

На правах рукописи

ТАРХАНОВА АЛСУ АБДРАХМАНОВНА

**СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛА-
СТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципаль-
ное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань, 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им.В.И.Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Федорович

Кандидат юридических наук
Ибрагимова Лиана Ильгизовна

Ведущая организация: Ульяновский государственный университет

Защита состоится 15 февраля 2007 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им.В.И.Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд.324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им.В.И.Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «14» января 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Тема согласия в обществе и государстве, поиск путей и способов его достижения становятся в последнее время все более актуальными. Особенно актуальной является проблема взаимодействия всех органов государственной власти и органов местного самоуправления в законодательной и иной нормотворческой деятельности.

Федеративное устройство подразумевает участие субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности. Конституция Российской Федерации закрепляет право субъектов Российской Федерации принимать свои законы по предметам совместного ведения и в пределах собственной компетенции. Принятие законов на уровне субъектов порождает, как минимум, три проблемы. Это: проблема полного учета интересов различных социальных слоев и политических сил в данном субъекте; противоречие этих законов федеральным законам, поскольку они входят в единую правовую систему Российской Федерации и проблема отражения интересов субъектов Российской Федерации в федеральных законах.

Все это является объективной правовой основой для взаимодействия различных социальных групп, политических организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти в процессе принятия законов субъектов Российской Федерации и их реализации через подзаконные нормативные правовые акты.

Взаимодействие всегда предполагает наличие различных взглядов, точек зрения, правовых позиций, отражающих объективное различие социальных и политических сил в обществе. Поэтому возникает проблема согласительных процедур как элемента механизма снятия противоречий во взаимоотношениях различных сил и органов при создании законов субъектов Российской Федерации.

Современное правовое регулирование согласительных процедур осуществляется на всех уровнях – федеральном, региональном и муници-

пальном. Но это нормативное правовое регулирование имеет фрагментарный, несистемный характер. Отдельные его элементы содержатся в Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, регламентах федерального и региональных парламентов. Незначительное число статей имеется в федеральных и региональных законах, отдельных нормативных правовых актах. Отсутствие комплексного регулирования данного механизма в Республике Татарстан и других субъектах Российской Федерации порождает значительные проблемы в практической деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Практика свидетельствует о том, что имеется потребность в системном правовом регулировании различных по своей значимости согласительных процедур. Отсутствие правовой регламентации приводит к тому, что каждый новый состав парламента «с нуля» осваивает проблемы согласительных процедур. Отсюда вытекает практическая целесообразность и необходимость разработки данной темы.

Цель исследования. Целью диссертационного исследования является анализ правового регулирования согласительных процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и выработка предложений по его совершенствованию.

Для достижения указанной цели в диссертации решаются следующие **задачи:**

провести анализ достижений современной правовой науки в области теории юридического процесса и, в частности, согласительных процедур как элемента механизма разрешения юридических коллизий в парламентской деятельности;

дать классификацию согласительных процедур и исследовать их виды в законотворческом процессе и иной нормотворческой деятельности с

участием законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

провести анализ состояния проблем нормативного правового регулирования согласительных процедур в Республике Татарстан, особенно в законодательном и ином нормотворческом процессе с участием Государственного Совета Республики Татарстан, а также опыта правовой регламентации согласительных процедур в других субъектах Российской Федерации;

разработать предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования согласительных процедур в законотворческом процессе и иной нормотворческой деятельности с участием законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Степень разработанности темы. В специальной литературе имеются теоретические разработки согласительных процедур в федеральных законодательных процессах (см. Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе. Дисс. ... канд. юрид. наук, – М., 2001). Однако комплексного научного исследования в области правового регулирования согласительных процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации не проводилось. Это относится как к теме диссертации, так и кругу анализируемых вопросов.

Также в специальной литературе имеются работы по отдельным аспектам рассматриваемой темы. Это работы, касающиеся теории юридических, в частности, конституционных процедур (Т.Ю.Баришпольская, В.О.Лучин, В.С.Основин, В.Н.Протасов, Ю.А.Тихомиров, О.В.Яковенко и др.), законодательного и конституционного процесса в Российской Федерации (А.И.Абрамова, С.А.Авакьян, А.Автономов, В.Д.Горобец, И.В.Гранкин, А.Ф.Малый, С.В.Поленина, Т.Н.Рахманина, В.Ю.Спирин,

И.М.Степанов, Т.Я.Хабриева, А.И.Шумаков и др.), применению согласительных процедур во взаимоотношениях с федеральными органами власти (О.В.Анциферова, И.Р.Метшин, Ф.Х.Мухаметшин, К.В.Черкасов, Р.Г.Симонян, Ш.Ш.Ягудин и др.).

Объектом исследования являются общественные отношения, требующие согласительных процедур, которые возникают в связи с деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в законодательном и постзаконодательном нормотворческом процессе, а также в иных взаимоотношениях парламента с другими органами публичной власти на примере Республики Татарстан.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, регулирующие согласительные процедуры в законотворческой, постзаконодательной нормотворческой и иной деятельности с участием парламента Республики Татарстан.

Методологическая основа исследования. В работе использовались общенаучные и специальные юридические методы, среди которых можно выделить системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический а также иные методы научного познания, обращенные к проблематике. Главными методами были формально-правовой и сравнительно-правовой анализ конституций, уставов и другого законодательства; регламентов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные теоретико-правовые и государственно-правовые исследования таких ученых, как С.А.Авакьян, А.С.Автономов, С.С.Алексеев, Ю.А.Тихомиров, В.М.Горшенев, Н.П.Колдаева, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, В.Н.Протасов, Т.Я.Хабриева.

Изучению отдельных аспектов юридических, в том числе и согласительных процедур способствовали работы А.М.Абрамовой, В.Г.Анненковой, М.И.Байтина, Т.Ю.Баршпольской, Д.Н.Бахраха,

З.И.Гадыльшиной, И.А.Галаган, М.Г.Галеева, В.Д.Горобца, А.Г.Гузнова, А.А.Демина, Г.И.Денисова, К.Н.Дмитриевцева, И.М.Зайцева, Л.И.Ибрагимовой, А.В.Ильина, В.И.Каминской, В.Н.Карташова, А.А.Кененова, С.А.Комарова, И.И.Конкина, А.Р.Корнилова, И.В.Котелевской, Б.С.Крылова, М.М.Курманова, Е.Г.Лукьяновой, В.О.Лучина, М.Н.Марченко, Ю.И.Мельникова, Э.Г.Морозовой, Т.И.Новицкой, А.В.Павлушкина, А.А.Павлушиной, Н.А.Рассахатской, К.Н.Рахманиной, Т.Ю.С.Решетова, Т.Э.Рождественской, Р.А.Сахиевой, В.Д.Сорокина, И.М.Степанова, Ю.В.Тороп, А.И.Шумакова, Г.Т.Чернобель, А.Н.Черткова, П.С.Элькинда, О.В.Яковенко.

Эмпирическая база исследования. Характер темы диссертации требовал особого внимания к правовым источникам, их изучению и анализу. К ним относятся: Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Татарстан, ряд федеральных законов и законов Республики Татарстан, регламенты федерального парламента и парламентав ряда субъектов, нормативные правовые акты Президента и Правительства Республики Татарстан, органов местного самоуправления Республики Татарстан, Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», которые в различной степени регулируют общественные отношения, возникающие в законотворческой, постзаконодательной нормотворческой практике и взаимоотношениях различных уровней власти.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней предпринимается одна из первых попыток сформулировать понятие согласительных процедур как разновидности юридических процедур и элемента механизма разрешения юридических коллизий в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В работе проведен комплексный анализ правового регу-

лирования согласительных процедур в законодательном процессе, а также в постзаконодательной нормотворческой и иной деятельности с участием законодательного (представительного) органа государственной власти на примере Республики Татарстан.

Положения, выносимые на защиту:

1) объективная причина возникновения и использования согласительных процедур, это – необходимость согласования интересов различных социальных групп и политических сил, прежде всего, в законодательном и ином нормотворческом процессе. Согласительные процедуры связаны также с разделением властей и проблемой их взаимодействия. В частности, с необходимостью получения согласия парламента при назначении должностных лиц, участием в федеральном законодательном процессе и договорных отношениях Республики Татарстан с участием парламента;

2) согласительные процедуры в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – это урегулированный нормами конституционного права определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий с участием парламента субъекта РФ, его органов и депутатов, совершаемых сторонами юридических процедур или участниками правовой коллизии, направленных на согласование их позиций;

3) согласительные процедуры, в конечном счете, направлены на достижение согласованного решения, в том числе по спорному вопросу. Однако в диссертации обосновывается вывод о том, что акт согласования (согласованное решение) нельзя рассматривать как обязательный элемент согласительных процедур. Например, парламент РТ может преодолеть вето Президента Республики Татарстан, проголосовав за ранее принятый закон вопреки решению согласительной комиссии;

4) в результате исследования сделан вывод о том, что согласительные процедуры можно разделить на две большие группы. Первая группа – это обязательные процедуры по согласованию позиций, которые являются

составной частью юридических парламентских процедур. Как правило, эти согласительные процедуры закреплены в соответствующих нормативных правовых актах. Вторая группа – это факультативные (производные) процедуры, которые используются для разрешения правовых коллизий, возникающих в ходе реализации обязательных юридических парламентских процедур. Часть этих согласительных процедур закрепляется в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Однако, по мнению автора, есть факультативные согласительные процедуры, которые требуют своего нормативного закрепления. Например, нормативно не урегулированы процедуры определения полномочий, порядка работы, принципа включения депутатов в состав специальной комиссии, созданной при выражении недоверия Президенту Республики Татарстан; внесения новых кандидатур на должность Премьер-министра Республики Татарстан в случае неутверждения парламентом предложенной Президентом республики кандидатуры; последствия выражения недоверия парламентом Татарстана Премьер-министру Республики Татарстан и его заместителям;

5) обязательные и факультативные согласительные процедуры различаются не только по степени нормативного регулирования. Факультативные согласительные процедуры чрезвычайно разнообразны по формам и методам реализации. Они как элемент парламентских процедур по предотвращению, разрешению или прекращению конфликта не исчерпываются созданием предусмотренных регламентом специальных согласительных органов. Формы и методы этих факультативных согласительных процедур выработаны многолетней практикой парламентаризма и являются, например, правилами ведения дискуссии, т.е. парламентских дебатов, порядка проведения заседаний, классификации предложений по законопроектам и иным вопросам, порядка их обсуждения, своеобразной формой проведения работы комитетов и комиссий;

6) анализ согласительных процедур в законотворческом процессе свидетельствует, что они образуют две относительно самостоятельные группы. Первая группа – согласительные процедуры на стадии предпроектной подготовки законов. Вторая группа – согласительные процедуры на стадиях принятия законов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. Согласительные процедуры второй группы достаточно хорошо исследованы в специальной литературе. Не отрицая их главное, ведущее значение, в работе отмечается, что в настоящее время следует усилить внимание к предпроектной подготовке.

Здесь можно выделить два возможных вида согласительных процедур: 1) предпроектное согласование мнений и интересов; 2) согласование при реализации права законодательной инициативы. Фактически согласительные процедуры проводятся задолго до разработки и внесения законопроекта – с момента возникновения идеи о необходимости регулирования определенных общественных отношений, имеющих важное значение в жизни общества и государства.

Количество и качество факультативных предпроектных согласительных процедур прямо пропорционально уменьшает количество разногласий и конфликтов в процессе рассмотрения и принятия законов;

7) не менее важное значение имеют согласительные процедуры в иной нормотворческой деятельности с участием парламента Республики Татарстан. Необходимы согласованные и планомерные действия парламента и органов исполнительной власти Республики Татарстан с тем, чтобы одновременно с законом готовились проекты подзаконных актов, обеспечивающих его реализацию. В настоящее время ни регламентами Государственного Совета Республики Татарстан и Кабинета Министров, ни какими-либо актами Президента Республики Татарстан не закреплён порядок согласования и принятия постзаконодательных нормативных правовых актов в Республики Татарстан. Нет обязанности парламента отслеживать принятие подзаконных нормативных актов исполнительной властью и ор-

ганом местного самоуправления и практики внесения в них изменений. В связи с этим целесообразно было бы в развитие конституционной нормы об осуществлении законодательным органом Республики Татарстан контроля за соблюдением и исполнением республиканских законов закрепить в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан обязанность комитетов парламента осуществлять проверку исполнения положений законов Республики Татарстан в части издания подзаконных нормативных актов в определенные сроки.

Практическая значимость исследования состоит в обобщении практики использования согласительных процедур законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, во внесении предложений по совершенствованию самих согласительных процедур и их нормативного регулирования. Представляется, что его выводы могут быть использованы при дальнейшей правовой регламентации указанных отношений, подготовке законов Республики Татарстан, совершенствовании регламентов Правительства и парламента Республики Татарстан, при преподавании курса «Конституционное право России», а также при чтении спецкурса «Парламентское право России».

Апробация результатов диссертационного исследования. Некоторые выводы диссертационного исследования были изложены автором в четырех научных статьях, предложения по совершенствованию практики согласительных процедур в парламенте Республики Татарстан использованы при внесении изменений в Регламент Государственного Совета Республики Татарстан.

Структура и содержание работы определяется целью, задачами и методами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются предмет, объект, цель и задачи, освещается степень ее научной разработанности, раскрываются методологические и теоретические основы диссертационного исследования, его практическая значимость и научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая – **Теоретические основы согласительных процедур с участием законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации** – состоит из двух параграфов.

Первый параграф первой главы – **«Согласительные процедуры как разновидность юридических процедур»**. В этом параграфе рассматриваются существующие в современной юридической науке точки зрения по вопросу понятия и видов юридических процедур применительно к парламентской деятельности. В исследовании делается вывод, что, в конечном счете, вся парламентская деятельности складывается из ряда последовательных и взаимосвязанных юридических процедур.

Социальная и политическая роль законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ может быть раскрыта только через взаимодействие этого органа с обществом и государством. Взаимодействие парламента с избирателями, как представителями различных социальных групп и политических организаций, другими элементами гражданского общества является отправной точкой законотворчества. Положение парламента в системе органов публичной власти определено его взаимодействием с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В работе указывается, что взаимодействие, в конечном счете, подразумевает согласованные действия сторон. Безусловно, существует разная степень согласованности действий, а антиподом взаимодействия автор считает противодействие. Конституция и законодательство Российской

Федерации устанавливают основные параметры взаимодействия человека, общества и государства. По своей сути, основы конституционного строя, закрепленные в первой главе Конституции РФ, представляют собой систему принципов, на которых должно базироваться взаимодействие человека, общества и государства. Достижение цели социально-экономического прогресса и политической стабильности возможно только при согласованных действиях человека, общества и государства. Это в равной мере относится к взаимодействию внутри общества и государства, т.е. различных социальных групп, политических сил и органов государства.

В качестве вывода автор считает, что согласительные процедуры являются разновидностью юридических процедур, которые в первую очередь устанавливают порядок согласованного взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с гражданским обществом и другими органами публичной власти. Во-вторых, согласительные процедуры – это закрепленная в праве, основная, обязательная составная часть юридических парламентских процедур, которые обеспечивают согласованную деятельность внутри парламента.

Второй параграф первой главы – **«Юридические коллизии в конституционном праве и согласительные процедуры»** – посвящен исследованию роли согласительных процедур как элемента механизма предупреждения, выявления и разрешения юридических коллизий.

Опираясь на выводы теории государства и права, теории конфликтологии в этом параграфе исследованы причины возникновения юридических коллизий в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Одной из причин является объективное несовпадение и (или) противоречие интересов различных социальных групп и политических сил в обществе, что находит свое отражение в позициях депутатов.

Согласительные процедуры, направленные на предупреждение, выявление и разрешение юридических коллизий в парламентской деятельно-

сти являются производными (вторичными, факультативными) по отношению к согласительным процедурам, входящим в состав согласованного взаимодействия. Эти согласительные процедуры возникают только в том случае, когда обязательные юридические процедуры, направленные на согласование действий не приводят к желаемому, согласованному действию или решению.

В работе отмечается, что производные (факультативные) согласительные процедуры лишь частично урегулированы нормами регламентов и других нормативных правовых актов. Определенная часть согласительных процедур, направленных на предупреждение, выявление и разрешение юридических коллизий, представляют собой обычное право, т.е. неписанные правила ведения парламентской деятельности. Факультативные согласительные процедуры, в отличие от основных, обязательных, весьма разнообразны по своим формам и методам.

Разнообразие форм и методов факультативных согласительных процедур позволяет использовать их любую последовательность и комбинацию в целях разрешения юридической коллизии.

Еще одной характерной чертой факультативных согласительных процедур является их независимость от достижения конечного согласованного решения или действия, предусмотренного обязательными (основными) согласительными процедурами.

Глава вторая – **Согласительные процедуры в законодательной и иной нормотворческой деятельности в Республике Татарстан** – посвящена особенностям нормативной регламентации согласительных процедур в ходе законотворчества и иного нормотворчества.

В первом параграфе **Согласительные процедуры в законодательном процессе** проводится анализ согласительных процедур и их правовая регламентация в ходе создания и принятия законов Республики Татарстан.

Прежде чем приступить к анализу согласительных процедур в законодательном процессе, диссертантом предлагается схема данного процесса в

парламенте Республики Татарстан, поскольку согласительные процедуры являются одновременно его составным элементом, этапом, частью парламентских процедур вообще, проявляются и используются в его рамках и могут быть достаточно полно оценены лишь с учетом их взаимосвязей с другими этапами и элементами. Отмечается, что не менее важны сам процесс создания закона, выработка первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона «вписаться» в уже существующую правовую систему, экономические основы его существования и реального применения.

Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным. Он базируется на принятых и конституционно закрепленных правилах, которые должны соблюдаться всеми участниками законотворческого процесса. Рассматривая законопроектную работу как творческий процесс, строящийся на определенных принципах, отмечаются процессуальные аспекты разработки и принятия закона.

Соблюдение должных процедур является одной из главных гарантий легитимности принимаемых законодательных актов. Соответствующие процедуры также призваны в современных условиях обеспечить демократичность подготовки и одобрения правовых актов. Это предопределяет значимость законодательного процесса и требует к нему самого пристального внимания.

Совокупность процедур составляют стадии законодательного процесса, т.е. относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу. Любой процесс, в том числе и законодательный, протекает в определенных формах и может быть разбит на стадии (этапы).

Конституцией Республики Татарстан и в соответствии с ней Регламентом Государственного Совета Республики Татарстан определены глав-

ные контуры законодательного процесса, названы его участники, закреплены за ними различные полномочия, с правом принятия определенных решений в указанные сроки. Исходя из этого, по мнению диссертанта, согласительные процедуры в законодательном процессе Республики Татарстан могут проводиться, по меньшей мере, на шести этапах: предпроектный этап согласования мнений, интересов; согласование на этапе реализации права законодательной инициативы; этап предварительных согласительных процедур после внесения законопроекта в парламент; основной этап согласительных процедур, охватывающий все стадии обсуждения законопроекта; согласительные процедуры в случае отклонения принятого закона Президентом Республики Татарстан; согласительные процедуры при подписании закона главой республики.

Проведя анализ стадий законодательного процесса в Государственном Совете Республики Татарстан и видов согласительных процедур при возникших противоречиях и разногласиях, диссертант отмечает необходимость и возможность проводить все согласования мнений до принятия закона парламентом. При этом отмечается, что парламентские процедуры по предотвращению, разрешению или прекращению конфликта не исчерпываются созданием специальных согласительных органов. Большая часть из них регулируется нормами парламентского права и направлена на преодоление внутрипарламентских коллизий, противоречий. Эти процедуры выработаны многолетней практикой парламентаризма и являются правилами ведения дискуссии, т.е. парламентских дебатов, порядка проведения заседаний, классификации предложений по законопроектам и иным вопросам, порядка их обсуждения, работы комитетов и комиссий. В конечном счете, все предлагаемые меры должны способствовать главному – повышению качества принимаемых законов, обеспечению делового сотрудничества всех участников законодательного процесса.

Во втором параграфе – **«Организационно-правовой механизм согласования с парламентом подзаконной нормотворческой деятельно-**

сти» – выявляется специфика согласованных действий всех ветвей власти Республики Татарстан.

Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляют общие принципы и отдельные формы нормотворчества субъектов Федерации, а также круг вопросов, которые регулируются нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

В Республике Татарстан принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную закреплён в статье 9 Конституции республики. Говоря о нормотворчестве как о совместной деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, диссертант обращает внимание на то, что поделить в соответствии с законодательством власть – это далеко не все. Необходимо обеспечить сотрудничество и взаимодействие трех ветвей власти между собой. Для согласованного взаимодействия всех ветвей власти и уровней публичной власти (государственной и муниципальной) в Республике Татарстан сделано многое.

Конституция Республики Татарстан предполагает участие Президента Республики Татарстан в законодательном процессе в двух качествах: как субъекта права законодательной инициативы и как субъекта дачи обязательных заключений к законопроектам о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты в части, зачисляемой в бюджет Республики Татарстан, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики Татарстан. В Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан имеется специальная норма, определяющая процедуру участия представителя Президента Республики Татарстан при рассмотрении законопроектов на различных стадиях. Впервые в 2005 году был учрежден институт полномочного предста-

вителя Президента Республики Татарстан в Государственном Совете Республики Татарстан. В результате решены вопросы постоянного правового сопровождения законопроектов, не только внесенных исполнительной властью, но и других субъектов, затрагивающих их интересы.

В определении стратегии нормотворческой работы Республики Татарстан диссертант отмечает роль Межведомственного координационного комитета по правовым вопросам – органа, специально созданного в Республике Татарстан с целью рассмотрения и решения наиболее сложных и актуальных вопросов правового характера. Комитет формируется на согласованной и представительной основе и состоит из представителей органов государственной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, научных учреждений, общественных и иных организаций на территории Республики Татарстан.

Сам факт принятия закона не является самодостаточным. Именно от его реализации зависит, будет ли достигнут ожидаемый результат. Кабинет Министров – Правительство Республики Татарстан, кроме обладания правом законодательной инициативы, является еще и главным исполнителем законов. Именно по этим направлениям выстраиваются отношения Государственного Совета Республики Татарстан с исполнительной властью республики. Эффективное осуществление нормотворчества связано с согласованными действиями всех уровней власти по принятию законов и подзаконных актов, обеспечивающих их действие и реализующих установленную законодательством компетенцию исполнителей законов. Это особенно важно, поскольку до настоящего времени вопрос о реализации законодательства зачастую остается на втором плане.

В целях эффективного управления процессами экономического и социального развития Республики Татарстан и муниципальных образований Республики Татарстан Указом Президента Республики Татарстан принят «Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Республики

Татарстан и органов местного самоуправления», который устанавливает общие правила и порядок взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан, их территориальных органов и органов местного самоуправления.

Исследование согласованного взаимодействия исполнительных органов власти, органов местного самоуправления и парламента Республики Татарстан позволяет сделать вывод о том, что регламентация форм и методов участия указанных органов нуждается в дальнейшем совершенствовании. Расширение сфер нормотворчества и определяемая этим необходимость совершенствования нормативного регулирования данного процесса, в том числе с участием органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, настоятельно требуют нормативного закрепления наиболее оправдавших себя форм и методов деятельности этих органов в этом направлении. Отмечается, что более детальная регламентация согласованного взаимодействия органов государственной власти и других органов в законотворческом процессе будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма государственной власти в Республике Татарстан.

В третьей главе – **Иные согласительные процедуры с участием парламента Республики Татарстан** – исследуются правовые отношения, возникающие при взаимодействии законодательного (представительного) органа Республики Татарстан при осуществлении своих полномочий с федеральными органами государственной власти, исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан.

Первый параграф данной главы – **Согласительные процедуры при назначении должностных лиц**. В аспекте рассматриваемой проблемы особое значение имеют согласованные действия при формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Законодательная и исполнительная власть в своей внутренней и внешней деятельности тесно связаны между собой процедурными нормами. В том числе это нормы, за-

крепляющие влияние парламента на формирование других органов государственной власти.

Основные положения, определяющие порядок согласования должностных лиц, в назначении которых принимает участие Государственный Совет Республики Татарстан, указаны в Конституции Республики Татарстан, а процедурные вопросы урегулированы в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан.

Анализ норм, регулирующих формирование исполнительных органов и назначение должностных лиц, позволяет сделать вывод о том, что в них содержатся понятия, в той или иной степени связанные с понятием «согласование», «согласие». Теоретически можно предположить, что здесь может возникнуть юридическая коллизия, для преодоления которой и достижения необходимого взаимного согласия понадобятся факультативные согласительные процедуры. Что касается таких положений, как согласование кандидатуры на должность Прокурора Республики Татарстан, согласования предложений о назначении заместителей Премьер-министра Республики Татарстан, данные процедуры имеют еще меньшее отношение к согласительным, поскольку сконструированы на иных принципах (односторонние действия – акт выражения согласия или отказ в таковом). Но, поскольку не приняты соответствующие законы, не определены и надлежащие процедуры (по крайней мере, на федеральном конституционном уровне, так как в конституциях (уставах) ряда субъектов имеются надлежащие положения), речь может идти лишь о предположениях. Решение данных вопросов невозможно без четких прописанных и нормативно регламентированных процедур.

Второй параграф Согласительные процедуры в процессе принятия федеральных законов с участием парламента Республики Татарстан.

Проблема взаимоотношений различных уровней государственной власти в Российской Федерации весьма актуальна и сложна. Она имеет множество граней – от политических и экономических до общественно-психологических, а потому в каждой конкретной ситуации требует применения согласования позиций. Эти взаимоотношения исследованы с позиции влияния регионов на содержание федеральных законов посредством участия в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, реализации права законодательной инициативы субъектов Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, осуществления правового регулирования по предметам совместного ведения.

Порядок рассмотрения вопросов, связанных с избранием (назначением) представителей в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Республики Татарстан закреплён в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан. Однако порядок отзыва представителя субъекта из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан не прописан. Не прописан он также и в Регламенте Совета Федерации. Досрочное прекращение полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы осуществляется согласно статье 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» где определены исчерпывающие основания прекращения полномочий члена Совета Федерации.

Не закреплён законодательно также порядок преодоления разногласий в случае не утверждения кандидатуры субъекта Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также в случае несогласия палаты с отзывом избранного или назначенного представителя. Практика показывает необходимость законодательного регулирования этих вопросов, так как отсутствие процедур приводит к казусным ситуациям.

Законодательная инициатива Государственного Совета Республики Татарстан оформляется в соответствии с требованиями, установленными Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены в числе других документов официальные отзывы или заключения Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и других федеральных органов власти. Это говорит о том, что до внесения законодательной инициативы в федеральный парламент необходимо провести согласование проекта с соответствующими федеральными органами. При этом нет указания на то, что эти заключения должны быть положительными. В связи с этим заслуживают внимания положения Регламента Государственного Совета Республики Татарстан, позволяющие при получении отрицательного заключения и (или) официального отзыва вопрос о внесении законопроекта в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы повторно вносить на рассмотрение Государственного Совета с предложением принять одно из следующих решений: вернуть законопроект на доработку ответственному комитету; снять с рассмотрения; внести в Государственную Думу законопроект с отрицательным заключением и (или) официальным отзывом.

При получении положительного заключения и (или) официального отзыва Правительства Российской Федерации и (или) Верховного Суда Российской Федерации, а также при принятии решения Государственным Советом внести в Государственную Думу законопроект с отрицательным заключением и (или) официальным отзывом законопроект с приложенными материалами и постановлением Государственного Совета направляется Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

На федеральном уровне установлено, что в случае если законодательные (представительные) и высшие исполнительные региональные органы

государственной власти хотя бы 30 субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия поступившего проекта федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то Государственная Дума обязана создать согласительную комиссию. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не установил ответственности Государственной Думы, если она не учредит согласительную комиссию, а также не определил порядок работы и состав согласительной комиссии. Кроме того, даже если согласительная комиссия будет создана, то остается нерешенным вопрос о том, как следует поступить в случае недостижения ею взаимоприемлемого решения. Не определены последствия ситуации, когда значительная часть субъектов Федерации высказывается против проекта федерального закона в целом.

Автором отмечается, что механизм межуровневого согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения объективно требует серьезного совершенствования. Для обеспечения прав регионов порядок работы по согласованию законопроектов следует четко закрепить в указанном Федеральном законе. Однако он должен быть не просто обозначен в законодательстве, но эффективно и непосредственно действовать, а его несоблюдение - иметь четкие правовые последствия.

Третий параграф: «Согласительные процедуры в договорном процессе с участием парламента Республики Татарстан».

Эффективность любой государственной власти во многом зависит от того, насколько обоснованно разграничены по уровням ее функции и, одновременно, от того, насколько четко организованы согласование интересов и конструктивное взаимодействие между ветвями и уровнями власти. Несомненно и то, что баланс разграничений и взаимодействий особенно важен для федеративного государства, которое отличается от унитарного, прежде всего, неизмеримо большим политическим значением и объемом

предметов совместной деятельности органов власти разных уровней. У многих современных государств работа государственного аппарата строится на основании фундаментального принципа разделения властей, который фактически определяет и структуру законодательства, и принципиальную иерархию субъектов правотворчества. Велико значение баланса разграничений и взаимодействий не только для субъектов, но и для федеративного государства.

Договор между Республикой Татарстан и Российской Федерацией 1994 года стал важнейшим политическим актом не только для Республики Татарстан, но и для всей страны. В сложной политической обстановке тех лет он стал важным стабилизирующим фактором в отношениях с федеральным центром и внутри республики. Именно с 1994 года начинается период конструктивной политической деятельности и экономического роста Татарстана. В условиях перехода к рыночной экономике республика провела раздел собственности, определилась с собственностью на недра, выработала политику приватизации, ввела адресную социальную защиту населения, приступила к реализации программы ликвидации ветхого жилья, выработала политику внешней деятельности. Договор выполнил свою миссию. Договор выполнил свою положительную историческую миссию.

Необходимость внесения изменений в Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан 1994 года была обусловлена незавершенностью процессов разграничения полномочий и предметов ведения между

органами государственной власти Российской Федерации и органами го-

, необходимостью конкретизации полномочий Республики Татарстан.

Как известно, использование договорных отношений в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов не должно нарушать действие принципа верховенства федерального закона. Обеспечительным механизмом этого является утверждение договора федеральным законом. В соответствии с этим Президентом России после подписания им Договора Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» (согласованного Государственным Советом Республики Татарстан и подписанного Президентом Республики Татарстан) внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона об утверждении данного Договора. Это соответственно означает, что согласование и утверждение договора прохны основные пути применения е договора прохны основные пути применения согласительных процедур при заключении договоров Республики Татарстан с иными субъектами Российской Федерации, особенно по проблеме установления границ экстерриториальных муниципальных образований.

В заключении диссертации формулируются основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Тарханова А.А. Организационно-правовой механизм согласования нормотворческой деятельности в Республике Татарстан / А.А.Тарханова // Ученые записки Казанской государственной ветеринарной академии. – Т.186. – 16 октября 2006 г. – С. 555-569.

2. Тарханова А.А. Согласительные процедуры на предпроектном этапе законодательного процесса парламента Республики Татарстан / А.А.Тарханова // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 38-50.

работы, опубликованные в иных изданиях

1. Тарханова А.А. Некоторые проблемы проявления коррупциогенности при разработке нормативных правовых актов / А.А.Тарханова // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «О проблемах совершенствования законодательства по противодействию коррупции». – Казань: Издание Государственного Совета Республики Татарстан. – 2005. – С. 104-108.

2. Тарханова А.А. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в создании подзаконных актов /А.А.Тарханова // Право и жизнь. – 2007.– № 1. – С. 32-33.