

экономических отношений в правовые, а также не рассчитали экономико-правовые последствия принятых нормативных актов, им также не удалось преодолеть несогласованности в законотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

Помимо всего прочего, принятые федеральные и региональные законы не содержали всех процессуальных средств их реализации. Между тем, как известно, функции процессуальных средств реализации Конституции конкретизируются во всех трех стадиях реализации права, а именно: в регулировании общественных отношений (юридическая норма); в возникновении субъективных прав и юридических обязанностей (правоотношение); в реализации субъективных прав и обязанностей (саморегуляция и правоприменительные акты).

Такое соотношение в функциях процессуальных средств реализации Конституции связано с тем, что процессуальные средства «присутствуют» в доведении правовых норм и предписаний до сведения, в постановке законов и других правовых актов социально полезной цели и в поддержке правом социально-правового контроля²⁶. Процесс воздействия функций процессуальных средств в реализации Конституции начинается с постановки целей и заканчивается достижением положительного результата. Отсюда представляется необходимой разработка процессуально-правовых принципов реализации регионального материального права, то есть законов, регулирующих отдельные сферы отношений (например, агропромышленного комплекса, экологии и т.п.) в Республике Башкортостан, которые предусматриваются в проектах законодательных актов республики в 2011 г.

Концепция развития конституционного законодательства

Концепция развития конституционного законодательства Республики Башкортостан была разработана с позиции согласования федерального и регионального законодательства. Она нашла подтверждение в Законах республики «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» от 11 июня 1996 г., от 3 ноября 2000 г., от 3 декабря 2002 г., от 15 июня 2006 г., от 18 сентября 2008 г. и от 13 июля 2009 г.

Основаниями данной концепции служили реформы Государственной власти в субъектах Российской Федерации. В них учитывались

принятые законы в республике, которые не имели аналогов не только в других субъектах Российской Федерации, но и на федеральном уровне. Характерно то, что собственное правовое регулирование в Республике Башкортостан осуществлялось в рамках конституционных полномочий Президента Республики Башкортостан и Государственного Собрания Курултай Республики Башкортостан.

Так, до 2000 г. в соответствии со ст. 76 Конституции РФ и ст. 71 Конституции РБ, были приняты более 300 законов и 16 кодексов Республики Башкортостан, в том числе: Арбитражный процессуальный кодекс Республики Башкортостан, Трудовой кодекс Республики Башкортостан, Земельный кодекс Республики Башкортостан, Жилищный кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан об административных нарушениях, Кодекс Республики Башкортостан о пожарной безопасности, Градостроительный кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, Водный кодекс Республики Башкортостан, Лесной кодекс Республики Башкортостан, Семейный кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан о выборах, Кодекс Республики Башкортостан об охране здоровья граждан, Экологический кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан о недрах, Кодекс Республики Башкортостан о безопасности дорожного движения. По существу такая практика явилась подтверждением реализации **Приложения** к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 г. и **Постановления** Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 г. «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан». Однако вышеуказанные кодексы были отменены. На сегодня действуют только кодексы о выборах, об охране здоровья граждан, о недрах, о безопасности дорожного движения, а также семейный и экологический кодексы.

Следует подчеркнуть, что отмена вышеупомянутых кодексов республики была вполне правомерной, поскольку Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации должны были издавать законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации. **Она означала осуществление собственного правотворчества при оптимальном сочетании компетенции Федерации и ее субъектов.** В этой связи на

республиканских научно-практических конференциях по актуальным проблемам согласованием государственных интересов федерации и регионов **высказывались вполне оправданные предложения о необходимости дальнейшего изучения республиканской практики блокировочного законодательства.**

В частности, федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) предусматривает действие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции Российской Федерации. **Стало нежелательным принятие самостоятельных республиканских кодексов, а вместо них законов, предусматривающих только порядок применения федерального законодательства на территории республики с учетом экономической особенностей, а не приостановление или же отмены федерального законодательства путем их «блокирования».**

Характерным моментом республиканского правотворчества было то, что конституционные нормы Республики Башкортостан стали уточняться, конкретизироваться, изменяться, дополняться федеральным конституционным законом, федеральными законами, договорами, решениями Конституционных Судов Российской Федерации и Республики Башкортостан.

По официальному признанию, в конституции республики было внесено более 100 поправок и свыше 60 процентов изменений. Однако, фактически не осталось ни одной статьи без изменений и дополнений. Более того, на сентябрь 2009 г. около 500 нормативно-правовых актов республики нуждались в согласовании с федеральным законодательством²⁷.

Дополнения в Конституции Республики Башкортостан 1993 г. были связаны с подписанием Договора «О разграничении предметов веде-

ния и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан». На изменение Конституции Республики Башкортостан непосредственно повлияли Республиканский Закон № 35-з от 2 июня 1996 г. «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан и особую процедуру пересмотра отдельных конституционных положений»²⁸, признание республики неконституционными конкретных норм законодательства Республики Башкортостан²⁹, решения Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии Федеральным законам законодательства республики о выборах в Парламент Республики Башкортостан³⁰. На совершенствование Основного Закона Республики Башкортостан были направлены и решения Конституционного Суда Республики Башкортостан³¹.

Необходимость рассмотрения отдельных положений статей 1, 3, 69 Конституции Республики Башкортостан была связана с тем, что к 2000 г. изменилось отношение к Федеративному Договору и Приложению к нему. Точно также многие положения договора 1994 г. конкретизировались с учетом того, что «субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом», «субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством», «конституции не должны противоречить Конституции Российской Федерации», «Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, а также конституционно-правовой статус и полномочия республики не с их волеизъявлением в порядке договора»³².

По решению Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2000 г. «признание не соответствующими Конституции Рос-

²⁸ Советская Башкирия. 1996 г. 16 июля.

²⁹ Не всякий язык доводит до Президентского кресла // Российская газета 4 апреля 1998 г.

³⁰ Самостоятельностью России не сплотить // Российская газета. 3 июня. 1997 г.

³¹ Законы должны быть едиными // Советская Башкирия – Известия Башкортостан. 18 июня 2000 г.

³² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай // Российская газета. 2000. 21 июня.

²⁶ Маликов М. Ф. Концепция государственной власти и самоуправления. Уфа, 1997. С. 16.

²⁷ См.: Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. Уфа: Китап, 2009. С. 231-327.

сийской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений, принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными».

Исходя из этих положений Конституционный Суд Республики Башкортостан стал толковать понятие «государственный суверенитет» как обладание Республикой Башкортостан всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренной статьями 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации. Характерно то, что, по мнению Конституционного Суда Республики Башкортостан, содержание термина «суверенитет Республики Башкортостан» в составе Российской Федерации в частях первой и второй статьи 1, части первой статьи 17, части второй статьи 82, части второй статьи 85, пункте 1 статьи 86, статье 143 Конституции Республики Башкортостан по смыслу не выходит за пределы компетенции (предметы ведения и полномочия) Республики Башкортостан, предусмотренной статьями 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации³³.

Конституционный Суд Республики Башкортостан свое решение обосновал тем, что в Преамбуле Конституции Республики Башкортостан не содержится понятия суверенитета Республики Башкортостан. Положения частей первой и второй статьи 1, части первой статьи 17, части второй статьи 82, части второй статьи 85, пункта 1 статьи 86, статьи 143 Конституции Республики Башкортостан, содержащие термин «суверенитет Республики Башкортостан» в составе Российской Федерации, по смыслу не выходят за пределы компетенции (предметы ведения и полномочия) Республики Башкортостан, предусмотренной

³³ Представляется неоправданным исключение из п. 25 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан в редакции 2002 г. положения «Об отмене указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции РБ и законом РБ» было. См.: *Малков М.Ф.* Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. С. 178.

статьями 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РБ от 28 декабря 2001 г.).

На практике встречались трудности, связанные с некоторыми противоречиями между федеральным законодательством и договорами. К примеру, в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан от 3 августа 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» содержались положения о том, что в ведении Республики Башкортостан находятся вопросы судоустройства, прокуратуры, помилование лиц, осужденных судами Республики Башкортостан³⁴.

Что касается полномочий органа законодательной власти субъекта Федерации, то они более четко определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с изменениями на 24.07.2002 г.).

В этой связи следовало бы конкретизировать «иные полномочия» Государственного Собрания Республики Башкортостан, Президиума Государственного Собрания Республики Башкортостан, Председателя Правительства Республики Башкортостан и Правительства Республики Башкортостан в статьях 75 (п. 39), 83 (п. 19), 96 (п. 14) и 100 (п. 17), которые были в проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан».

Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ внесены изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» на территории Российской Федерации по вопросам единых федеральных государственных образовательных стандартов и институтов регио-

³⁴ Идея о создании самостоятельной судебной системы республики была отражена в упомянутом Постановлении Верховного Совета Республики Башкортостан от 29 февраля 1992 года «О судебной реформе в Республике Башкортостан». См.: Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 294. «Создание самостоятельной судебной системы» признавалось как достижение республики. См.: *Мукшинов И.Ш.* О статусе Республики Башкортостан обновленной России // Башкортостан в новых условиях российского федерализма. Уфа: РИО БАГСУ, 2007. С. 17. О неправомерности создания самостоятельной республиканской судебной системы. См.: Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 3, 304-305.