

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Ракова А.В.¹

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ И ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Федеральном законе от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) имеется глава IV, посвященная взаимоотношениям законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) (далее — «высшее должностное лицо») и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Судя по содержащимся в этой главе нормам, отношения между законодательным (представительным) органом и высшим должностным лицом субъекта РФ носит, как это ни странно, весьма ограниченный характер. На высшее должностное лицо возлагается обязанность направлять свои правовые акты в законодательный (представительный) орган субъекта РФ в сроки, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ. Кроме того, высшее должностное лицо вправе обратиться в названный орган с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в его постановления либо об их отмене, а также обжаловать указанные постановления в судебном порядке. В свою очередь законодательный (представительный) орган вправе обратиться к высшему должностному лицу субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в акты высшего должностного лица либо об их отмене. Он также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке, в том числе в Конституционный суд РФ. И, наконец, федеральный законодатель обязывает законодательный (представительный) орган направлять высшему должностному лицу планы законопроектной работы и проекты законов субъектов РФ.

Однако даже беглый анализ Федерального закона № 184-ФЗ показывает, что перечисленными взаимоотношениями не ограничиваются «контакты» между законодательным (представительным) органом и высшим должностным лицом субъекта РФ. Более того, они составляют лишь незначительную часть их взаимодействия по исполнению Федерального закона № 184-ФЗ в процессе своей деятельности.

Согласно названному закону главным направлением взаимодействия законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ является законодательная деятельность, направленная на эффективное управление процессами экономического и со-

циального развития соответствующих субъектов РФ. Для осуществления такой деятельности федеральный законодатель наделяет законодательный (представительный) орган и высшее должностное лицо субъекта РФ вполне конкретными полномочиями, определяет процедуру их взаимоотношений в законодательной сфере. При этом полномочия высшего должностного лица в законодательной сфере весьма существенны. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ без его участия не может принимать наиболее важные законодательные акты. Но такое положение нельзя расценивать как беспомощность регионального парламента. Он имеет достаточно сильные рычаги воздействия на высшее должностное лицо субъекта РФ, вплоть до выражения ему недоверия, что влечет за собой досрочное прекращение этим лицом своих полномочий. Такая конструкция их взаимоотношений обусловлена конституционными принципами единства государственной власти и разделения властей. Первый проявляется в совместной работе по разработке, принятию и обнародованию региональных законов, второй — во взаимоконтроле и самостоятельности реализации полномочий, закрепленных федеральным и региональным законодательством.

Осуществлению взаимодействия законодательного (представительного) органа и высшего должностного лица прежде всего способствует предоставление последнему права законодательной инициативы в соответствующий региональный парламент. Это право закреплено в статье 6 Федерального закона № 184-ФЗ и затем подтверждено в республиканских конституциях и уставах субъектов РФ. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ наделено приоритетным правом законодательной инициативы по отношению к другим субъектам права законодательной инициативы. Такое положение закреплено в пункте 2 статьи 6 Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которому законопроекты, внесенные в законодательный (представительный) орган высшим должностным лицом субъекта РФ рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

Необходимость такого положения, как нам представляется, обусловлена правовым статусом высшего должностного лица как главы соответствующего субъекта РФ. В то же время, на наш взгляд, право законодательной инициативы в названный выше орган должен иметь и высший исполнительный орган субъекта РФ, то есть на уровне субъектов РФ следовало бы внедрить ту схему взаимоотношений в законодательной сфере, которая

¹ Ракова Анастасия Владимировна — аспирант юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

сложилась на федеральном уровне. Конституция Российской Федерации наделяет правом законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ не только Президента РФ, но и Правительство РФ. Это позволяет высшему исполнительному органу страны относительно активно участвовать в законотворческой деятельности, что вполне оправданно и в полной мере соответствует международной практике. В связи со спецификой законотворческой деятельности, проявляющейся в коллективной разработке законопроектов, именно правительства, а не их руководители, являются основными «поставщиками» законопроектов в парламенты зарубежных государств. Такой порядок позволяет не только разрабатывать высококачественные законы, но и, что чрезвычайно важно, обеспечивать их своевременное проведение в жизнь.

Особо важное влияние высшего должностного лица субъекта РФ на региональный законодательный процесс обеспечивается в процессе реализации пункта 3 статьи 6 Федерального закона № 184-ФЗ. Согласно этой норме законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются законодательным (представительным) органом по представлению высшего должностного лица субъекта РФ. Рассмотрение таких проектов возможно при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ. Он не может быть менее двадцати календарных дней. Первоначально этот срок равнялся четырнадцати дням. Новый срок установлен Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ.

В середине 90-х годов прошлого века Конституционный Суд РФ несколько раз рассматривал вопросы о порядке промульгации региональных законов. Во многих субъектах РФ, например в Алтайском крае, эта функция возлагалась на руководителя законодательного (представительного) органа, что вызывало протест со стороны высшего должностного лица. Учитывая решение этого вопроса на федеральном уровне, Конституционный Суд РФ принял сторону высших должностных лиц субъектов РФ. Но, думается, последнюю точку в этом споре поставил федеральный законодатель. В статье 8 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что принятые законы субъекта РФ направляются законодательным (представительным) органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ для подписания и обнародования. В течение не более четырнадцати дней с момента поступления закона. В пределах этого времени высшее должностное лицо может принять иное решение — отклонить закон и вернуть его в законодательный (представительный) орган. При этом высшее должностное лицо обязано мотивировать свое решение или предложить внести в отклоненный закон предложение о внесении в него изменений и дополнений. Такие действия высшего должностного лица обусловлены необходимостью принять более качественный акт по сравнению с тем, что ему направили на подпись.

Именно с этой целью разрабатывается мотивированное решение об отказе подписать закон, то есть высказываются причины такого решения либо прилагаются предложения по совершенствованию отклоненного закона. Эти правила определяют еще одно направление взаимоотношений между высшим должностным лицом и законодательным (представительным) органом. Его суть в доработке законов, принятых законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Пункт 3 статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ дает право законодательному (представительному) органу

преодолеть отлагательное вето высшего должностного лица большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Эта норма как бы подчеркивает, что в конечном счете ответственность за содержание законодательства соответствующего субъекта несет его законодательный (представительный) орган. Не ставя под сомнение этот тезис, нам представляется, что голосование по отклоненному закону следовало бы проводить лишь после рассмотре-

ния законодательным органом мотивированного решения высшего должностного лица об отказе подписать закон либо после рассмотрения предложений о внесении в отклоненный акт изменений и дополнений. Такая практика в ряде субъектов РФ существует, но чтобы она носила обязательный характер, следовало бы сделать соответствующее дополнение в пункт 3 статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ. Данное правило способствовало бы более тесному сотрудничеству законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ.

В случае преодоления отлагательного вето высшее должностное лицо согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ обязано подписать закон и обнародовать его. Это он должен сделать даже в том случае, если законодательный (представительный) орган проигнорировал его предложения о внесении изменений и дополнений в отклоненный им закон. Представляется, что в данном случае право промульгации следовало бы осуществлять председателю законодательного (представительного) органа. Это позволило бы максимально четко определить позиции сторон при осуществлении этой законодательной процедуры. Кроме того, действия высшего должностного лица были бы более последовательны, если ему придется добиваться отклонения не подписанного им закона. Законодательное закрепление такого порядка представляется важным потому, что согласно пункту 2 статьи 9 Федерального закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении деятельности законодательного (представительного) органа в

случае принятия им законодательного акта, противоречащего Конституции Российской Федерации или федеральным законам, если эти противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения. Пока же чтобы высшему должностному лицу субъекта РФ не стать нарушителем, нужно сначала подписать закон, противоречащий, например, Конституции Российской Федерации, а затем обжаловать его. Вряд ли такой порядок логичен.

В случае преодоления отлагательного вето высшее должностное лицо согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ обязано подписать закон и обнародовать его.

В Федеральном законе № 184-ФЗ закреплено право высшего должностного лица на участие в работе законодательного (представительного) органа с правом совещательного голоса.

Процедура рассмотрения обжалованного закона длится много месяцев. На протяжении всего этого периода именно в связи с тем, что высшее должностное лицо подписало и обнародовало «неправедный» закон, он будет считаться действующим.

Непосредственное сотрудничество законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ осуществляется также в процессе рассмотрения и утверждения законодательными (представительными) органами программ социально-экономического развития субъектов РФ, в установлении структуры исполнительных органов субъектов РФ, решении некоторых кадровых вопросов (назначении ряда должностных лиц исполнительных органов, судей, уполномоченных по правам человека и т.п.). Таким образом, спектр взаимодействия законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц включает в себя все основные направления социально-экономической и иной деятельности государственных органов власти соответствующих субъектов РФ.

В Федеральном законе № 184-ФЗ закреплено право высшего должностного лица на участие в работе законодательного (представительного) органа с правом совещательного голоса (пункт 7 ст. 18). Это право дает ему возможность доводить до депутатов свою позицию по любым вопросам повестки дня заседаний законодательного (представительного) органа субъекта РФ. И, наконец, в анализируемом законе закреплено право высшего должностного лица требовать отрыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного конституцией (уставом) субъекта РФ.

Из вышеизложенного очевидно, что взаимоотношения законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ значительно шире, чем определено в четвертой главе Федерального закона № 184-ФЗ. Это ставит под сомнение целесообразность выделения в данном законе главы, устанавливающей взаимоотношения законодательного (представительного) органа и высшего должностного лица субъекта РФ, так как она не дает полного представления об их совместной работе.

Региональное законодательство расширяет рамки взаимоотношений законодательных (представительных) органов субъектов РФ и высших должностных лиц, конкретизирует полномочия, которые обеспечивают их взаимодействие. Так, например, согласно уставу Ивановской области глава Администрации (губернатор) представляет законодательному собранию кандидатуры для получения согласия на назначение на должности вице-губернатора и первого заместителя главы Администрации Ивановской области. Губернатор Орловской области согласовывает с Советом народных депутатов перед назначением не только кандидатуры своих первых заместителей, но и начальника управления государственным имуществом области. Во исполнение требований устава он информирует областной Совет народных депутатов об исполнении областного бюджета, а также планов и программ социально-экономического развития области. Устав возлагает на него совместно с председателем областного Совета народных депутатов обязанность вручать го-

сударственные награды и премии области. В Уставе Тюменской области обстоятельно прописаны полномочия губернатора, которые он осуществляет путем обращения в областную Думу. Он должен, к примеру, представлять в областной парламент не только проект бюджета на очередной год, но и прогноз развития области и ряд других документов. Во исполнение требований Устава губернатору следует обращаться к областной Думе с ежегодным посланием о положении дел в области, представлять представителей общественности для назначения в состав квалификационной коллегии судей, выполнять ряд иных полномочий.

Некоторыми уставами на высших должностных лиц возлагаются определенные координационные функции. Так, например, Устав Московской области возлагает на губернатора обеспечивать взаимодействия Московской

областной Думы и исполнительных органов государственной власти области. Это он вправе делать как лично, так и через своего постоянного представителя в областной Думе. Большой объем работы по сотрудничеству с городской Думой призван осуществлять мэр Москвы. В Уставе города Москвы имеется специальная статья, определяющая их взаимоотношения. Наряду с полномочиями, предоставленными мэру как высшему должностному лицу субъекта РФ Федеральным законом № 184-ФЗ, мэр Москвы вправе вносить в городской парламент проекты постановлений Московской городской Ду-

мы и поправки к законопроектам и проектам постановлений на любой стадии их рассмотрения, давать заключения по всем проектам и поданным к ним поправкам, делегировать право внесения поправок и заключений своему полномочному представителю. Максимально активному участию мэра Москвы в деятельности Московской городской Думы способствует его право предлагать вопросы повестки дня заседания, выступать с докладом или содокладом по вопросам повестки дня заседания Думы.

В то же время анализ уставов показывает, что не все субъекты РФ уделяют внимание конкретизации направлений и форм взаимоотношений высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов. При этом чаще всего они ограничиваются повторением соответствующих норм Федерального закона № 184-ФЗ. По нашему мнению, более правильно поступают те субъекты РФ, которые расширяют, конкретизируют полномочия высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов, направленные на совместные решения социально-экономических, правоохранительных и иных проблем. Конкретность и определенность во взаимоотношениях между высшими должностными лицами и законодательными (представительными) органами — главные гарантии эффективности их совместной деятельности. Достигнуть этого можно не только путем правового регулирования взаимоотношений законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ на федеральном уровне. Решению этой задачи может способствовать и пристальное внимание к данной проблеме региональных законодателей. Для этого им не обязательно вносить соответствующие изменения и дополнения в уставы субъектов РФ. Это можно сделать путем включения соответствующих статей в специальные законы о высших должностных лицах. Так, например, решена данная проблема в Ханты-Мансийском автономном округе.

Региональное законодательство расширяет рамки взаимоотношений законодательных (представительных) органов субъектов РФ и высших должностных лиц, конкретизирует полномочия, которые обеспечивают их взаимодействие.