

4. Часть 2 пункта 3 Указа Президента Республики Беларусь от 18 июля 2000 года №399 «Об утверждении положения о порядке формирования и реализации ежегодного плана подготовки законопроектов». Опубликован на официальном сайте Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь в «Интернете».
5. Цитировано по С.Левшунов. Право против закона: белорусское «Know how» // Аналитический бюллетень белорусских фабрик мысли, 2000, №8.
6. Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и научно – практическое пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. - М.: Спарк, 1999. С.188.
7. Там же.
8. Данные по: С.В. Рябов. Законодательные полномочия президента в буржуазно – демократических странах Латинской Америке. // Правоведение, 1976, №2, С.91.
9. Указ Президента Республики Беларусь от 4 марта 1998 года №99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь». Опубликован на официальном сайте Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь в «Интернете».
10. Там же.
11. Краснов М.А. Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 1997. 18 марта.
12. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 117.
13. Цитировано по: С.В. Рябов. Законодательные полномочия президента в буржуазно – демократических странах Латинской Америке. // Правоведение, 1976, №2, С.91.

Е.А. Кравцова,
 Белгородский государственный
 университет, аспирант
 и.о. начальника сектора
 управления собственностью
 ОАО «Белгородэнерго»
 г. Белгород, Россия

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И СООТВЕТСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ НОРМАТИВНЫМ АКТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская Федерация – сложное, асимметричное государственное образование, находящееся в стадии становления. Одна из задач, стоящая перед государством на современном этапе – развитие федерализма, как

принципа, сочетающего централизм в установлении основополагающих начал законодательства с широкой самостоятельностью субъектов Федерации в сфере правотворчества.

Конституция 1993 года закрепила национально-территориальное построение Российской Федерации: в нее входят 89 разноплановых субъектов (республики, автономии, края, области, города федерального значения). Субъекты имеют различные конституционно-правовые характеристики (края и области действуют на основании Основных законов – Уставов, республики – на основании конституций). За счет заключения договоров с федеральными органами власти ряд регионов получил преимущества в налоговой, инвестиционной и иных сферах. Все это приводит к неравноправному положению субъектов Российской Федерации, стремлению к независимости от центра. Самый яркий пример этому – Чеченская республика. Все эти противоречия и проблемы находят свое отражение в региональном законодательстве.

Особую тревогу вызывает наличие многочисленных противоречий между законодательством субъектов Федерации и центром. До сих пор не приняты законы, обеспечивающие единство государственной власти, не разработаны механизмы функционирования единой системы исполнительной власти. Нет отработанного механизма, гарантирующего отмену нормативных актов субъектов в случае их противоречия федеральному законодательству.

Часто по вопросам совместного ведения отсутствуют федеральные законы и субъекты вынуждены сами принимать нормативные акты, чтобы залатать пробелы в праве. В таких случаях местные законодатели обязаны приводить свои нормативные акты в соответствие с вновь принятым федеральным законом, а федеральным органам власти, при принятии федеральных законов, целесообразно было бы учитывать сложившуюся практику регулирования земельных, трудовых, административных правоотношений в субъектах Федерации.

Необходимо определение рамок, за которые федеральный законодатель не может выходить, осуществляя регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов, установление механизма устранения противоречий между федеральным и региональным законодательством. Частично, такие процедуры предусмотрены на федеральном уровне, однако они требуют детальной доработки и уточнения механизма правореализации.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 125 Конституции и статьи 36 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не вправе по собственной инициативе рассматривать какие-либо вопросы, в том числе и о несоответствии законодательства субъектов Федерации Конституции

России. Если же по запросам лиц или органов он примет такое решение, то заставить субъекта федерации действовать в соответствие с ним весьма проблематично.

Норма, позволяющая федеральным органам власти контролировать законодательство субъектов на предмет соответствия федеральному законодательству заложена в п. 3 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Президент РФ вправе обращаться в законодательный орган субъекта Федерации с представлением о приведении конституции (устава) субъекта Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Предпринимаются попытки по образованию специализированных органов на уровне субъектов Российской Федерации, призванных следить за соответствием законодательства субъектов федеральному законодательству. Так, при законодательных органах субъектов Российской Федерации создаются специализированные отделы, в компетенцию которых входит анализ принимаемого регионального законодательства на предмет соответствия федеральному. Во многих конституциях и уставах субъектов Российской Федерации предусматривается создание уставных судов. Одной из гарантий правовой защиты основ конституционного строя явилось бы создание региональной конституционной юстиции.

Президент РФ, обращая внимание в своих посланиях Федеральному Собранию на систематические нарушения субъектами федеральной Конституции и законодательства, предложил ряд мер, способствующих укреплению единого конституционного пространства России. В частности, к ним относятся проведение юридической экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам. Согласно положению о Федеральном управлении Министерства юстиции Российской Федерации, принятому 3 августа 2002 года, к основным задачам управления относится организация и осуществление контроля за соответствием федеральному законодательству актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном округе. Однако, заключение Министерства юстиции РФ о несоответствии оцениваемого нормативного акта субъекта Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству носит только рекомендательный характер, поэтому органы государственной власти ряда субъектов просто игнорируют его. Вот почему целесообразно, на наш взгляд, чтобы Министерство юстиции РФ, давая заключение на какой-либо нормативно-правовой акт субъекта Федерации, обязывало свои территориальные подразделения обращаться в суд в случае, если такой нормативно-правовой акт не будет приведен в соответствие с федеральным законодательством в указанный срок.

Аналогичные задачи возложены на Генеральную прокуратуру РФ и ее территориальные подразделения. Согласно п. 1 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», правовые акты законодательных, исполнительных органов субъектов Федерации и их должностных лиц, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном порядке. Например, в Калмыкии Прокуратура республики стремится активно влиять на законодательный процесс в представительном органе субъекта с целью недопущения противоречий республиканских актов Конституции России и федеральному законодательству путем внесения письменных предложений в парламент Президенту Калмыкии, выступлений в средствах массовой информации. В Белгородской области представители прокуратуры присутствуют на заседаниях областной Думы, дают заключения о соответствии принимаемых областных законов федеральным, обращаются в областной суд с протестами на законы, содержащие нормы, противоречащие федеральному законодательству.

Тем не менее, число незаконных актов субъектов Федерации остается недопустимо большим. Одной из причин этого является несогласованность в работе всех вышеперечисленных органов, а потому – низкая эффективность их деятельности.

Особое значение имеет закрепленное в ч. 2 ст. 85 Конституции РФ и ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Со вступлением в силу Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором закреплен принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов (ст. 4), проблема соответствия актов органов государственной власти субъектов РФ федеральной Конституции, законам в какой-то мере разрешена. Согласно ч. 2 и 3 ст. 31 названного закона договоры и соглашения подлежат приведению в соответствие с настоящим федеральным законом в течение трех лет, а законы и иные нормативные правовые акты – в течение года со дня вступления его в силу.

В то же время порядок, процедура приведения в соответствие договоров, законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ

данным законом не оговаривается, что может повлечь возникновение новых правовых конфликтов. Поэтому необходимо внести в него дополнения, предусмотрев ответственность за умышленное неподчинение должностных лиц нормативно-правовым актам федеральных органов власти, а также дополнить уголовное и административное законодательство нормами, устанавливающими соответствующие санкции.

Характер субъектов федерации, их стремление к самостоятельности, требует четкого правового механизма функционирования государственных структур различных уровней, отлаживания системы взаимодействия федеральных и региональных органов власти, установления единого правового пространства на всей территории Российской Федерации, выстраивания системы нормативных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с установлением их соподчиненности, иерархичности.

В частности, возникает вопрос, как должны соотноситься подзаконные федеральные акты и законы субъектов Российской Федерации. 14.04.1999 года во втором чтении был принят проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Однако по сегодняшний день он так и не принят. Кроме того, ответа на поставленный выше вопрос, указанный законопроект не содержит.

Открытым остается вопрос: какой нормативный акт стоит выше в системе соподчиненности: указ Президента Российской Федерации, который является подзаконным нормативным актом, или закон субъекта Российской Федерации, который, несмотря на свой высокий статус закона имеет территориальный характер.

Указанную проблему можно попытаться решить анализируя компетенцию Президента РФ в сфере федеративных отношений.

В соответствии со ст. 73 Конституции РФ полномочия субъектов Российской Федерации ограничены только пределами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов. Согласно ч. 3 ст. 11 Основного закона разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, кроме Конституции и Федеративного договора, осуществляется также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Поэтому выделить исключительные полномочия субъектов Российской Федерации весьма непросто, что побуждает их к вторжению в федеральную компетенцию и приводит к многочисленным противоречиям между федеральным и региональным законодательством.

В постановлениях от 9.01.1998 года и 25.06.2001 года Конституционный Суд РФ признал за Президентом право издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, в случае, если эти

вопросы входят в компетенцию Российской Федерации или относятся к совместному ведению. Таким образом, исходя из формулировки Конституционного Суда, можно сделать вывод, что соотношение указов Президента и актов органов государственной власти субъектов Федерации можно признать аналогичным соотношению между актами субъектов и федеральными законами. То есть акты органов государственной власти субъектов Федерации должны соответствовать нормативным указам Президента РФ, временно заменяющим закон. По предметам совместного ведения указы Президента будут действовать до принятия как федеральных законов, так и законов субъектов РФ.

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы:

– акты органов государственной власти субъектов РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, а также нормативным указам Президента РФ, изданным по вопросам, требующим законодательного регулирования;

– соответствие актов региональных органов государственной власти Основному и федеральным законам обеспечивается главой государства путем создания и функционирования различных органов;

– президент РФ имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушают права и свободы человека и гражданина до разрешения дела соответствующим судом;

– акты органов законодательной власти субъектов Федерации Президент РФ, не уполномочен ни приостанавливать, ни отменять, но, как гарант Конституции РФ, он использует различные механизмы воздействия на правотворчество региональных представительных органов.

Е. Й. Мануляк
Прикарпатский университет
имени В. Стефаника,
аспирант кафедры теории
и истории государства и права
г. Ивано-Франковск, Украина

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ

Права человека – одно из наиболее часто употребляемых словосочетаний в современном лексиконе правоведов. В этой статье представленный сжатый обзор основных теорий, которые рассматривают происхождение, признание и юридическое закрепление прав человека.