

КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВА

На современном этапе политико-правовое значение регионального права определяется принципом федерализма и федеративными ценностями⁶⁰. Вполне правы те авторы, которые считают, что «в обозримом будущем может возникнуть ситуация, когда цениться будет не суверенитет сам по себе, а способность государства обеспечить своим гражданам условия жизни не хуже, чем в других странах». По их мнению, данная тенденция, повлияет на обостренное отношение отдельных политических элит к суверенитету своих государств⁶¹.

Действительно, постепенно проходят этапы отождествления суверенитета с «сепаратизмом» и «национализмом». Это свидетельствует о недопустимости перманентного противопоставления в Российской Федерации центра и регионов.

Сравнительный анализ ст.27 «Всеобщей деклараций прав человека» от 10 декабря 1948 года и преамбулы, ст. 15 «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» от 19 декабря 1966 года⁶² позволяет сделать вывод, что права человека на участие в улучшении жизни путем согласованного суверенитета, который напрямую связан с правом человека на достойную жизнь.

В этой связи представляются позитивными суждения о том, что суверенитет для республики есть воплощение исторической мечты башкирского народа и стремления всего народа Башкортостана построить процветающую Родину путем созидательного труда ее граждан на земле предков, с разумным использованием богатств ее недр, со страстным желанием восстановить исковерканную природу Южного Урала, сберечь жизнь и здоровье детей, обеспечить им достойную жизнь. По признанию ученых, «намного прагматичнее делать акцент на региональном понимании «суверенитета», который, кроме территориально-государственного самоуправления,

⁶⁰ Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. Уфа, 2011. С. 143-144.

⁶¹ Мухортов В.В. Глобальный федерализм: вопросы суверенитета // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 63.

⁶² Сборник международных документов: права человека. М., 1990. С. 28-45.

имеет ввиду саморазвитие, самоответственность, самообновление, как постоянный образ жизни и поведения во всех структурах и уровнях общества»⁶³.

Для научной концепции национального суверенитета, разработанной государствоведами, характерно стремление связать теорию национального вопроса и национальных отношений с практикой государственного строительства. Показательной является научная разработка вопросов о системе факторов, оказывающих влияние на создание национальной государственности. К ним относятся: принцип свободного самоопределения и суверенности; национальный состав; географическое положение; вид социально-этнической общности; экономическое и культурное развитие; перспективы национально-государственного строительства и государственная (политическая) целесообразность; особенности исторического развития. Практическая ценность данной разработки состоит в том, что указанные факторы выступают одновременно как социально-политические критерии, которыми можно руководствоваться при создании (выборе) соответствующих форм национальной государственности.

Вместе с тем в процессе исследования структуры национального суверенитета, его содержания ученые пришли к выводу, что проблема осуществления суверенитета нации является лишь частью целого комплекса социально-экономических и политико-правовых проблем, связанных со свободным и самостоятельным развитием народов. Национальный суверенитет органически вплетается в систему межнациональных отношений и государственного суверенитета. Государствоведы выделили две стороны взаимосвязи национального суверенитета с системой национальных отношений: объективную и субъективную.

Объективная сторона указанной взаимосвязи выражается в том, что элементы системы национальных отношений тесно взаимодействуют со структурными компонентами суверенитета наций и народностей. Это взаимодействие осуществляется по линии субъектов национальных отношений и национального взаимодействия социально-этнических общностей и определенным образом влияет на существование и развитие конституционной государственности Российской Федерации, а с другой стороны, они сами оказывают воздействие на государственность субъектов Федерации, приобретая характер национально-государственных отношений.

⁶³ Кузев Р.Г. Указ. соч. С. 179-180.

Указанный подход к пониманию сущности развития национальных отношений на различных исторических этапах Российской Федерации позволил государствоведам сформулировать вывод о наличии двух социально-политических функций национальной государственности. Одна из них состоит в разрешении национального вопроса, достижения фактического равенства наций, создании нового типа межнациональных отношений, а другая в обеспечении всестороннего развития многонационального народа на их собственной основе, когда национальная государственность выступает в качестве государственно-правовой формы.

Таким образом, суверенитет многонационального народа, под которым следует понимать и концепцию государственного суверенитета, при рассмотренных условиях становится источником государственного суверенитета и в свою очередь предполагает и национальный суверенитет. Поэтому в Государственном Собрании Республики Башкортостан участвуют все представители народов и наций республики в форме непосредственного участия народа в осуществлении государственной власти и принимают законы в интересах всех граждан республики⁶⁴.

Современная наука конституционного права признает теорию «делимого (согласованного) суверенитета» на основе гармонизации федерального и регионального законодательства⁶⁵, а еще точнее на основе субординации. Она вполне согласуется с выше упомянутыми международными стандартами.

С этой позиции анализ действующего конституционного законодательства позволяет признать, что согласованный суверенитет в Российской Федерации и ее субъектов выражается в: 1) разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 12, ст.ст. 71-73, 76, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ); 2) преобразовании конституционного статуса субъектов, в том числе изменение их границ по согласию с субъектами федерации с последующим законодательным закреплением состава Российской Федерации (ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ); 3) разработке Конституции РФ и Конституций (Уста-

⁶⁴ Маликов М.Ф. Региональное право. В 5 томах. Уфа: РИО БашГУ, 2002. – Т.1. С. 14-15.

⁶⁵ Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан: теория и практика. Уфа: Китап, 2009, – С. 55-65.

вов) субъектов, которые являются частью единой системы законодательства Российской Федерации; 4) формировании федеральных представительных органов; 5) координации правотворческой деятельности в Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71 Конституции РБ в ред. 2008 года).

Конкретное проявление субординации во взаимоотношениях федеральных и региональных органов с позиции согласованного суверенитета показывает: 1) наличие в законодательстве субъекта Российской Федерации правовой основы для собственного правотворчества; 2) наличие в региональном законодательстве основных нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения выполнения субъектом Российской Федерации своих задач и функций; 3) способность законодательства субъекта Российской Федерации при регулировании общественных отношений учитывать местные условия; 4) удельный вес в региональном законодательстве актов, принятых в пределах собственного ведения субъекта Российской Федерации; 5) оптимальное сочетание в структуре законодательства субъекта Российской Федерации законов и подзаконных актов. Поэтому согласование федерального и регионального законодательства осуществляется путем: а) нахождения акта в зоне законодательной компетенции Федерации или ее субъектов; б) реализация правомочности субъекта, принимающего акт; в) определения соответствия содержания акта объему полномочий субъекта; г) правильного выбора формы акта; д) соблюдения процедуры подготовки и принятия акта.

В теоретическом аспекте при определении субординации с позиции согласованного суверенитета возникает проблема «первичности» суверенитета. Ранее высказывалось мнение, что суверенитет республик зависит от усмотрения договаривающихся сторон, т.к. они передают полномочия друг другу. Безусловно, объем и пределы полномочий федеральных органов зависят от республик и заключенного между ними договора об образовании федерации. Соответственно, если республики выступают как источники, основоположники образования федерации, то компетенция республик определяется предметом ведения. Однако суверенитет федерации и республик определяется рамками их конституционной компетенции: в решении одних вопросов первичен суверенитет республик, а в других суверенитет федерации. Вместе с тем это не означает, что ограничение предметов ведения и компетенции ведет к взаимному

ограничению их суверенитета. Иначе говоря, общий суверенитет и согласованный суверенитет неразделимы, они различаются только в объеме суверенных прав⁶⁶.

Представляются неоправданными предложения об определении полномочий субъектов Федерации по остаточному принципу, о недопустимости заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектом Федерации⁶⁷, о необходимости отмены института президентства в субъектах Федерации. Они свидетельствуют об искажении, непризнании, или же просто об игнорировании субординационных начал и децентрализации в Российской Федерации и ее субъектах.

Согласованный суверенитет находил еще свое выражение в установлении субъектами Российской Федерации системы органов государственной власти республик. Полномочия органа законодательной власти Республики Башкортостан, как субъекта Федерации четко были определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с последующими изменениями). В нем было предусмотрено: «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему» (ст. 5). «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации» (ст. 17)⁶⁸.

⁶⁶ Маликов М.Ф. Согласованный суверенитет основы становления подлинного федерализма // Проблемы конституционного права Республики Башкортостан. Уфа, 2004. С. 113-122.

⁶⁷ Принцип согласования в многоуровневом правотворчестве // Российское право. – № 5 (10), май 2005. – С. 57-60.

⁶⁸ Глава IV. 1. ФЗ № 95. от 04.07.03 г. существенно меняет не только модель соотношения полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения, но и модель соотношения здесь полномочий Российской Федерации и субъектов РФ. Однако и новая модель не меняет характер согласованного суверенитета в Российской Федерации.

В целом же основанием согласованного суверенитета в Российской Федерации является осуществление принадлежащей народу государственной власти, под которым понимается: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, участие депутатов) органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов. Таким образом учитываются экономический, политический и правовой суверенитеты Российской Федерации и ее субъектов.

КОНЦЕПЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации в статье 16 Конституции Республики Башкортостан 1993 г. «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Республики Башкортостан являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Республики Башкортостан установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Однако в действующей Конституции РБ данная статья исключена. В ней предусмотрены лишь признание и гарантия права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17).

Представляется весьма затруднительным объяснить позицию законодателя республики по поводу изменения формулировки ст. 16 Конституции РБ 1993 года.