

ПРЯМОЕ ДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ

(ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Юрий Афанасьевич Шарандин

Проблему, затрагиваемую в данной статье, в самом общем виде можно охарактеризовать как проблему перегруженности федеральных законов так называемыми бланкетными нормами. В теории права термин «бланкетная норма» определяется как правовая норма, не содержащая определенного правила поведения, а предоставляющая полномочным государственным органам право самостоятельно устанавливать правила поведения (то есть регулировать общественные отношения).

Для того чтобы уяснить суть данной проблемы, необходимо обратиться к теории права или, если быть более точным, – к теории закона, а также к правилам законодательной техники.

Законы занимают главное место в системе нормативно-правовых актов государства. Закон – это принятый в особом порядке акт законодательного органа, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений. Законами определяются отношения между всеми субъектами права (гражданами, иностранцами, лицами без гражданства, органами государственной власти, должностными лицами, организациями, учреждениями всех форм собственности и т.д. и т.п.) в государстве. А это означает, что закон должен быть доступен для понимания всем без исключения субъектам правоотношений.

Для этого законодатель не должен нарушать основные принципы законодательной техники, в частности, принцип ясности, лаконичности и определенности текста. Кроме того, текст закона должен характеризоваться оптимальным объемом, исключающим как недосказанность, так и лексическую избыточность, конечно, не в нарушение принципа ясности. Заметим, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу совершенно однозначна. В постановлении от 25 февраля 2004 года №4-П (это одно из последних высказываний КС по данной теме) прямо указано, что общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом

и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Следовательно, закон должен быть написан так, чтобы любой субъект мог понять его без дополнительного изучения множества подзаконных актов и ведомственных инструкций и требовать его применения от любого чиновника.

Но какие же законы вых одят из-под пера законодателя сегодня? Приведем простой пример для лучшего понимания сути проблемы. Так, Федеральный закон от 30 декабря 1995 года №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (с последними изменениями от 29 июня 2004 года) на первый взгляд вполне лаконичен и понятен, но аж 23 раза отсылает к нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации, которые должны развить, дополнить и конкретизировать нормы указанного закона. И только все эти акты в совокупности могут дать субъекту правоотношений представление о правовом регулировании в области недропользования и инвестиционной деятельности, установлении правовых основ отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции. Теперь представьте несчастную иностранную компанию, желающую инвестировать наверняка немалые средства в российскую экономику (сотрудникам этой компании, разрабатывающим инвестиционную стратегию, как минимум придется получить российское юридическое образование).

Это лишь один пример федерального закона из многих тысяч.

Конечно, учитывая, что федеральный закон должен регулировать наиболее важные общественные отношения, он не может стать подробной инструкцией, ведь это уже другая крайность. Именно в такую крайность впал федеральный законодатель, приняв Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кто-нибудь, кроме его разработчиков, разве может разобраться во всех тонкостях избирательного процесса, которые этим законом устанавливаются? Нет. Более того, иногда высокопрофессиональным специалистам в области избирательного законодательства приходится чертить схемы (в прямом смысле этого слова) логического построения норм для того, чтобы уяснить, каким образом осуществляется незначительная часть избирательной процедуры.

Очевидно, что законодатель должен учитывать все принципы законодательной техники и уметь их сбалансировать в тексте закона.

Вместе с тем под огромным количеством бланкетных норм, используемых федеральным законодателем в тексте федеральных законов, на наш взгляд, кроется гораздо более сложная проблема, чем нарушение правил законодательной техники.

Речь идет о том, что отношения, которые должны быть урегулированы актом высшей юридической силы (федеральным законом), регулируются подзаконными актами органов исполнительной власти, и прежде всего актами Правительства Российской Федерации. Нередки случаи, когда в самом законе в понятие законодательства, регулирующего правоотношения, включаются и постановления Правительства РФ. С одной стороны, понятно стремление Правительства самостоятельно регулировать все, что только можно, но с другой – относить постановления к законодательным актам – невозможно.

Акты Правительства Российской Федерации можно условно подразделить на акты, издаваемые во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, и акты по вопросам собственной компетенции.

Совершенно очевидно, что акты, издаваемые во исполнение федеральных законов (к которым собственно и отсылают сами федеральные законы), обязательны и необходимы. Они оперативно регулируют отношения в различных отраслях общественной и государствен-



ной жизни, устанавливают правовые ориентиры для деятельности всех органов государственной власти, предприятий и учреждений. Их гораздо проще принять и изменить, нежели федеральный закон. Однако они (акты Правительства) не могут заменить федеральные законы, что, к сожалению, иногда происходит. Именно здесь, по нашему мнению, кроется угроза необоснованного и «в необъятных пределах» делегированного законодательства.

Создается впечатление, что фактически парламент сознательно издает законы, составленные в общих выражениях, делая тем самым применение их невозможным без соответствующей нормативной деятельности органов исполнительной власти.

Для того чтобы не складывалась такая ситуация, при которой нормативные правовые акты Правительства заменяют федеральный закон, следовало бы этот вопрос урегулировать федеральным законодательством, как это решено в законодательствах зарубежных государств.

Например, согласно польской Малой конституции Сейм по мотивированному предложению Совета министров может абсолютным большинством голосов уполномочить его на издание распоряжений с силой закона. Уполномочивающий закон определяет предмет регулирования или сферу действия полномочия. В период действия уполномочивающего закона законодательная инициатива по предмету полномочия принадлежит исключительно Совету министров. Полномочие не может касаться изменения конституции, выборов президента, Сейма, Сената, а также органов территориального самоуправления, бюджета государства, личных свобод и прав граждан, их политических свобод и прав, а также прав и обязанностей, вытекающих из отношений трудовых и социального обеспечения, равно как согласия на ратификацию международных договоров.

Польское законодательство, как видно из приведенного примера, содержит достаточно серьезные ограничения института делегированного законодательства. Может быть, России следует обратиться к опыту других государств.

Затрагивая проблему издания Правительством Российской Федерации нормативных актов во исполнение федеральных конституционных и федеральных законов, нельзя обойти вниманием вопрос надлежащего исполнения Правительством прямых указаний федерального закона (или федерального конституционного) на издание таких актов.

Одним из наиболее ярких примеров такого невыполнения указаний федерального законодательства Правительством Российской Федерации может служить недавно принятый Федеральный конституционный закон от 7 июня 2004 года №3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Названным Федеральным конституционным законом устанавливается, что в случае признания федерального закона или закона субъектов Российской Федерации либо отдельных положений указанных законов не соответствующими Конституции Российской Федерации гражданам и (или) объединениям граждан, обратившимся в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации возмещаются в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации: уплаченная государственная пошлина, расходы на оплату услуг представителей; расходы на проезд и проживание заявителей и их представителей, понесенные ими в связи с явкой в суд; связанные с рассмотрением дела почтовые расходы; компенсация за фактическую потерю времени.

Статьей 2 рассматриваемого Федерального конституционного закона прямо предусмотрено: «Правительству Российской Федерации до 1 октября 2004 года установить порядок и размеры возмещения расходов, указанных в части третьей статьи 100 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», с учетом изменения, внесенного настоящим Федеральным конституционным законом».

И что же? Когда пишется эта статья, за окном третья декада ноября, а «воз и ныне там». Правительство Российской Федерации до сих пор не разработало необходимый порядок. Это влечет прямое нарушение конституционных прав граждан, а ответственности Правительства Российской Федерации не предусмотрено.



К сожалению, этот случай далеко не единственный. В связи с этим и в Государственной Думе, и в Совете Федерации неоднократно обсуждался вопрос выхода из создавшейся ситуации. Самым оптимальным способом предлагается ввести обязанность для Правительства Российской Федерации вместе с вносимыми им законопроектами (которые содержат поручения Правительству) представлять на рассмотрение палат Федерального Собрания проекты соответствующих постановлений. Так парламентарии будут видеть «полную и объективную картину» урегулирования любого вопроса. Более того, сразу станет очевидно – какие положения лучше определить в федеральном законе, а какие передать на «усмотрение» Правительства Российской Федерации. Кстати, само Правительство неоднократно в своих собственных документах указывало на это обстоятельство. Воспроизведем только одно постановление высшего органа исполнительной власти России. Речь идет о постановлении Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года №803 «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов» (с изменениями на 20 августа 2004 года).

Пункт 2 гласит: «При разработке проектов федеральных законов федеральные органы исполнительной власти – головные исполнители готовят перечни правовых актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (далее именуются – перечни актов), предусмотренных этими законопроектами, а также необходимых для их исполнения. Перечни актов должны содержать рабочие наименования проектов правовых актов, обоснование необходимости их подготовки, изложение предполагаемых правовых предписаний, срок подготовки, а также сведения о федеральных органах исполнительной власти – головных исполнителях и соисполнителях».

Выходит, что Федеральное Собрание вправе требовать при обсуждении законопроектов и информации о том, каким образом будет действовать Правительство после принятия закона.

Такой подход к решению рассматриваемой проблемы исключит в последующем и нарушение прав субъектов правоотношений. Прежде всего это относится к гарантиям прав и свобод граждан, которые согласно статье 18 Конституции Российской Федерации являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.