конституционализм нормотворчество самоуправление законодательство

НОРМОТВОРЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАМКАХ ИДЕЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

1. Правовой режим конституционализма

Правовой режим конституционализма предполагает господство права (получившего свое формально-юридическое выражение в Конституции государства) во всех сферах общественно-политической жизни [1].

При этом содержание конституционализма составляют два основных принципа.

Во-первых, это господство права, которое представляет собой социальный феномен, обусловленный приоритетом прав человека и выступающий в качестве субстанционального признака конституционализма.

Во-вторых, гарантированность взаимной ответственности индивида и государства. При этом важным является признание того факта, что органы государства, должностные лица – представители государственной власти, и, коль скоро они выступают от имени государства, на основании и во исполнение закона, должны нести равную со всеми членами сообщества юридическую ответственность в соответствии с демократическими принципами равенства всех перед законом и судом, неотвратимости ответственности при наличии вины. Указанный принцип представляется определяющим показателем реальности конституционализма.

В современной доктрине существуют разные подходы в познании сущности и содержания конституционализма. Один из них проявляется в осознании конституционализма как процесса политико-правового творчества. При этом конституционализм анализируется через процессы, связанные с правотворчеством, причем основное внимание уделяется проблеме соотношения общечеловеческих ценностей с требованиями государственной целесообразности.

Конституционализм как социально-политическая система предполагает соединение в основополагающем нормативно-правовом акте (Конституции) нравственных и юридических критериев (верховенство закона и его нравственно-правовая природа, соотношение объективного и субъективного права, взаимные обязательства государства и личности).

При таком понимании конституционализм выступает в качестве универсального социального регулятора, который распространяет свое влияние на какие бы то ни было общественные отношения, требующие правовой регламентации. При этом выделяется собственно юридический аспект конституционализма, его способность не только декларировать те или иные общезначимые постулаты, но и гарантировать их реализацию на практике, использовать в качестве гаранта государственный механизм.

В современной науке сформировалось направление, основанное на теоретико-правовом исследование феномена "конституционализм", которое позволяет интегрировать существующие подходы и сформулировать общее определение конституционализма как специфического политико-правого явления, включающего в качестве своих структурных элементов идейную доктрину, действующее законодательство и юридическую практику [2].

Идея конституционализма как принципа управления может быть воспринята только демократическими обществами.

При этом ее предпосылками является понимание, что государственность возникла, как объективно необходимая форма организации людей, и она должна выполнять эти свои изначальные функции – создавать условия для нормальной жизнедеятельности людей.

Постоянная оппозиционность власти и граждан несвойственна правовому государству, ибо концепция противостояния не может привести к положительным результатам. Средством же преодоления разногласий должен служить закон.

Кроме того, государство располагает бесчисленными возможностями проявлять свою волю над личностью, если нужно – "давить" на нее, подчинять своим интересам, в то время как у личности таких возможностей мало. В этом смысле во взаимоотношениях государства и личности неизбежен элемент "субординации", так как государство – носитель власти, а личность – одной лишь свободы. Право должно в какой-то мере уравновешивать их, ибо перед законом равны все, в том числе и государство [3].

Солидаризации отношений между личностью и государством должна быть основана на принципах их взаимной ответственности и доверия, баланса воль и интересов. Посредником и судьей для них должен быть закон, которому обе стороны обязаны подчиняться.

Поэтому в настоящее время в правовой политике Российской Федерации обозначилась идея, признающая, что власть, закон, право должны стать действительно дееспособными, эффективными и в полной мере отвечать своему назначению.

2. Региональное нормотворчество

Сложно-структурированный характер Российской Федерации как государства федеративного типа актуализирует проблему нормотворчества ее субъектов и органов местного самоуправления.

Определение рамок регионального нормотворчества в доктрине связывается с утверждением, с одной стороны, о единстве нормотворчества в России, с другой – известном его обособление в каждом из субъектов Федерации.

Объем и пределы нормотворчества субъектов Федерации ограничены принципами федеративного устройства, а также разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов, закрепленными в Конституции Российской Федерации (в статьях 5, 71-73, 76).

Конституция Российской Федерации 1993 года разделила предметы ведения на исключительные ведение Федерации (статья 71), совместное ведение (статья 72) и исключительное ведение субъектов Российской федерации. Однако границы предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов представлены в основном законе недостаточно четко. Так с определением предметов исключительного ведения Федерации и соответствующих полномочий проблем нет. Однако возникают многочисленные вопросы с обозначением пределов "совместного ведения".

Сама природа категории "совместное ведение" уже не предполагает, что субъект Федерации – самостоятельный и полновластный государственный источник формирования регионального права и его системы.

При этом необходимо учитывать тот факт, что федеральные законы в сфере совместного ведения (Водный, Семейный, Земельный кодексы и другие) практически сводят собственное ведение субъектов Российской федерации в этих сферах к нулю.

Несмотря на то, что нормы законодательства, принятые на федеральном уровне являются "работающими" на субъекты Федерации, а, по своей сути, они имеют федеральную природу, и потому считать их правообразующим фактором нормотворчества субъектов Российской Федерации не представляется возможным.

Можно отметить и достаточно высокую степень пробельности в определении круга предметов совместного ведения в настоящей Конституции Российской федерации: не все сферы, объективно нуждающиеся в признании их предметами совместного ведения, обозначены в ней.

Кроме того, имеет место дублирование некоторых вопросов в перечне круга предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения.

Среди специфических черт, отличающих российскую конституционную модель разграничения предметов ведения от других, существующих в мире, является отказ от юридической формализации перечня предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Подобные недостатки возникают не из-за неспособности деления государственной власти, а по причине несовершенства юридической техники, примененной в процессе разграничения.

Таким образом, технико-юридическое оформление действующей Конституции Российской Федерации нуждается в совершенствовании, поскольку пробелы регулирования и разноречивость в использовании правовых категорий, касающихся определения круга предметов ведения, порождают проблемы в текущем и федеральном, и региональном нормотворчестве, призванном юридически обеспечить реализацию конституционных основ разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

В юридической литературе последних лет все чаще утверждают о том, что в Российской Федерации процесс институционализации предметов ведения субъектов Федерации и их полномочий на уровне федерального законодательства движется к завершению, что является предпосылкой для формирования стройной системы законодательства Российской Федерации и основой правомерной деятельности законодателей регионального уровня.

Однако следует признать, что важнейшим правовым средством обеспечения реализации полного объема государственной власти по разграниченным предметам ведения будет являться конституционная регламентация правовых форм регулирования по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Наиболее оптимальной моделью разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов может быть признана трехзвенная система предметов ведения: 1) предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; 2) предметы исключительного ведения Российской Федерации; 3) предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Указанная формула разграничения предметов ведения позволит ограничить федеральное вмешательство Федерации в сферы исключительного регулирования общественных отношений субъектов Федерации, сократить необоснованное дублирование федеральных норм в региональном законодательстве, сделать действенным механизм ответственности власти, стабилизировать законодательство Российской Федерации, а, в конечном счете, позволит повысить реальность обеспечения равных прав и свобод каждого человека в каждом субъекте российского государства.

Сегодня региональное нормотворчество – важнейшая форма реализации полномочий субъектов Российской Федерации, находящая конкретное выражение в системе нормативных актов.

Система регионального законодательства имеет свои особенности, которые обусловлены целью, стоящей перед субъектом – обеспечить воспроизводство той территориальной общности, которая проживает в пределах конкретного субъекта Федерации, ее гармоничное и интегрированное развитие в рамках региона и всей Федерации, в пределах правовых возможностей, которые определены федеральным законодательством.

Эффективность нормотворчества предопределяется факторами, влияющими на законодателя субъекта Федерации, среди которых выделяют: внешние (объективные) – геополитические, социально-экономические, национально-этнографические, политико-правовые особенности региона, организационно-финансовая обеспеченность нормотворческих функций, а также состояние правовой системы в стране, и внутренние (субъективные) – профессионализм и правосознание политической элиты, законность нормотворческого процесса, адекватное определение правовой природы общественных отношений, правильный выбор формы нормативного акта субъекта Федерации, определение целей и выбор средств в регулировании предмета, подлежащего правовому воздействию, строгое соблюдение правил юридической техники.

При этом, если цели закона социально значимы, актуальны, жизненно важны в данный период (или в перспективе) субъекту Федерации как территориальной общности, выбранные средства регулирования адекватны поставленным целям, и само регулирование позитивно, качественно, то, следовательно, и сам нормативно-правовой акт можно признать эффективным регулятором общественной жизни.

3. Анализ регионального законодательства

Анализ регионального законодательства позволяет выделить его основные недостатки: бессистемность законодательства, внутренняя противоречивость, пробельность и излишняя множественность нормативных правовых актов.

На заседании Совета законодателей Президент обозначил основные перспективы и направления законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, в частности, подчеркнув, что влияние регионов на формирование правового пространства России очень велико.

"Все правовые механизмы, включая региональное законодательство, должны содействовать эффективному решению насущных социально-экономических проблем граждан" [4].

Руководители региональных парламентов отмечают, что в настоящее время осуществление проектов, обозначенных приоритетными федеральным центром, переходит в стадию практической реализации в субъектах Российской Федерации. Их дальнейшая результативность во многом будет зависеть от эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти в регионах и органов местного самоуправления. При этом законодатели считают, что первостепенное значение в связи с этим приобретает согласованная работа всех уровней власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

В частности, необходимым условием при принятии федерального бюджета такое участие региональной власти, которое позволит в полной мере учитывать местные особенности. В свою очередь, субъекты Российской Федерации обязаны отладить систему целевого и рационального использования средств центра и собственных ресурсов при реализации проектов. Федеральный центр должен своевременно осуществлять правовое регулирование и обеспечить регионы бюджетными средствами, а на местах без опоздания принимать нормативные правовые акты.

Важное место в стабилизации законодательства в Российской Федерации занимает процесс по завершению приведения регионального законодательства в полное соответствие с федеральным. Так по данным Министерства юстиции "только в десяти субъектах Российской Федерации эта работа полностью завершена". В прошлом году по результатам экспертизы более 40 тысяч нормативных правовых актов российских регионов почти в 3 тысячах обнаружили нарушения федерального законодательства.

По признанию главы государства, "пробелы" в региональном законодательстве серьезно тормозят решение важнейших социально-экономических задач и, в частности, приводит к появлению "черных дыр" в государственном бюджете.

В частности им было отмечено, что "в некоторых регионах совершенно сокращается перечень льгот на оплату жилья и коммунальных услуг, а в других – навязываются дополнительные обременительные выплаты, связанные с оплатой услуг жилищно-коммунального хозяйства".

Поэтому увязка и согласование правового массива, касающегося всех уровней власти, – важнейшие условия успешности реализации национальных проектов.

Д. Медведев подчеркнул важность парламентского контроля за деятельностью областных администраций – особенно в сфере жилищного строительства [5]. При этом необходимо помнить, что если исполнительная власть посредством партийного господства и партийной дисциплины контролирует решения парламента, она легко может добиться таких распоряжений, которые полностью развязывают ей руки и притом освобождает от формальной ответственности за принятые акты. Не несет ответственности и законодатель, ссылаясь на то, что дал исполнительной власти конституционные правомочия для надлежащего урегулирования вопроса. Такая самостоятельность исполнительной власти, по мнению А. Шайо, усиливает законодательную власть не только находящегося под партийным влиянием правительства, но и государственной бюрократии [6], что может значительно затруднять проведение обозначенных реформ.

Современные тенденции развития нормотворчества субъектов Российской Федерации говорят об изменяющейся его функциональной роли: переход от "опережающего" нормотворчества к "развивающему", "детализирующему" в рамках модели "федерация – субъект федерации – органы местного самоуправления". Юридическая техника при этом приобретает характерные свойства и черты, во многом обусловленные объективными факторами, а также уровнем развития юридической деятельности (нормотворческой и правоприменительной) и правового сознания населения конкретного субъекта Федерации. В частности на современном этапе развития федерализма в региональном нормотворчестве особое значение приобретает техника дублирования и развития норм федерального уровня применительно к особенностям субъекта Федерации.

И если по своей функциональной роли нормотворчество регионального уровня призвано отражать потребности политического, экономического, социокультурного развития населения той территориальной общности, которая сложилась в пределах субъекта Российской Федерации. То в содержательном плане эта специфическая деятельность уполномоченных органов рассматривается как способ, средство превращения социального в правовое.

Таким образом, оптимизация нормотворческой деятельности органов государственной власти федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации может быть решена, во-первых, в процессе четкого конституционного разграничения предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, соответственно разделением сфер нормотворчества, во-вторых, должным согласованием и координацией деятельности субъектов государственной власти федерального и регионального уровня, разграничением компетенции между ветвями и уровнями власти в России, в-третьих, установлением конституционно-правовой ответственности в соответствии с объемом полномочий органа государственной власти (органов местного самоуправления), в-четвертых, обязательном проповедовании на всех уровнях власти и среди населения идеологии господства закона, обладающего высшей юридической силой и соответствующего идеям равенства и справедливости.

При такой организации государственно-правовой политики можно говорить о формировании механизма, гарантирующего реальность конституционализма в Российской Федерации.

Литература

1. Ромашов Р.А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ. Автореф. на соиск. д.ю.н. – СПб., 1998. – С. 5.

2. Ромашов Р.А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ. Автореф. на соиск. д.ю.н. – СПб., 1998. – С. 25.

3. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов: изд-во Сарат. академии права, 2003. – С. 477.

4. В поле. Правовом // Российская газета. – 18. марта– 2006. – № 55 (4021).

5. Обжитой нацпроект. Российская газета. – 18 марта 2006. – № 55 (4021).

6. Шайо А. Самоограничение власти. – М.: Юристъ, 1999.

7. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв ред. В.А. Кряжков. – М.: Городец, 2002.

8. Алексеев С.С. Восхождение к праву Поиски и решения. 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002.

9. Голенок С.Г. Юридическая техника в системе регионального нормотворчества (теоретико-прикладной аспект) СПб. Автореф. на соиск. к.ю.н. – СПб., 2005.