюджета в КАССР, о ставке налога на имущество предприятий.

В сфере природопользования и охраны природных ресурсов – Земельный кодекс Республики Карелия, законы о порядке вывоза круглого леса за пределы Республики Карелия, о лесах Республики Карелия.

В сфере социальной защиты – законы о занятости населения, о социальном развитии села, о единовременной денежной компенсации в связи с потерей работником профессиональной трудоспособности или его смертью вследствие трудового увечья, о медицинском страховании граждан.

В сфере правоохранительной деятельности – закон об административных правонарушениях.

Приведенные данные позволяют сделать некоторые обобщенные выводы.

Первый. Более четырех пятых всех законодательных актов республики издается в сфере их совместного – с Федерацией – ведения. Причем нередко эти акты схожи с федеральными актами по объему и содержанию, воспроизводят, подчас в иной фразеологии, их положения. Лучше же в законах республик регулировать только собственные аспекты совместной компетенции.

111

Второй. Допускаются случаи прямого вторжения республиканских законов в сферу исключительной законодательной компетенции Федерации. Издание законов об Иностранных инвестициях, банковской деятельности и т.п. в Республике Саха (Якутия), Кодекса торгового оборота в Калмыкии нарушает конституционные основы разграничения предметов ведения Федерации и республик.

Третий. Республики пока мало принимают законов за пределами компетенции Федерации. Между тем законодательные акты по вопросам школьного дела, работы местных учреждений, культуры, здравоохранения, экологии, благоустройства и т.п. имели бы бесспорное преимущество перед актами-копиями.

Четвертый. Можно посоветовать законодателям республик лучше планировать деятельность в данной сфере. В Карелии она охватывается, к примеру, планами основных мероприятий на полугодие. Мы имеем в виду как обоснованные планы, так и тематические программы законодательной деятельности. Их согласованность с аналогичными федеральными планами дает хорошие результаты.

Что касается актов органов исполнительной власти республик, то мы не рассматриваем в данной главе вопросы их подготовки и принятия. В главе о правительственных и ведомственных актах есть материалы и оценки, применимые к актам министерств, государственных комитетов и ведомств республик и их соотношению с актами соответствующих федеральных органов.

§ 2. Акты органов краев, областей, городов федерального значения, автономных образований

Бесспорным новшеством для статуса краев, областей и других субъектов Федерации, кроме республик, явилось признание их уставов и законодательства в ст. 5 Конституции Российской Федерации. Произошло возвышение ранга и удельного веса актов названных субъектов Федерации. Если раньше речь шла о правовых актах органов субъектов Федерации – Советов народных депутатов и администрации, то теперь имеется в виду целостный нормативно-законодательный массив, образуемый и действующий на соответствующей территории. Ранее понятие закона относилось только к актам высших органов государства – Федерации и республик в ее составе, сейчас оно распространено на акты определенного рода остальных субъектов Федерации.

Напомним, что в соответствии с Законом «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», другими законодательными актами Советы принимали решения, утверждали положения, а глава администрации при-

112

мал постановления и распоряжения. Объем таких решений был достаточно велик.

С изданием Указа Президента Российской Федерации «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. перестраивается система государственных органов. Государственную власть на территории субъектов Федерации осуществляют органы представительной (законодательной) и исполнительной власти. К ведению первых отнесено правовое (законодательное) регулирование по вопросам компетенции края, области и др. с весьма существенными оговорками: правовые акты не могут противоречить законам и иным актам федеральных органов, они передаются на подпись главе администрации (правительства), подписываются и обнародуются им.

Пока довольно узко определяется круг вопросов, по которым могут издаваться акты представительного (законодательного) органа. Это прежде всего введение и отмена налогов, утверждение бюджета, распоряжение (отчуждение) имуществом, относящимся к собственности субъектов Федерации. Причем акты такого рода требуют положительного заключения администрации. Нетрудно заметить горькое влияние прошлых событий на подобный радикализм в отношении органов представительной власти и их актов.

Думается, положения Конституции позволяют преодолеть бессилие представительных органов и вести речь о законах и иных актах государственных собраний или дум краев, областей, о разных видах актов других субъектов. Актуален вопрос о природе «областных законов», которые не должны копировать по структуре, объему и методам регулирования федеральные законы. По предметам совместного ведения едва ли нужны в таких законах общие положения, понятия, принципы регулирования, поскольку оправдан акцент на детализации регулирования и заполнения «правовых зон», свободных от прямого регулирования с помощью федеральных законов. А по предметам исключительного ведения краев, областей, городов федерального значения, автономных образований возможны законы компактного нормативного объема, содержащие преимущественно конкретно-регулирующие нормы Прямого действия (об охоте, рыболовстве, благоустройстве территорий населенных пунктов, органах местного самоуправления и т.д.).

Словом, еще предстоит тщательно продумать типологию «областных законов» и программы их принятия в ближайшем и отдаленном будущем.

В марте – мае 1994 г. стали приниматься законы в областях. Это новое явление в нашей практике. Например, Закон Московской городской Думы «О сборе со сделок по купле-продаже иностранной валюты, совершаемых на биржах в городе Москве».

113

В Тверской области приняты: Закон «Об областном бюджете в Тверской области на 1994 год», постановление Законодательного Собрания «Об установлении налоговых ставок и предоставлении налоговых льгот», Закон о нормативных правовых актах. После исследований в июне 1994 года Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации внес предложения по Программе законодательной деятельности в Тверской области, проект Закона «О нормативных правовых актах Тверской области», рекомендации о подготовке законов.

Рассмотрим теперь акты администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных округов как разновидность актов органов исполнительной власти. В Конституции Российской Федерации, в действующих уставах краев, областей, в законах закреплены их основные признаки: субъекты, принимающие акты, виды актов, основания издания актов, соотношение с другими правовыми актами. Сочетание нормативности и оперативной распорядительности свойственно каждому виду акта администрации, но оно неодинаково применительно к функциям и объему полномочий каждого вида администрации

И здесь полезны регламенты подготовки и издания актов администрации. Они различны. В Новгородской области действует Положение о порядке подготовки постановлений и распоряжений главы областной администрации, в других областях есть соответствующие регламенты, иногда согласованные с Порядком издания актов представительного органа, в мэрии Санкт-Петербурга – программа нормотворческих работ. Более предпочтительным является другой вариант. Речь идет о Примерных правилах подготовки, принятия и организации выполнения решений государственными органами края, области, подготовленных Институтom законодательства и сравнительного правоведения и одобренных. Они приняты к реализации летом 1993 года в Тверской области и разосланы в другие области.

Выясним сначала виды актов администрации с присущими им признаками.

К таким актам относятся:

- а) постановление главы администрации – нормативный акт, содержащий решение основных вопросов компетенции администрации и принимаемый им единолично;
- б) распоряжение главы администрации – оперативно-распорядительный акт, принимаемый единолично главой администрации или его заместителем;
- в) приказ руководителей органов администрации – акт функционально-отраслевого характера по общим и оперативным вопросам компетенции комитетов, управлений, отделов, издаваемых их руководителями единолично;

114

г) Положение об органе администрации – акт, определяющий функции, полномочия, взаимоотношения, структуру и порядок деятельности комитетов, управлений, отделов, подготавливаемый и утверждаемый администрацией. Положение как акт, систематизирующий нормы тематического содержания;

д) Порядок (управления, решений, действий) – нормативно-процессуальный акт;

е) инструкция – методический акт, определяющий последовательность действий;

ж) план, программа;

з) рекомендации.

Для примера сошлемся на ряд правовых актов мэрии Санкт-Петербурга, принятых в 1993 году. Это – перечень основных программ (крупных проектов), порядок проведения инвестиционных торгов, порядок предоставления в аренду нежилого фонда, распоряжения мэра о предоставлении земельных участков, о реорганизации структуры городского хозяйства, о порядке взимания платы за обучение в детских музыкальных, художественных школах и школах искусств, временное положение о государственном центре по усыновлению, опеке и попечительству, о регулировании порядка оформления сделок с недвижимостью в жилищной сфере, о совершенствовании информационной деятельности мэрии, о применении контрольно-кассовых

машин при осуществлении денежных расчетов с населением, о распоряжении объектами государственной собственности. Эти акты опубликованы в «Вестнике мэрии».

Изучение автором в 1992 – 1994 гг. актов областных администраций в Новгородской, Челябинской, Пермской и Тверской областях показало следующее. Заметно возрастает удельный вес нормативных актов – чаще всего в виде Положений (о порядке предоставления и продажи земельных участков, об установлении местных налогов и сборов, о распоряжении собственностью области, городов и районов, о фондах социальной поддержки населения, программы «жилье», «забота», «правопорядок», «экология» и т.п.). С помощью приказов, распоряжений чаще решаются оперативные и конкретные вопросы.

При подготовке актов администрации нужно точно определять задачи и способы их разрешения. Посоветуем выделить группу задач, которая характерна для стандартных решений, периодически принимаемых в краевых, областных и иных органах. Сюда относятся: а) сезонные решения (о проведении сельскохозяйственных работ, о подготовке школ к зиме и т.д.); б) повторяющиеся решения (о выполнении кассового плана и т.д.); в) «автоматически» – в силу законодательства – принимаемое решение (назначение пенсии и т.д.).

115

Вторая группа задач – более творческие, возникающие в новых и сложных ситуациях и сопряженные с долей риска. В пределах данной группы задач возникают решения:

- а) аналитико-перспективные, содержащие оценку текущей обстановки и прогнозы развития, они могут быть простые и сложные, касающиеся комплекса вопросов;
- б) установочные, содержащие задания, директивы, поручения;
- в) итоговые, посвященные проверке исполнения, контролю, результатам проведения мероприятий;
- г) по совершенствованию хозяйствования, системы и методов управления;
- д) по чрезвычайным обстоятельствам.

Для разрешения задач данной группы рекомендуется применять более точные и сложные методы, в частности метод «дерева целей» и сетевого планирования. Составление сетевых графиков помогает наметить план разрешения комплексной задачи, расчленив ее на ряд взаимосвязанных подзадач, когда достижение одной цели служит переходом к выполнению следующей и т.д. Например, проблема поддержки предпринимательства распадается на такие частные цели, как источники и режим льготного кредитования, налогообложения, информация о рынке, обучение предпринимателей и т.д.

Для крупных проблем, имеющих значение в рамках края, области, города, целесообразно выделять комплексы задач. Для их разрешения объединяются усилия многих организаций. Составляется рабочей группой примерный перечень решений, подлежащих принятию, указываются их периодичность, уровень принятия, последовательность и т.д.

Решения не существуют изолированно друг от друга, чаще всего есть своего рода цепь решений, направленных на достижение общей цели, отражающая как последовательность и связи действий каждого органа, так и совокупность действий вышестоящих и нижестоящих звеньев. Фактическое разрешение проблемы приобретает характер сравнительно длительного цикла, которому должна соответствовать циклическая связь между решениями.

С учетом сказанного целесообразно, чтобы работники органов управления заранее выделяли для осуществления крупной задачи в пределах обозримого периода времени группы подзадач и связанную с ними возможную серию решений; определяли преемственность и последовательность возникновения и движения стратегических и тактических решений. Поэтому столь важны общие и тематические планы подготовки решений.

Сложившаяся практика обсуждения проектов решений предусматривает принятие их «за основу». Представляется, что этот опыт лишен полезной смысловой и процедурной нагрузки.

116

Целый ряд решений издается в порядке единоначального руководства соответствующими должностными лицами – главами администрации, начальниками управлений и др. Подготовка проектов этого вида решений может содержать в основном такие же стадии, как и подготовка коллегиального акта. Различия имеются в процедуре их принятия, хотя оправдан этап

коллегиального обсуждения проектов этих актов (например, на совещании у председателя комитета). Однако решение принимается единолично компетентным должностным лицом. Датой принятия такого решения является дата подписания его должностным лицом. Аналогичным образом подписываются приказы и инструкции в отделах, управлениях.

В качестве общих пожеланий к актам администрации можно указать на необходимость: а) строже связывать их с законами и иными актами федеральных органов, не допуская игнорирования или отступлений от последних; б) полно и равномерно отражать в актах функции органа и его полномочия, избегая односторонности в круге вопросов, становящихся темой акта, и неиспользования прав; в) четко определять форму акта с учетом разрешаемой им задали и предлагаемого содержания.

Отрадно, что глава администрации Тверской области утвердил в июле 1994 года разработанные Институтом законодательства и сравнительного правоведения Правила подготовки, принятия и выполнения решений администрацией области и ее органами, Регламент взаимоотношений администрации Тверской области, ее комитетов, управлений и отделов с федеральными органами исполнительной власти. Это способствует упорядочению управленческой деятельности на всех уровнях.

ГЛАВА VII. АКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Современную систему нормативно-правовых актов нельзя представить без актов местного самоуправления. Их удельный вес возрастает в связи с повышением роли местного самоуправления в общественной жизни.

К такого рода нормативно-правовым актам относятся акты органов местного самоуправления (представительных и исполнительных), решения, принимаемые на референдумах, собраниях, сходах граждан, а также в иных формах и иными органами, предусмотренными законодательством о местном самоуправлении.

По сфере действия акты местного самоуправления можно считать разновидностью локальных актов. Их действие ограничено пределами соответствующих административно-территориальных единиц, являющихся территориальной базой местного самоуправления. В соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. В Положении об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации о реформе местного самоуправления в Российской Федерации от 26 октября 1993 г., предусмотрено сохранение существовавшей ранее территориальной основы местного самоуправления. Исключение составляют районы в городах и присоединенные к городам городские и сельские поселения, где «могут быть образованы органы местного самоуправления в городе, городского, сельского поселения, а также органы территориального общественного самоуправления населения». Последняя формулировка допускает возможность нераспро-

118

странения местного самоуправления на уровень района в городе и подсоединенных к городу городских и сельских поселений.

Конституция Российской Федерации 1993 года устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131). Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Естественно предположить, что учет исторических и иных местных традиций будет осуществляться, главным образом, в законодательных актах субъектов Российской Федерации, посвященных организации местного самоуправления.

В настоящий момент наиболее остро стоит вопрос о судьбе района как уровня местного самоуправления. Статья 131 Конституции позволяет определить район как территорию и

распространить на него местное самоуправление. Полагаем, что этот вопрос целесообразно решать самим субъектам Российской Федерации, принимая во внимание имеющиеся традиции организации местного самоуправления в Российской Федерации, когда район традиционно считался уровнем местного самоуправления. Современная практика в этой части пока противоречива. Так, Временным положением о местном государственном управлении и местном самоуправлении в Московской области, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 г., район определяется как переходная административно-территориальная единица, где государственное управление действует в лице главы администрации района (ст. ст. 1,3 Временного положения).

Сужение состава административно-территориальных единиц, в рамках которых осуществляется местное самоуправление, может стать общей тенденцией для всех субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут в интересах оптимизации управления на своей территории стремиться избавиться от проблем, возникающих в связи с децентрализацией управления на районном уровне, который для них является основным. Поэтому в принципиальном плане вопрос о сохранении либо упразднении местного самоуправления на уровне района может быть объективно решен только при участии федерального законодателя.

Бесспорно одно: чем в большем количестве административно-территориальных единиц осуществляется местное самоуправление, тем с большим количеством правовых актов местного самоуправления приходится иметь дело. При многоуровневом построении системы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (что происходит, когда в качестве территориальной основы местного самоуправления признаются также район и

119

район в городе) существует возможность появления коллизий между актами местного самоуправления различных уровней. Для устранения этих коллизий требуется серьезная законодательная база, позволяющая разграничить полномочия органов местного самоуправления соответствующих уровней.

Субъектами, осуществляющими принятие актов местного самоуправления, являются органы местного самоуправления и население соответствующих территорий. Правовые акты местного самоуправления принимает непосредственно население соответствующих административно-территориальных единиц при проведении местных референдумов, сходов, собраний, конференций. В Российской Федерации пока не существует федерального акта, подробно регулирующего местные референдумы. Очевидно, что в соответствии с разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, проведенным в Конституции Российской Федерации, регулирование местных референдумов и иных форм непосредственного волеизъявления населения на местном уровне относится к ведению субъектов Российской Федерации.

Как показывает имеющийся опыт проведения местных референдумов в России, на них, как правило, выносятся решения конкретных вопросов социального и экономического развития территории, а не утверждение тех или иных нормативных актов. Это и закономерно. Органы местного самоуправления в большей степени приспособлены к обсуждению и решению правовых вопросов нормативного характера. Осуществляя решение текущих вопросов местного значения, органы местного самоуправления издают значительное число как нормативно-правовых, так и индивидуально-правовых актов. Таким образом, правовые акты местного самоуправления прежде всего принимаются органами местного самоуправления.

Нормативно-правовые акты вправе принимать как представительные, так и исполнительные органы местного самоуправления. Наиболее важные нормативные акты являются прерогативой представительных органов местного самоуправления. Это вытекает из их природы как представительных учреждений, которые по своему социальному назначению, способу формирования, составу и организационно-правовым формам работы в наибольшей степени приспособлены для организации демократического нормотворческого процесса и способны наиболее полно выразить в этом процессе интересы населения соответствующей территории.

Нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления в целом играют вспомогательную роль для выполнения исполнительным органом местного самоуправления функции организации управления на местном уровне и повседневного решения местных дел в соответствии с законами и правовыми

120

актами представительных органов местного самоуправления. Однако это обстоятельство не может принижать их значение. Указанные акты имеют самостоятельное значение постольку, поскольку принимаются в пределах собственной компетенции исполнительных органов самоуправления. Согласно п. 6 ст. 33 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» акты местной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Поскольку в Законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации» компетенция исполнительных и представительных органов местного самоуправления (местной администрации и Совета) не была разграничена исчерпывающим образом, существовала возможность их взаимного вторжения в сферы собственного нормотворчества. При коллизиях такого рода признавался приоритет решений местных Советов. Согласно п. 4 ст. 33 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета, принятым в пределах его компетенции, могли быть отменены соответствующим Советом, вышестоящим исполнительно-распорядительным органом или судом в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Компетенция представительных органов местного самоуправления, в соответствии с Законом «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и постановлением Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», реализовывалась местными Советами на их сессиях либо малыми Советами. Соответственно акты местных Советов принимались либо самими Советами, либо их органами – малыми Советами в период между сессиями Советов. Относительно ряда полномочий местного Совета было предусмотрено их осуществление исключительно на сессиях Совета. Полномочия местной администрации по изданию правовых актов осуществлялись, согласно ст. 33 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации», главой местной администрации и руководителями органов и структурных подразделений местной администрации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 деятельность районных и городских Советов народных депутатов была прекращена, а их функции было предписано выполнять соответствующим местным администрациям. Таким образом, до выборов новых представительных органов местного самоуправления практически все местное нормотворчество сосредоточено в руках местных администраций.

121

Иерархия актов органов местного самоуправления и их юридическая сила в значительной степени зависит от субъекта, принявшего соответствующий правовой акт. Акты местного самоуправления, принимаемые на местном референдуме, обязательны для органов местного самоуправления, действующих на соответствующей территории. При последующем издании нормативных и иных правовых актов органы местного самоуправления должны руководствоваться решениями, принятыми населением на местном референдуме.

Вместе с тем было бы ошибочным считать, что решение, принятое населением на местном референдуме (а тем более, если референдум носил консультативный характер), является обязательным для всех органов местного самоуправления неопределенно длительный срок и может быть изменено только в случае проведения нового референдума. Конкретные процедуры отмены решений, принятых на местных референдумах, будут установлены в законодательных актах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и в Положениях (уставах) местного самоуправления. Полагаем, что допустимо изменение либо отмена решений, принятых на референдуме, квалифицированным большинством депутатов представительного органа местного самоуправления нового созыва или по прошествии определенного срока после

проведения референдума. Причем было бы полезно установить перечень оснований, которыми может руководствоваться соответствующий представительный орган местного самоуправления, изменяя или отменяя решение, принятое на референдуме.

Особое место среди актов местного самоуправления занимают положения (уставы) о местном самоуправлении. Понятие Положения (устава) местного самоуправления дается в ст. 5 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Положения принимаются представительными органами местного самоуправления. В Положении (уставе) о местном самоуправлении систематизируется максимально широкий круг вопросов, относящихся к организации местного самоуправления. В частности, в Положении (уставе) конкретизируются функции, порядок работы, система и структура органов местного самоуправления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления населения. Можно заключить, что данный акт является конституирующим для местного самоуправления определенной территории. Он призван конкретизировать нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении применительно к условиям осуществления самоуправления в данной местности.

122

Особая значимость указанного акта местного самоуправления выражается в процедуре его регистрации органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. К сожалению, практика принятия уставов местного самоуправления не получила должного распространения. Нередко в них либо полностью воспроизводятся нормы законов, либо допускается ненужное копирование. Тут еще предстоит развернуть местное нормотворчество.

Акты представительных органов местного самоуправления обладают более высокой юридической силой по сравнению с актами исполнительных органов местного самоуправления соответствующего уровня. В соответствии с Законом «О местном самоуправлении в Российской Федерации» эта особенность актов представительных органов местного самоуправления проявлялась в возможности Совета отменять акты администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета, принятым в пределах его компетенции. В новом законодательстве о местном самоуправлении, уставах местного самоуправления целесообразно предусмотреть возможность такой отмены и установить ее процедуру.

В свою очередь, приказы руководителей органов и структурных подразделений местной администрации должны соответствовать законодательству, правовым актам представительного и исполнительного органа местного самоуправления. Согласно ст. 33 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации», глава местной администрации вправе отменять приказы руководителей органов и структурных подразделений местной администрации.

Законом было установлено, что решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на его территории государственными органами и общественными организациями, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами. Данная норма была отменена Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. Аналогичная норма, за исключением из круга адресатов регулирования государственных органов и общественных организаций, действует и в отношении актов местной администрации.

Обратим внимание на то, что решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, не могут быть отменены органами государственной власти и управления, другими органами местного самоуправления. Это – важная гарантия. За невыполнение решений органов местного самоуправления установлена дисциплинарная ответственность должностных лиц и административная ответственность должностных лиц и граждан.

123

В свою очередь, органы местного самоуправления несут ответственность за принятые ими решения (ст. 91 Закона).

Формы актов органов местного самоуправления были определены в Законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Основной формой актов представительных органов

местного самоуправления (Советов) являлось решение представительного органа местного самоуправления (Совета). Имеются и другие разновидности актов представительных органов. Некоторые городские Думы приняли Положения о Думе, комиссиях и т.п. Глава местной администрации издает постановления и распоряжения. Руководители органов и структурных подразделений местной администрации издают приказы. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. глава местного самоуправления (глава администрации) издает по вопросам своего ведения постановления и распоряжения.

Процедура принятия и вступления в силу актов органов местного самоуправления регламентировалась в законодательстве о местном самоуправлении самым подробным образом. В Законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (ст. 18) были установлены возможности принятия решений Совета путем проведения открытого, поименного и тайного голосования, определено число голосов, необходимое для принятия тех или иных решений. В Законе также были установлены некоторые чрезвычайно важные для местного нормотворчества правила: об обязательности указания в решении Совета на финансовые, материально-технические, организационные средства для обеспечения выполнения решения, об определении срока вступления решения в силу; о доведении решения до исполнителей в семидневный срок с момента его принятия; особый порядок вступления в силу решений, предусматривающих ответственность должностных лиц и граждан. В законодательстве о местном самоуправлении Российской Федерации и субъектов Федерации в будущем целесообразно сохранить эти нормы. Причем наиболее принципиальные правила, в разумной мере унифицирующие местное нормотворчество, следует включить в федеральные законодательные акты, а вопросы определения порядка принятия решений представительными органами должны решаться на уровне законодательных актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. решения выборного представительного органа местного самоуправления подписываются главой местного самоуправления, а решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, принимаются по представле-

124

нию и согласованию с главой местной администрации. Данная норма не вполне удачна. Принятие решений по согласованию, по сути, означает принятие совместных решений. Недостижение согласования может вообще исключить принятие какого-либо решения. Таким образом, по указанным вопросам наблюдается слияние компетенции представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Эта модель местного нормотворчества является временной, и ее нежелательно в полной мере воспроизводить в законодательных актах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Более целесообразно вводить процедуру преодоления возражений (вето) главы местной администрации на решения представительного органа местного самоуправления квалифицированным большинством голосов депутатов. Тем самым будет создан гибкий механизм согласования позиций и преодоления противоречий между органами местного самоуправления в нормотворческом процессе.

Согласно ст. 33 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации», акты местной администрации, принятые в пределах ее компетенции, вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено самим актом. Закон также требует, чтобы постановления местной администрации, затрагивающие права граждан, были доведены до сведения населения. Решения органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы гражданами в суде, если эти решения противоречат законодательству, нарушают права и законные интересы граждан (ст. 91 Закона). Акты местной администрации в обязательном порядке направлялись в соответствующий Совет в установленный срок. Эти нормы целесообразно сохранить и детализировать в новых законодательных актах о местном самоуправлении.

ГЛАВА VIII. НОРМАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ

Устойчивой традицией нашей правовой системы является включение в нее только правовых актов. И это объяснимо в силу многолетней трактовки права как атрибута государства, как орудия государственной власти. Правовые акты, выражающие властные веления государственных органов и должностных лиц, вполне отвечают такой концепции права. Но ее модификация в современных условиях означает придание, праву смысла общепризнанного публичного (официального) согласия граждан, слоев, наций, общества в целом. Равенство и саморегуляция проникают тем самым во все поры правовой системы.

Сказанное служит объяснением того, почему договоры становятся важным регулятором общественных отношений. Ведь договор есть соглашение сторон, выражающее их согласованную волю к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению или воздержанию от юридических действий. Это способ нормативной саморегуляции, позволяющий выделить следующие признаки договоров: а) добровольное согласие сторон, основанное на их свободном волеизъявлении; б) равенство сторон; в) согласованность сторон по всем существенным аспектам договора; г) возмездный – по общему правилу – характер действий сторон; д) взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств.

Указанные признаки присущи всем видам договоров, безотносительно к субъектам, содержанию и сфере общественной жизни, в которой они возникают. В рамках же нашей темы выделим нормативные договоры. Они отличаются установлением норм-самообязательств для широкого круга адресатов, спецификой сторон, в качестве которых чаще всего выступают носители публичных интересов (государство и его органы, межгосударствен-

126

ные, общественные объединения и т.п.), порождением – в виде их нормативного следствия – подзаконных актов и субдоговоров между конкретными юридическими и физическими лицами. И, конечно, нормативные договоры получают свою жизнеспособную силу в лоне закона, именно Конституции и закона, а не подзаконных актов. Ведь в законе выражаются баланс социальных, экономических и иных интересов, государственная воля, придавая ему не только смысл акта с наивысшей юридической силой, но и с наибольшим авторитетом. Закон зарождается, готовится и принимается на демократической основе и прямо обращен к самому широкому кругу адресатов – гражданам, трудовым коллективам, предприятиям и иным хозяйствующим субъектам, государственным органам, общественным организациям и движениям. Нормы закона не только предписывают, но и ориентируют, позволяют участникам экономической деятельности вести дела с наибольшим успехом. И здесь эти нормы «встречаются» с договором как формой альтернативно-юридических действий.

Различны грани соприкосновения закона с договорами. Закон, во-первых, признает договор как нормативно значимый способ регулирования общественных отношений в разных сферах государственной и общественной жизни; во-вторых, определяет «договорное поле», т.е. типологию вопросов, для регулирования которых используется договор; в-третьих, устанавливает конкретную форму, вид договора для тех или иных отношений; в-четвертых, допускает договорное регулирование за пределами сферы собственно законодательного или подзаконного регулирования;

в-пятых, вводит процедуры заключения договоров и признание их юридически полнокровными, а также исполнения договорных обязательств; в-шестых, вводит судебную защиту прав и интересов по договорам в суде – конституционном, общем, арбитражном (хозяйственном), третейском; в-седьмых, государство с помощью закона контролирует развитие договорных отношений и ограничения, запрета тех из них, которые нежелательны и не соответствуют общим нормам политической деятельности, управления, правилам рыночной экономики, интересам граждан.

Явной недооценкой нормативно-регулирующей природы управленческих договоров страдают утверждения об административных договорах как средствах индивидуального регулирования, об

их преимущественно организационном содержании, отсутствии их судебной защиты⁴³. Нет, эти договоры приобретают не только типичные, но и новые свойства.

127

Нормативных договоров возникает очень много, и хотелось бы в этом множестве видеть своего рода систему нормативной саморегуляции⁴⁴. Пока же на практике стихийно заключается немало договоров, подчас невысокого качества, идущих вразрез с законом и не служащих правовой консолидации и укреплению целостности Российского государства. Нарушается согласованность экономической деятельности при очевидных намерениях усиливать сепаратистские тенденции.

Все это побуждает нас дать классификацию нормативных договоров и привести их характеристики для упорядочения процесса договорной саморегуляции. Можно вести речь: о федеративных договорах, о государственных договорах, о межрегиональных соглашениях, об учредительных договорах, об управленческих договорах, об общих договорах в экономической и социальной сферах, о межгосударственных соглашениях. Сделаем в этой связи некоторые более подробные пояснения.

В сфере внутрифедеральных отношений важное значение имели заключенные в 1992 году Федеративные договоры, содержащие общие и особенные аспекты в отношениях федеральных органов с разными субъектами Федерации. В текст Конституции был включен Федеративный договор (в раздел III о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Российской Федерации), а в приложении к ней даны тексты трех Федеративных договоров. И это усиливало «совмещенность» общенормативного и договорного способов регулирования.

В тексте Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г., отсутствует Федеративный договор. Его положения модифицированы и «вплетены» в текст статей Конституции. В ст. 11 говорится о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов на основе Конституции, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Части 2 и 3 ст. 78 допускают взаимную передачу осуществления части своих полномочий органами Федерации и ее субъектов (не прав, а именно их реализации) по соглашению.

Накопленный опыт позволяет выделить несколько видов внутрифедеральных соглашений: а) о делегировании полномочий одной стороной в отдельных сферах; б) о взаимном делегировании полномочий по всем сферам (как в договоре с Республикой Татарстан); в) об общем сотрудничестве; г) о взаимодействии в решении определенных вопросов; д) об экономических соглашениях субъектов; е) о межрегиональных соглашениях.

128

При всей полезности подобных соглашений бросается в глаза стремление с помощью соглашений противопоставить интересы субъектов, регионов интересам Федерации в целом, изменить с помощью соглашений произведенное Конституцией и законами распределение предметов ведения и полномочий субъектов Федерации и Федерации (без согласия последней).

А отсутствие общего нормативного порядка побуждает к таким действиям. И не случайно в Указе Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по государственному строительству в Российской Федерации» от 4 июня 1993 г. Правительству было поручено подготовить проекты актов, регулирующих порядок заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. Увы, дело пока не сдвинулось с места, а ведь очень нужны Закон «О порядке заключения и выполнения государственных договоров в Российской Федерации» и набор типовых соглашений.

Уместно подчеркнуть: в зарубежных странах престиж внутрифедеральных государственных договоров весьма высок. Напомним еще раз о договорных отношениях в США, которые рассматриваются как способ ассоциативной самоорганизации граждан, социальных общностей,

⁴³См.: Бахрах Д. Административное право. М., 1993. С. 131 – 134.

⁴⁴См. подробно: Тихомиров Ю.А. Договор в экономике. М., 1993.

городов, графств и штатов. Объединение усилий посредством соглашений оценивается как весьма перспективные даже для преодоления государственных границ⁴⁵.

В Конституции Швейцарской Конфедерации строго оговорено: сепаративные союзы и договоры политического характера между кантонами запрещаются. В то же время кантоны вправе заключать между собой соглашения по вопросам законодательства, управления и правосудия, доводя это до сведения федеральных властей. Последние могут воспрепятствовать их выполнению, если они содержат что-либо противное Конфедерации или правам других кантонов (ст. 7).

В ст. 145 Конституции Испании установлено: в статутах автономных сообществ могут предусматриваться случаи и условия, при которых они вправе заключать соглашения между собой для управления и своих собственных служб. Сообщения об этом передаются парламенту; в других случаях он утверждает соглашения между автономными сообществами.

Как видно, свобода договорной регуляции субъектов Федерации имеет строго целевую ориентацию и не может подрывать основы конституционного строя.

129

В России получают развитие межрегиональные соглашения. Это – новое явление для нашей Федерации, отражающее высокую степень самостоятельности ее субъектов. В рамках своей конституционной компетенции субъекты Федерации вправе заключать учредительные договоры, соглашения о сотрудничестве, договоры о совместной деятельности, не допуская отступлений от объема своих полномочий, не заменяя законодательное регулирование договорным, хотя такое нередко и случается.

В качестве иллюстрации приведем соглашение о сотрудничестве Северо-Западных территорий Российской Федерации, заключенное в 1991 году. В нем определены согласованные действия в сфере агропромышленного комплекса, развития маркетинга, создания межрегиональных фондов материальных, финансовых ресурсов, образования единой системы информации с банками данных. Образован координационный комитет. Зимой 1994 года оформлена Уральская ассоциация, которая заключает договоры как со своими членами, так и с крупными хозяйствующими субъектами и государственными органами. И это правильно.

Примерно таким же образом построено «Сибирское соглашение», заключенное зимой 1993 г. по ряду вопросов и отличающееся более тщательной и дифференцированной проработкой договорных обязательств.

Интересно «Генеральное соглашение между г. Санкт-Петербургом, Ленинградской областью и г. Архангельском и Архангельской областью», подписанное руководителями городских и областных органов в марте 1993 года. В нем – 16 статей, среди которых выделим посвященные коллизиям и ответственности. А именно, стороны согласились содействовать установлению порядка разрешения юридических споров, исполнению решений юрисдикционных органов в случае, когда эти споры и решения затрагивают интересы физических и юридических лиц на указанных территориях. Стороны условились действовать согласованно и не допускать действий, наносящих ущерб друг другу.

В отношениях между государственными органами, местным самоуправлением и хозяйствующими субъектами разных форм собственности все шире используются договоры. В законодательных актах предусмотрена возможность осуществлять полномочия, дополнительно передаваемые органам областей и др. по договорам с органами государственной власти и управления Российской Федерации, органами городского и районного самоуправления, а также передавать этим органам часть своих полномочий на договорной основе. Статья 39 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» установила порядок хозяйственных отношений органов местного самоуправления с предприятиями, орга-

130

низациями, не находящимися в муниципальной собственности, на договорной основе.

45См.: подробно: *Остром Винсент*.
Смысл американского федерализма. М.,
1993. С. 74 – 77, 237 – 252, 287 – 288.

Обратимся к Основам законодательства об охране здоровья граждан, в которых предусмотрена передача отдельных полномочий федеральных органов органам субъектов Федерации в порядке, установленном Федеративным договором (ст. 5). Статьи 6 и 7 допускают делегирование части Полномочий сторон на основе их соглашения. И здесь неременным условием является соблюдение объема компетенции в части, не урегулированной законом в отношении субъекта, принимающего решение.

В правительственных актах чаще всего устанавливаются границы экономических и иных соглашений, утверждаются примерные договоры. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации о социально-экономическом развитии Российской Федерации в I квартале 1993 г., текущих задачах и ходе выполнения Плана действий по реализации экономической реформы в 1993 году ряду ведомств поручена ускорить доработку Примерного договора о закреплении за предприятием государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения. Одобряются или подписываются межправительственные соглашения (о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды и т.д.).

В ведомственных актах чаще всего предусматриваются специализированные договорные отношения в тех или иных сферах, утверждаются типовые договоры. И тем самым очерчивается круг типичных договорно-регулируемых вопросов и элементы договоров определенного вида.

В последние годы стали заключаться управленческие соглашения «по вертикали» – ранее между министерствами Союза ССР и союзных республик, а теперь между Правительством, министерствами, ведомствами Российской Федерации и Правительствами республик в ее составе, исполнительными органами других субъектов. «Класс» подобных соглашений пока невысок, поскольку не всегда в них точны обязательства сторон. Иногда соглашения дублируются или в них воспроизводятся соответствующие положения законов, указов, постановлений. Налицо правовая инфляция. Не отработан механизм ответственности сторон. Все это требует пристального внимания к составлению договоров, соглашений со стороны всех государственных органов.

Нормативные договоры получают широкое распространение в экономической и социальной областях. В частности, не подлежит сомнению нормативная природа коллективных договоров. В этом убеждает ст. 7 КЗоТ, которая определяет коллективный договор как правовой акт, регулирующий трудовые, социально-эко-

131

номические и профессиональные отношения между работодателем и работниками на предприятии, в учреждении, организации. Устанавливаются первичные нормы, рассчитанные на трудовые коллективы, собственников, администрацию, не допускается снижение общего нормативного предела, введенного законом. Порядок же разработки и заключения коллективного договора регулируется Законом «О коллективных договорах и соглашениях».

Экономические соглашения между субъектами Федераций могут способствовать их интеграции только при прочной опоре на закон и указ, правительственные акты. Споры же разрешаются Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом.

Международные договоры, число которых стремительно растет (только в СНГ их заключено более 300), очень близко соприкасаются с договорным и правовым массивом внутри России. Два принципиальных конституционных положения следует иметь в виду. Первое. Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами. При условии соблюдения прав и свобод гражданина и человека, основ конституционного строя (ст. 79 Конституции Российской Федерации). Второе. Общеизвестные международные договоры являются составной частью правовой системы Российской Федерации (ст. 15 Конституции). По вопросам ратификации и денонсации международных договоров теперь принимаются законы Государственной Думой с обязательным рассмотрением в Совете Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Учитывая множество правовых актов, которые создаются и действуют в нашей стране, нужно правильно их оценивать. Это не хаотическая совокупность законов, указов, постановлений, инструкций и т.д., а правовая система, охватывающая и упорядочивающая весь нормативный массив. В нее входят разные виды актов, которые регистрируются и учитываются. Между разновидностями правовых актов существуют связи и зависимости, и их нужно строго соблюдать и обеспечивать.

2. Важно хорошо знать и умело различать общее и особенное у тех или иных правовых актов. Они характеризуются как нормативные акты, как обязательные акты, как акты, принимаемые строго определенными субъектами (органами, организациями, должностными лицами).

Необходимо строго следовать объему полномочий субъекта, предопределяющему содержание акта, основания и процедуру его подготовки и принятия.

3. В процессе подготовки законов, указов, постановлений и иных актов следует строго соблюдать Требования юридической техники. Рекомендуются: а) правильно определять структуру акта и его составные части; б) точно использовать (в принятом значении) нормативные понятия, термины; в) четко формулировать правовые нормы с присущими им субъектами, правилами поведения, стимулами, санкциями; г) избегать неопределённых словесных выражений, декларативных положений; д) обеспечивать строгую взаимосвязь норм одного акта.

4. Во избежание несогласованности в ходе разработки и принятия правовых актов, их дублирования целесообразно заблаговременно координировать деятельность различных органов. В этих целях полезны общие программы подготовки законов и иных актов, согласование готовящихся проектов, актов и их концепций, предварительные обсуждения спорных вопросов, обмен информацией в правовой сфере. Тогда удастся избежать случаев подготовки.