

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Борисевич Михаил Михайлович

К.юр.н., профессор, зав. каф.

"Государственно- и гражданско-правовые дисциплины" Московского государственного машиностроительного университета

THE PROBLEMS OF LAWMAKING IN A FEDERAL STATE

M. Borisevich

Annotation

This article investigates the problem of lawmaking, characteristic of Russia as a Federative state, and the possible solutions. In particular, it is noted that there remains an imbalance in the distribution of the legislative powers of Federation and subjects of Federation, the problem of elections of the form of legislative acts in subjects of Federation (in particular, the author highlights the inconsistency of choice on the regional level form of code adoption of legislative acts). There is a problem of quality of legislative activity of subjects of Federation and the necessity of hardening not only of the vertical relations in a Federal state, but horizontal, within which it is necessary to intensify legal cooperation between different subjects of the Russian Federation, including within Federal districts.

Keywords: federalism, law making in a Federal state, the legislative competence of the Federation subjects, the duplication of norms, legal interaction of subjects of Federation.

Аннотация

В настоящей статье исследуются проблемы законотворчества, свойственные России как федеративному государству, и намечаются возможные пути их решения. В частности, отмечается сохраняющийся дисбаланс в распределении законодательных полномочий Федерации и субъектов Федерации, проблема выборы формы законодательных актов в субъектах Федерации (в частности, автором подчеркивается необоснованность выбора на региональном уровне формы кодекса при принятии законодательных актов). Отмечается проблема качества законодательной деятельности субъектов Федерации, а также необходимость упрочнения не только вертикальных связей в федеративном государстве, но и горизонтальных, в рамках которых необходимо интенсифицировать правовое взаимодействие между различными субъектами Российской Федерации, в том числе в рамках федеральных округов.

Ключевые слова:

Федерализм, законотворчество в федеративном государстве, законотворческая компетенция субъектов Федерации, дублирование норм, правовое взаимодействие субъектов Федерации.

Проблемы законотворчества в федеративном государстве – одни из наиболее значимых, поскольку от их эффективного решения во многом зависит устойчивость механизма государственной власти на ее различных уровнях (федеральном и субъектов Федерации), качество федерализма, прочность системы связей внутри государства. Не случайно институт федерализма по-прежнему находится в центре внимания современных ученых [1–8], несмотря на то, что пик интереса к нему пришелся все же на 90–е годы прошлого века, когда в полный рост встала проблема переустройства всей системы государственной власти на новых федеративных принципах и проблема оптимальной модели федерации во многом являлась проблемой самого выживания российского государства, учитывая масштаб центростремительных тенденций, охвативших страну.

Проблема законотворчества в федеративном государстве всегда является одной из наиболее острых, поскольку именно в объеме законодательных полномочий, в степени регулирования тех или иных общественных отно-

шений законами субъектов Федерации отражается граница между властью центра и властью субъектов. Кроме того, степень гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, отсутствие между ними противоречий и коллизий напрямую свидетельствуют о реальном качестве федерализма, а возникновение таких противоречий является одним из наиболее действенных индикаторов возникновения проблем во всей системе федеративных отношений в целом.

Например, в аналитическом материале "Современные проблемы российского федерализма", размещенном на Интернет-сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, отмечается, что "в любом федеративном государстве законотворческий процесс имеет свои характерные черты, одной из основных является одновременное формирование двухуровневого законодательства. 90–е годы XX века стали переломными для российского федерализма. Становление двухуровневой правовой си-

стемы сопровождалось возникновением противоречий между федеральным и региональным законодательством. Субъекты федерации пользовались своим правом на законотворчество, но часто это сопровождалось несоблюдением Основного Закона страны. За 20 лет региональными законодателями была проделана огромная работа, принято порядка 158 тысяч законов. Но, к сожалению, до сих пор одной из проблем федеративного устройства является проблема реализации Конституции РФ [9].

В истории российского федерализма разрешение проблемы разграничения законодательских компетенций центра и субъектов федерации сопровождалось "войной компетенции", когда проблему эту приходилось решать в формате конституционного судопроизводства, утверждая, например, в известных решениях Конституционного Суда Российской Федерации неприемлемость американской доктрины "разделенного суверенитета" в российской конституционной модели.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что "Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации" [10].

Тем самым были исключены из российской федеративной модели попытки отдельных субъектов Федерации поставить собственные законодательские полномочия выше законодательских полномочий Федерации.

В современной практике государственного строительства, которая в целом стабилизировалась, механизм законотворчества опирается на конституционные нормы и нормы законодательства Российской Федерации и ее субъектов, на выработанные практикой механизмы согласования интересов центра и регионов.

Вместе с тем, следует отметить некоторые проблемы законотворчества, которые нельзя сегодня назвать полностью решенными.

1. проблема разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов;

2. проблема различного правотворческого потенциала разных субъектов Федерации, необходимость его выравнивания;

3. проблема укрепления взаимоотношений не только между центром и регионами (вертикальные связи), но и между различными субъектами Российской Федерации (горизонтальные связи).

Например, проблема разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации связана с двусмысленностью и неопределенностью некоторых конституционных положений. Известным примером является отнесение формулировки "защита прав и свобод человека и гражданина" одновременно и к перечню исключительного ведения Российской Федерации по статье 71 Конституции Российской Федерации, и к перечню совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по статье 72 Конституции Российской Федерации.

В правовой литературе распространен достаточно скептический подход к качеству российской конституционной модели распределения законодательной компетенции между федерацией и субъектами. Например, как отмечает И.А. Конюхова, "отношение к установлению предметов совместного ведения весьма неоднозначно в отечественной науке и политической практике. Позиции поляризуются от признания ст. 72 Конституции РФ как нового слова в мировой практике федерализма до полного неприятия, когда данная статья расценивается как свидетельство неспособности законодателя разделить власть между Федерацией и ее субъектами" [11]. При этом, по мнению И.А. Конюховой, "едва ли можно согласиться с тем, что сфера совместного ведения – это не что иное, как результат компромисса между федеральной и региональной властями, не сумевшими на момент принятия конституции окончательно – что называется "раз и навсегда" договориться по своим исключительным полномочиям. Это своего рода "переходные положения", рассчитанные на неопределенный временной период" [11].

Необходимо отметить, что современная практика государственного строительства идет по пути все большего смещения баланса законодательных полномочий в сторону центра. Законодательное регулирование, осуществляемое в сфере совместного ведения, по сути, заменяется федеральным регулированием с крайне незначительными "вкраплениями" того, что оставляется "на откуп" субъектам Федерации. Достаточно показательно в этой связи сопоставление федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Федерации, когда фактически все существенное регулирование сконцентрировано на федеральном уровне, а региональному законодателю остаются отдель-

ные детали, такие как выбор избирательной системы, действующей на уровне выборов в данном субъекте.

Это ведет, помимо прочего, к проблеме масштабного дублирования норм, при котором региональные законодательные акты "под копирку" списаны с федеральных. Например, как отмечают исследователи, "совершенство российского избирательного законодательства шло по пути детализации правовых предписаний за счет включения в сферу правового регулирования все большего количества конкретных общественных отношений, расширения круга основных понятий, определение которых дается в специальной статье в начале закона, усложнения системы отсылок в рамках закона и появления новых приемов построения отсылок к другим законодательным актам. При этом в ряде случаев не удалось избежать отрицательных последствий применения данной правотворческой методики, а именно запутанности законодательства (особенно хорошо это видно при работе с электронными базами данных), дублирования отдельных правовых норм как федеральными, так и региональными законами, правовых коллизий, при разрешении которых применяются разные законы" [12].

Можно отметить и такое несоответствие. Действующий Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" [13] хотя и позиционируется как "рамочный", по сути, играет в законодательной системе роль кодекса. При этом складывается парадоксальная ситуация, когда на уровне субъектов Федерации принят ряд избирательных кодексов (например, Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 "Избирательный кодекс города Москвы", а также избирательные кодексы в таких субъектах, как Амурская область, Тюменская область, Свердловская область, Приморский край, Воронежская область, Тверская область, Псковская область, Белгородская область, Курская область, Хабаровский край). Однако, как известно из теории права, кодифицированная форма акта призвана системно, по возможности исчерпывающим образом регулировать наиболее стабильные и значимые основы общественных отношений в той или иной сфере. А значит, форма кодекса для регионального уровня законодательства в принципе не подходит, поскольку такой кодекс не претендует на исчерпывающее регулирование, учитывая существование федеративного уровня законодательства.

Полагаем, что для решения проблем целесообразно несколько сдвинуть границы в сфере совместного законодательного ведения Федерации и субъектов в сторону большей самостоятельности субъектов. При этом следует по возможности избегать "переписывания" в региональных законодательных актах актов федеральных, включая в содержание законов субъектов Федерации

только оригинальные нормы, которые отличаются от уже принятых на федеральном уровне. При этом считаем, что необходимо отказаться от практики принятия на уровне субъектов Федерации таких актов, как кодексы, заменив их на обычные законы, поскольку действующая практика не совместима с признаками кодифицированного акта, разработанными правовой наукой.

Проблема различного законотворческого потенциала субъектов Российской Федерации, при которой "из-под пера" региональных законодателей выходят правовые акты различающегося качества (как по содержанию, так и по юридико-техническому оформлению), на наш взгляд, напрямую связана с проблемой выравнивания уровня социально-экономического развития различных субъектов Федерации. В связи с этим, решение ее исключительно правовыми средствами представляет весьма проблематичным. Формирование команды профессиональных и юридически грамотных правовых служб региональных законодательных органов является частью задачи общего повышения правовой культуры и юридической грамотности, качества образования в российских регионах.

Вместе с тем, некоторые возможности здесь можно усмотреть в параллельном решении другой проблемы – правового взаимодействия субъектов Российской Федерации между собой. В настоящее время, как видится, такие связи больше развиты по линии "центр-периферия", т.е. в системе вертикальных связей. Однако прочность федеративного устройства определяется, в том числе, тем, насколько эта система дополняется системой горизонтальных связей между различными субъектами Федерации.

Между тем, в настоящее время в России не вполне решена даже проблема транспортной доступности и путей сообщения между соседними регионами (особенно на Дальнем Востоке), когда вместо сообщения напрямую приходится пользоваться транспортными путями, ведущими в центр страны.

То же касается и правового взаимодействия между субъектами Российской Федерации. Полагаем, что значительный потенциал кроется в интенсификации правового общения, в формировании банков данных законодательных решений и правовых моделей, показавших свою результативность в практике законодательства субъектов Российской Федерации, которые могут быть использованы другими субъектами, сходными по своему социально-экономическому развитию. Полагаем, что решению проблем способствовала бы и интенсификация правового взаимодействия в рамках конкретных федеральных округов, и здесь координирующую роль могли бы выполнять полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Как видится, задача совершенствования законодательства в таком большом федеративном государстве, как Россия, не может быть сведена только к совершенствованию законодательной техники принятия федеральных законов, на чем концентрируется в большей степени и современная юридическая наука теории права.

В связи с этим целесообразно также рекомендовать специалистам в сфере юридической техники больше внимания уделять особенностям использования приемов и способов, техник и технологий в законодательстве субъектов Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бойко Ю.П. Федерализм. Актуальные вопросы истории, теории и практики: Монография. М., 2010;
2. Бочило А.Е. Российский федерализм и правовой статус личности (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013;
3. Бурбина Ю.В. Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2010;
4. Дзантиев Г.Т. Конституционно-правовые основы развития федерализма в условиях объединения субъектов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010;
5. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010;
6. Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010;
7. Пчелинцева И.В. Теоретико-правовые основы развития современного российского федерализма. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2012;
8. Яценко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. М., 2012.
9. <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>. Дата обращения – 9 апреля 2016 г.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10–П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // цит. по: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации. С комментариями. М.: Проспект, 2007. С. 230.
11. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 491.
12. Егоров С.Н. К вопросу о кодификации избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия "Юридические науки". 2009. №2.
13. "Российская газета", № 106, 15.06.2002 (с дальнейшими изм.).

© М.М. Борисевич, (Vorisevich_MM@list.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

