

---

---

## Раздел III КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВА

### 3.1. Предпосылки изучения конституционно-уставного регионального права

Предпосылками изучения конституционно-уставного регионального права являются субъекты Федерации и разграничение предметов ведения и полномочий. Так, государственность СССР рассматривалась в рамках союзных республик, в РСФСР – на основе автономных республик, а ныне – во взаимоотношениях государственных образований и административно-территориальных единиц. В связи с этим правовые основы самостоятельности Республики Башкортостан отражались в решениях национальных и межнациональных проблем<sup>1</sup>, в общественно-политических чтениях<sup>2</sup>, в научно-практических конференциях<sup>3</sup> и в днях Республики в ознаменовании 440-летия добровольного присоединения Башкортостана к России. Таким образом, весь процесс национально-государственного строительства в Башкирии, включая Соглашения 1919 г. и мероприятия по претворению в жизнь различных правовых актов<sup>4</sup>, получил новую оценку.

Наиболее сложными были выяснение элементного состава Российской Федерации, разрешение вопроса о соотношении фе-

---

<sup>1</sup> Государственная программа «Этносы Башкортостана». Часть I. Уфа, 1993. С. 74, 160; *Халфин С.А.* Культура и суверенитет Республики Башкортостан. Уфа, 1997. 87 с.

<sup>2</sup> Башкортостан в новых условиях Российского Федерализма. Уфа, 1997. 135 с.

<sup>3</sup> Актуальные проблемы развития Советской автономии в условиях формирования социалистического правового государства. Уфа, 1990; Система законодательства Республики Башкортостан: становление и дальнейшее развитие. Уфа, 1996; Конституционная реформа и развитие Башкортостан как субъекта Российской Федерации. Уфа, 1997.

<sup>4</sup> *Кульшарипов М.М.* З. Валидов и образование БАССР (1917-1920 гг.). Уфа, 1991. С. 14.

деративного и административно-территориального устройства государства. Не разработанным оставался категориальный аппарат, необходимый для обозначения частей федерации, поскольку введенное в научный оборот понятие субъекта отсутствовало. Большинство исследователей употребляли конструкцию «государственные образования», хотя и старались применять ее преимущественно в отношении автономных республик. Все многообразие мнений, высказанное по этому поводу, можно обобщить в рамках нескольких подходов.

**Суть первого подхода** сводилась к признанию членами федерации всех автономий и не автономизированную часть в целом. Стронником такой точки зрения был В.Н. Дурденевский, прямо называвший эту часть «Великороссией»<sup>5</sup>. Сходную позицию занимал П.И. Стучка. Он писал: «Российская Федерация состоит из основного ядра – РСФСР и целого ряда автономных республик и автономных областей»<sup>6</sup>. В более поздний период советской государственно-правовой науке аналогичную мысль высказывал Д.А. Златопольский, который называл «в качестве субъектов Федерации все виды автономных единиц, а также РСФСР в целом»<sup>7</sup>. Н.П. Фарберов поддерживал позиции ученых 1920-х гг.<sup>8</sup> Однако следует учесть что, если организация власти в автономиях и компетенция созданных здесь органов власти устанавливались в законодательстве, то «неавтономизированная» часть в целом юридически никаким образом оформлена не была. Как видно, в существующих взглядах ученых были расхождения: с одной стороны, признавалась в качестве субъекта огромная территория – Великороссия, а с другой – небольшая автономная область.

**Второй подход**, представляющий логическое развитие предыдущего, заключается в том, что все автономии обладают особым правовым статусом. Такая позиция изложена А.М. Турубинером и

---

<sup>5</sup> Дурденевский В.Н. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. № 1. С. 30.

<sup>6</sup> Стучка П.И. Учение о государстве и Конституции РСФСР. М., 1922. С. 259.

<sup>7</sup> Златопольский Д.А. СССР – федеративное государство. С. 84.

<sup>8</sup> Фарберов Н.П. О некоторых спорных вопросах в теории советского государственного права. С. 143.

П.И. Стучкой<sup>9</sup> в коллективном труде «Основы советского права»<sup>10</sup>, опубликованном в 1920-е гг. Впоследствии она воспроизводилась в крупных исследованиях по советскому государственному праву и отдельных статьях.

**Третий подход** базировался на очевидном факте, что разные автономии обладают разным правовым статусом, поэтому их целесообразно дифференцировать именно в зависимости от объема прав и обязанностей. Признавая, что автономные республики являются государственными образованиями (хотя эта дефиниция не являлась единственной), многие исследователи отказывали в таковом автономным областям и коммунам. В.Н. Дурденевский называл их национальными провинциями с узкой автономией, отмечая, что в справочных изданиях ЦСУ и во многих официальных документах Немецкая трудовая коммуна, например, обозначалась просто как Маркштадтская губерния<sup>11</sup>. А.М. Турубинер писал, что области и коммуны – по существу национальные губернии, и разница между ними – только в названии<sup>12</sup>. О том, что автономная область является по сути национальной губернией, писали и другие исследователи<sup>13</sup>.

Позже эти оценки получили дальнейшее теоретическое обоснование, но акцент в отличие от работ 1920-х гг. переносился не на тождество правового статуса автономных областей и губерний, а на выделение различных типов самих автономий. Отмечалось, что советская автономия осуществляется в двух формах, в форме политической и административной автономии. Политическая автономия считалась представленной советским национальным государством – автономной республикой, а административная автономия, обозначенная как национальное государственное образование, выражалась в виде автономной

---

<sup>9</sup> Турубинер А.М. Государственный строй РСФСР. М., 1923; Стучка П.И. Учение о советском государстве и его Конституции. М.; Л., 1931. С.245-248, 258-274.

<sup>10</sup> Основы советского права / Под. ред. Д. Магеровского. М.; Л., 1927.

<sup>11</sup> Дурденевский В.Н. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. №1. С. 31.

<sup>12</sup> Турубинер А.М. К вопросу о положении автономных республик в СССР // Власть Советов. 1923. №6-7. С.48.

<sup>13</sup> Архипов К. Типы советской автономии // Власть Советов. 1923. № 9. С. 41; Гурвич Г.С. Автономизм и федерализм в советской системе // Власть Советов. 1924. №1. С. 28.

области и автономного округа<sup>14</sup>. Деление автономных образований на законодательные (АССР) и административные (автономные области и округа) отстаивали С.И. Русинова и В.А. Рянжин<sup>15</sup>.

Еще в 1920-е гг. Г.С. Гурвич пытался определить форму государственного устройства РСФСР путем ее сопоставления с традиционными признаками федерации, к которым он относил учредительную власть, окончательность ее актов, не подлежащих утверждению высшей властью, участие мест в создании хотя бы некоторых органов федеральной власти<sup>16</sup>. Г.С. Гурвич предпочитает избегать термина «федерация», заменяя его понятием «федерализм». Если трактовать «федерализм» как принцип, положенный в основу государственного устройства, разделяя при этом понятия «федерация» и «федерализм», что часто делают современные исследователи, то следующий вывод Г.С. Гурвича представляется вполне справедливым. Суть советского федерализма, по его мнению, заключалась в преодолении национальной проблемы, то есть в установлении не только юридического равенства, всех народов, но и предоставлении прав больше тому, кто слабее<sup>17</sup>. В.Н. Дурденевский, рассматривая РСФСР как федеративное суверенное государство, также полагал, что наименование республик «автономными» не вполне точное и что гораздо более удачно имя «федерирующих»<sup>18</sup>.

В юридической науке 1920-х гг. широко использовался прием, когда не акцентировалось внимание на особом статусе автономных республик, а все автономии и административно-территориальные единицы включались в общую совокупность и группировались по единым признакам, в числе которых отсутствовал национальный критерий. Так, В.Н. Дурденевский выделял четыре разряда: краевой, губернской-окружной, уездно-районный, волостной (районный). К перво-

---

<sup>14</sup> Советское государственное право / Под ред. С.С.Кравчука. М., 1985. С.237.

<sup>15</sup> Советское конституционное право/ Под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянжина. Л., 1975. С. 241.

<sup>16</sup> Гурвич Г.С. Принципы автономизма и федерализма в советской системе // Советское право. 1924. №3. С. 36.

<sup>17</sup> Гурвич Г.С. Принципы автономизма и федерализма. С. 36

<sup>18</sup> Дурденевский В.Н. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. № 1. С. 31.

му разряду он относил Сибирский и Северо-Кавказский края, Уральскую и Дальневосточную области, Казахскую Автономную Республику. Ко второму – автономные республики, не имевшие губернского деления, автономные области, губернии и большинство округов. К третьему – административно-территориальные единицы, сопоставимые с уездами, а к четвертому – сопоставимые с волостями<sup>19</sup>.

Таким образом, исследователь отошел от строгого следования легального статуса национально-территориального или административно-территориального образования, закрепленного в его наименовании, учитывая при этом совокупность критериев как юридического порядка (административное деление, объем компетенции), так и экономического свойства.

Более определенно высказался А.Ф. Евтихеев, который писал, что своеобразные в РСФСР местные образования, в виде автономных республик и автономных национальных областей в делах экономического и финансового свойства не имеют отличия от административных районов первой степени, непосредственно подчиняющихся центральным органам РСФСР, каковыми являются губернии. В положениях о местных финансах и экономических законах не проводится обыкновенно никакого различия между правами губисполкомов, областных исполкомов и ЦИКаи автономных республик<sup>20</sup>.

Особую актуальность вопрос о соотношении правового статуса отдельных административно-территориальных единиц, сформированных как по национальному, так и по территориальному принципу, приобрел в связи с внедрением нового административного деления, проводимого в рамках районирования во второй половине 1920-х годов. Уже в процессе образования Северо-Кавказского края (создан 13 февраля 1924 г.) обозначилась новая проблема, выразившаяся в том, что в состав его территории предполагалось включить национальные автономии — 1 республику и 4 области. Таким образом власть местных органов, в качестве которых выступали краевой съезд и исполком, распространялась на территории автономий, за которыми признавался статус государственных образований. Отмеченное противоречие не нашло убедительного разъяснения ни в законода-

---

<sup>19</sup> Дурденевский В.Н. О «соответствии» административно-территориальных единиц // Советское право. 1925. №6. С. 95.

<sup>20</sup> Евтихеев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 124.

тельстве, ни в советской научной доктрине. Всемерно и настойчиво подчеркивалась только необходимость соблюдения интересов национальных автономий, поэтому запрещалось пересматривать их границы в сторону сужения. В итоге часть автономий (10 наиболее крупных по территории, населению и экономической мощи республик) по-прежнему входили в состав РСФСР непосредственно, а часть (17 единиц) – была включена в состав краев и областей.

Как видно, федеративное устройство РСФСР отличалось существенным своеобразием. Оно не было закреплено законодательно, поэтому выделение субъектов, разграничение и сравнение их статуса велось исключительно в научной государственно-правовой доктрине<sup>21</sup>.

Мировой опыт государственного строительства решает вопрос распределения власти между федерацией и ее составными частями путем закрепления в конституциях федеративных государств и в договорах участников федерации разграничения предметов ведения и полномочий по осуществлению власти между федерацией и ее составными частями. При этом под предметами ведения понимаются сферы общественных отношений и деятельности органов федеративного государства и входящих в него образований по правовому регулированию и осуществлению другой деятельности, а под полномочиями их права и обязанности по осуществлению определенных ими мер по предметам, отнесенным к их ведению.

Разграничение предметов ведения и полномочий федерации и ее участников представляет собой сложный вопрос, оптимальное решение которого зависит от многих факторов, присущих любой федерации в конкретных исторических условиях. Это, прежде всего, политическая система государства, состояние его экономики, национальный состав населения, его культурный уровень и традиции, географическое положение и наличие природных ресурсов, политическая обстановка в стране и ее международное положение. От правильной оценки указанных факторов зависит степень необходимой централизации власти, что выражается в отнесении большего круга предметов ведения и полномочий к компетенции федерации либо в определении более широких властных полномочий субъектов федерации. Естественно, что даже при общественном понимании необходимости существования федерации у разных политических сил

---

<sup>21</sup> Яцук Т.Ф. Особенности российского федерализма 1920-х гг. М., 2006. С. 26-30.

и разных слоев населения складывается различное отношение к разграничению конкретных предметов ведения и полномочий.

Для Российской Федерации эта проблема стала особенно актуальной после прекращения существования СССР и обретения Россией полной самостоятельности. Как известно, первое решение, принципиально отличавшееся от положений Конституции РСФСР 1978 г., было закреплено в трех договорах от 31 марта 1992 года.

Конституция РФ 1993 г. (ст. 5) установила, что федеративное устройство страны основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении всех народов Федерации. Если Федеративный договор закрепил договорное разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, то статьи 71–73 Конституции, полностью впитав и лишь частично уточнив это разграничение, заменили его конституционным разграничением предметов ведения, а статья 76 косвенно предусмотрела законодательный порядок разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти.

Несмотря на достаточно четкое решение вопросов в статьях 71–73 и 76 Конституции, ими не исчерпывается проблема разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. В пункте 3 статьи 11 Конституции установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Таким образом, наряду с конституционным предусмотрено договорное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Эта новелла получила неоднозначную оценку некоторых авторов<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *Лысенко В.Н.* Развитие Федерации и Конституция России // Государство и право. 1997. № 8. С.14-15; *Строев Е.С.* На пути согласия в законотворчестве // Журнал российского права. 1997. № 12. С.5-7; Концепция «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы» // Федерализм. 1997. № 1(5). С.44-45; *Крылов Б.С.* Модели федерализма для России. В поисках альтернативы хаосу и распаду // Федерализм. 1997. № 5. С.112; *Осипян С.А., Шугуров В.В.* О разграничении предметов ведения

Положение статьи 11 в сопоставлении со статьями 71–73 и 76 Конституции прежде всего вызвало вопрос о допустимых пределах договорного разграничения предметов ведения и соотношении «иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий» с прямыми записями перечисленных статей Конституции.

Не решает проблему касающийся этого вопроса пункт 1 второго раздела Конституции, которым установлено, что в случае несоответствия Конституции РФ положениям Федеративного договора, а также других договоров заключенных между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, действуют положения Конституции РФ.

Данное предписание содержится в разделе о заключительных и переходных положениях Конституции, в силу чего относится только к ранее изданным актам, Федеративному договору и другим договорам, заключенным на его основе и в соответствии с прежней Конституцией. Договоры же, заключенные на основе Конституции 1993 г., не могут подпадать под действие ее заключительных и переходных положений.

С учетом изложенных соображений ссылку в статье 11 Конституции на Федеративный договор, на наш взгляд, следует понимать в равной мере как содержание ст. 71–73 и 76 Конституции и основание для договоров Российской Федерации с ее субъектами, заключенных до вступления в силу новой Конституции РФ.

Конституция не содержит никаких указаний о соотношении положений 71–73 и 76 Конституции и договоров с субъектами Федерации, заключенных после вступления ее в силу. Это и породило самые разноречивые мнения со ссылками на Конституцию Российской Федерации по другим вопросам.

Крайняя позиция основана на части 1 статьи 15, согласно которой Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Поскольку в статье 71 Конституции дан закрытый перечень предметов ведения Российской Федерации, в статье 72 также исчерпывающе перечислены все предметы совместного

---

между Российской Федерацией и ее субъектами (конституционно-правовые проблемы). Сб. статей. М., 1997. С. 58-67; *Тадевосян Э.В.* О моделировании в теории федерализма и проблемы асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8. С. 65.



ведения Российской Федерации и ее субъектов, а согласно статье 73 остальные предметы ведения отнесены полностью к ведению субъектов Федерации, то, по мнению сторонников крайней позиции, всякое перераспределение предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов недопустимо и противоречит статье 1 второго раздела Конституции. В равной мере нельзя перераспределять на договорных началах полномочия, если они распределены федеральными и региональными законами и иными нормативными правовыми актами. Положение же статьи 11 Конституции об «иных договорах» позволяет лишь уточнять и конкретизировать договорами то, что установлено статьями 71–73 и 76, а в исключительных случаях дополнять специфическими проблемами, которые не могут быть урегулированы иным способом.

Несмотря на кажущуюся привлекательность такой позиции, с ней нельзя согласиться. Статья 11 ставит «иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий» наравне с Конституцией, не отдавая ей предпочтения, сама же эта норма относится к основам конституционного строя Российской Федерации, которым в силу части 2 статьи 15 Конституции никакие иные положения Конституции не могут противоречить. Таким образом, договоры с субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий имеют определенный приоритет по отношению к статьям 71–73 и 76 Конституции, и их соответствие Конституции основано на ее статьях 11 и 15.

В связи с изложенным, казалось бы, правомерна другая позиция, допускающая любое разграничение на договорных началах предметов ведения и полномочий, независимо от прямых требований статей 71–73 и 76 Конституции.

С таким подходом вряд ли можно согласиться. Очевидно, что недопустимо пренебрегать тем обстоятельством, что часть 3 статьи 11, называя способы разграничения предметов ведения и полномочий, начинает перечисление их с самой Конституции. Это обязывает при заключении договоров считаться с разграничением, установленным Конституцией, хотя и не определяет, в какой мере. Главное же, на наш взгляд, состоит в том, что несмотря на отсутствие в Конституции РФ прямых указаний о возможных отличиях договорного разграничения предметов ведения от установленного статьями 71–73 Конституции, пределы таких отличий должны определяться, прежде

всего, исходя из закрепленных Конституцией основ конституционного строя и основ правового статуса личности (гл. 1 и 2 Конституции), положения которых нашли свое отражение в статьях о предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения.

Разграничение предметов ведения и полномочий тесно связано с другими основами федеративного устройства Российской Федерации, указанными в статье 5 Конституции; государственной целостностью Федерации, единством системы государственной власти, равноправием и самоопределением народов в Российской Федерации. Содержание статьи 5 Конституции предопределило отнесение к ведению Российской Федерации в статье 71 Конституции вопросов, требующих единого решения для всей Федерации. Это федеративное устройство и территория Российской Федерации, установление основ федеральной политики и федеральных программ, внешняя политика и международные отношения, вопросы войны и мира, обороны и безопасности, оборонное производство, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Статья 6 Конституции о едином гражданстве и правовом статусе гражданина Российской Федерации и глава 2 Конституции о правах и свободах человека и гражданина определили, что к предметам ведения Российской Федерации относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистии и помилования, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности.

Статьи 7, 8 и 9 главы 1 Конституции, закрепившие социально-экономические основы, единые для всей страны, отражены в предметах ведения Российской Федерации, указанные в пунктах «д», «е», «ж», «з», «и», «л» статьи 71 Конституции. Тем самым в статье 71 Конституции к предметам ведения Российской Федерации отнесены вопросы, обеспечивающие необходимую централизованную реализацию закрепленных Конституцией политических и социально-экономических основ, составляющих смысл существования Российской Федерации в интересах всех ее субъектов, всего населения страны. Принятие по предметам ведения Российской Федерации федеральных конституционных

законов и федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории страны, создает необходимую правовую базу для повсеместного последовательного соблюдения конституционных основ, придает необходимую прочность федеративному устройству России.

Перераспределение предусмотренных статьей 71 Конституции предметов ведения Российской Федерации, как правило, означало бы нарушение основ конституционного строя или основ правового статуса личности в РФ и противоречило бы Конституции. Поэтому договорное их перераспределение, и в частности, отнесение к совместно ведению или к ведению субъектов Федерации, недопустимо.

В то же время некоторые пункты статьи 71 Конституции (в частности, п. «в», «е», «ж», «з», «и», «м», «н») сформулированы весьма широко, каждый охватывает большой круг вопросов, в том числе, участие в решении которых при определенных условиях представляет значительный интерес для субъектов Федерации. Заинтересованность конкретных субъектов Федерации в решении таких вопросов потребовала обособления их в качестве дополнительных предметов совместного ведения и включения в отдельные договоры между Российской Федерацией и ее субъектами.

К примеру, вопросы оборонного производства (п. «м» ст. 71), которое осуществляется в нормальном режиме, не дают никаких оснований для отнесения его к предметам совместного ведения. В случае же, когда оборонное предприятие закрывается, полностью либо частично переходит на производство гражданской продукции, возникает много вопросов, прямо затрагивающих интересы региональных органов. Это трудоустройство и переквалификация высвобождаемых работников, организация производства необходимой региону продукции, перестройка связанной с предприятием инфраструктуры и др.

Также очевидна заинтересованность органов государственной власти субъектов Федерации в участии в разработке федеральных экономических, экологических и социальных программ, затрагивающих соответствующие регионы; в регламентации межбюджетных отношений, деятельности на их территории федеральных учреждений транспорта, связи, информации и т.д.

Конституция, исчерпывающе разграничив в ст. ст. 71–73 предметы ведения, не предусмотрела прямых указаний на разграничение полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения. Из пунктов 1 и 2 ст. 76 Конституции,

предусматривающих издание федеральных законов по таким предметам ведения, следует, что этими законами и должно осуществляться разграничение полномочий, а как они будут разграничены в каждом конкретном случае, решат законы.

Указание в п. 1 ст. 76 Конституции, соответствующее прямому действию на всей территории Российской Федерации законов по предметам ее ведения, на наш взгляд, не исключает возможности по отдельным вопросам наделять органы государственной власти субъектов Федерации необходимыми полномочиями.

Издаваемые по предметам совместного ведения федеральные законы должны разграничивать полномочия федеральных и региональных органов государственной власти исходя из цели конкретного закона. В одних случаях достаточно в федеральном законе установить лишь самые общие положения, исчерпывающую регламентацию отнести к полномочиям субъектов Федерации. В других случаях, требующих большего единообразия при решении вопросов в масштабе страны, развернутые правила достаточно закрепить в самом федеральном законе, а к полномочиям субъектов Федерации отнести решение второстепенных вопросов.

Можно полагать, что отсутствие в Конституции четких указаний на порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения послужило основанием для включения в договоры, заключаемые между Российской Федерацией и ее субъектами, положений, предусматривающих разграничение по согласованию сторон полномочий как по дополнительным предметам совместного ведения, так и по предусмотренным в статье 72 Конституции<sup>23</sup>.

### **3.2. Концепция регионального права**

Результаты изучения нормативных актов и литературных источников позволяют сформулировать институционально-двуединую концепцию регионального права Башкортостана на основе «регионального законодательства», «законодательства регионов», «законодательства субъектов», «регионализации федерального законодательства»,

---

<sup>23</sup> *Колибаб К.Е.* Договоры Российской Федерации с ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий: необходимо участие законодателей // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 3-13.

«законодательства правовой системы», «законодательства территориально-государственного управления»<sup>24</sup>.

Необходимость объединения различных подходов в единую сущность институционально-двуединой концепции регионального права объясняется предложением о целесообразности выделения в правовой системе России регионального права в рамках юридической регионалогии<sup>25</sup> и оформления его в качестве учебной дисциплины с учетом различных федеральных, федерально-региональных, региональных, муниципальных нормативных актов.

По мнению В.В. Толстошеева<sup>26</sup>, своеобразие предмета регионального права заключается в согласовании интересов центра и регионов. Данное положение находит подтверждение в Указах Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (3 июня 1996 г. № 803); «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» (25 мая 1998 г. № 586); «О Министерстве регионального развития Российской Федерации» (13 сентября 2004 г. № 1168); в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), а также в региональной программе по «Фондам регионального развития», которая дополнена Постановлением Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации № 1936-III ГД «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» (10 октября 2001 г.)<sup>27</sup>.

Региональное право стало изучаться с позиции правовой информации в системе государственности и в структуре Европейского законодательства. При этом исходными признаются: социальная ценность права; механизм юридического процесса; принципы правотворчества и разделения власти. Они важны при исследовании противоречий и несоответствий основных законов субъектов Федерации фе-

---

<sup>24</sup> Современные термины: «политическая субъектность регионов», «региональная политическая субъектность», «государственная субъектность» «субъект политики», «субъекты федерации», понимаемые как синонимы, применимы прежним взаимоотношениям Башкортостана и России, поскольку они толкуются в смысле «самостоятельности», «суверенности», «полномочий субъектов» отдельного края.

<sup>25</sup> Государство и право. 1997. № 10. С. 59-65.

<sup>26</sup> Толстошеев В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития // Государство и право. 1998. № 11. С. 8-14.

<sup>27</sup> Ведомости Федерального Собрания. 2001. № 30 (263). С. 12-13.

деральному законодательству, а также при разработке мер по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством.

Задачи регионального права заключаются: в выявлении пробелов механизма разрешения конфликтов; формировании систем законодательства субъекта регионального права; определении предмета, цели, функции, пределов регионального законодательства в правовой системе России<sup>28</sup>.

В региональной, как и в других подсистемах российского права, основной структурной единицей выступают образующие ее в своей совокупности юридические нормы. Для регионально-правовых норм характерны общие черты и свои особенности. Во-первых, действие большинства из них определяется территорией отдельных субъектов Федерации. Во-вторых, специфика данных норм проявляется в том, что источниками права наряду с федеральными актами являются и федерально-региональные правовые документы (договоры и соглашения), и законодательные акты субъектов Федерации.

Регионально-правовые нормы классифицируются по характеру содержащихся в них предписаний, объектам регламентации, степени определенности цели и функции отдельных институтов.

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 24.06.99 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. 28 июня; Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (с изменениями от 13.12.2001 года) // Российская газета. 2001. № 247; Постановление Государственного Собрания Республики Башкортостан от 30 мая 2001 года «О законодательной инициативе Государственного Собрания Республики Башкортостан по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров РБ. 2001. № 10. Ст. 690.

Современная «регионализация» федерального законодательства является объективной необходимостью как в решении различных актуальных вопросов общественной жизни в конкретных субъектах Федерации, так и в оказании федеральной поддержки депрессивным (т.е. отсутствие стимулов развития) регионам. В связи с постоянным увеличением правовых норм в федеральном законодательстве, связанных с регулированием общественной жизни в регионах, высказываются интересные суждения о формах их кодификации. В частности, предлагается издание по всем вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов основ законодательства<sup>29</sup>.

Региональное право как комплексное нормативное образование имеет свою структуру (систему), состоящую из однородных групп регионально-правовых норм. Исходя из регулируемых ими основных сфер общественных отношений, можно выделить – публичный, экономический, природоресурсный и экологический, социальный блоки. Они объединяют нормы, закрепляющие различные публичные отношения, складывающиеся в регионах, и прежде всего нормативные предписания, регулирующие деятельность органов публичной власти (государственных и муниципальных); взаимоотношения их с гражданами при реализации ими политических прав и свобод; их взаимодействие с общественными объединениями.

Комплексность регионального права не означает, что оно вторично и производно от других подразделений правовой системы России. Самостоятельность этого нормативно-правового образования обусловлена объективной необходимостью регулирования целого ряда общественных отношений в региональном масштабе. Конституционное закрепление в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов регламентации разнообразных общественных связей, предоставление им права собственного правового регулирования иных отношений свидетельствует об относительной самостоятельности и значительной роли регионально-правовых норм, интегрирующихся в единый комплекс.

На наш взгляд, также соответствует федеральному законодательству институционально-двуединная концепция регионального права с позиции согласования центра и регионов.

---

<sup>29</sup> *Лысенко В.Н.* Разделение власти и опыт Российской Федерации // *Федерализм власти и власть федерализма.* М., 1997. С. 169.

Дело в том, что под «регионом» понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Федерации. В отдельных случаях «район» отождествляется с понятием «регион», как это имеет место, в частности, в Федеральном законе «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>30</sup>. В российском законодательстве термин «регион» применяется для обозначения не всегда одинаковых по своим масштабам территорий, иногда к нему относят и муниципальные образования. Заметим, что для обозначения отдельных частей российского пространства используется и иная терминология – бассейны, зоны, округа, районы, охватывающие несколько субъектов Российской Федерации. В частности, в документах Европейского Союза понятие «регион» трактуется как территория, представляющая очевидную общность с географической точки зрения, или такая территориальная общность, где есть преемственность и чье население разделяет определенные общие ценности и стремится сохранить и развить свою самобытность в целях стимулирования культурного, экономического и социального прогресса.

В современной экономической литературе понятие «регион» употребляется в трех значениях: 1) административно-территориальная единица унитарного государства или федерации; 2) экономико-географический район, включающий совокупность таких административно-территориальных единиц (Сибирь, Северный Кавказ и др.); 3) в мировой экономике – группа соседствующих государств<sup>31</sup>.

Что касается термина «субъект Российской Федерации», то он в российском законодательстве появился сравнительно недавно, а ранее им признавались лишь автономные республики. Поэтому в законодательных актах России, принятых до вступления в силу действующей Конституции РФ, нередко республики выделялись особо. Впер-

---

<sup>30</sup> Термин «район» на Западе не употребляется — вместо него используется термин «регион». См.: *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики. СПб., 1998. С. 30.

<sup>31</sup> *Строев Е.С., Бляхман Л.С., Кротов М.М.* Экономика Содружества Независимых Государств: опыт и проблемы реформ. СПб., 1998. С. 451.



вые этот термин был использован в законодательстве и затем внесен в один из дополнительных протоколов к Федеративному договору. В настоящее время Конституция РФ и другие законодательные акты используют его как собирательный, охватывающий республику, край, области, автономные округа, автономную область и города федерального значения.

Перечень и виды субъектов Российской Федерации содержатся в Конституции РФ (ст. 5). В ней подчеркивается, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — равноправных субъектов Федерации. В статье 65 в алфавитном порядке перечисляются все субъекты Российской Федерации без конкретизации Федеративного договора.

В действующем законодательстве часто встречается термин «территория». Так, Градостроительный кодекс РФ подчеркивает, что пространственную и земельно-ресурсную основу городских и сельских поселений составляет территория в пределах установленных границ (черты) поселений, а также то, что находится над и под поверхностью указанных территорий (ст. 38). Кодекс различает территории, благоприятные для развития систем расселения, особо охраняемые природные территории, прибрежные территории, территории сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения, территории с экстремальными природно-климатическими условиями, территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, территории залегания полезных ископаемых и иные территории (ст. 31). Бюджетный кодекс РФ при регламентации бюджетных отношений по прогнозированию социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований использует общее понятие — прогноз социально-экономического развития территории (ст. 173).

В международном праве под территорией в широком смысле понимаются различные пространства земного шара с его сухопутной и водной поверхностью, недрами и воздушным пространством, а также космическое пространство и находящиеся в нем небесные тела. По основным видам правового режима территории подразделяются на три типа: государственная территория; территория с международным режимом; территория со смешанным режимом<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1998. С. 90.

Для федеративных государств правовое закрепление своей территории имеет не только международно-правовое, но и внутреннее, государственно-правовое значение. От этого зависят границы федерального суверенитета, т.е. поле действия федерального законодательства, федеральной исполнительной и судебной властей<sup>33</sup>.

Разнообразные общественные отношения в рамках региона регулируются нормами правовых актов, различными по своей иерархичности (федеральными, федерально-региональными и субъектов Федерации), в своей совокупности образуя единый нормативный массив, который может быть обозначен по-разному<sup>34</sup>.

К тому же за последние годы само законодательство все активнее использует данный термин. Например, Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» от 9 июля 1997 г. предусматривает преобразование института полномочных представителей, ранее функционирующих в субъектах Федерации, теперь уже учреждаемых в регионах.

**Центральный федеральный округ** (центр – Москва): Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области и город Москва.

**Северо-Западный федеральный округ** (центр – Санкт-Петербург): Республики Карелия и Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, город Санкт-Петербург и Ненецкий автономный округ.

**Северо-Кавказский федеральный округ** (центр – Ростов-на-Дону): Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Чечня, Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области.

**Приволжский федеральный округ** (центр – Нижний Новгород): Республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пен-

---

<sup>33</sup> Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия права. М., 1998. С. 457.

<sup>34</sup> Регионалистика — взаимосвязанная система наук, отражающих влияние регионализации на все стороны жизни общества и представляющих единую дисциплину. См.: Федерализм: энциклопедический словарь. М., 1997. С. 199.

зенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области, Коми-Пермяцкий автономный округ.

**Уральский федеральный округ** (центр – Екатеринбург): Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

**Сибирский федеральный округ** (центр – Новосибирск): Республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская области, Агинский, Бурятский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский и Эвенкийский автономные округа.

**Дальневосточный федеральный округ** (центр – Хабаровск): Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и Чукотский автономные округа (Комсомольская правда. 2000. 16 мая).

Наиболее значимой представляется классификация региональных отношений по сферам общественной жизни, в рамках которых они регулируются соответствующими правовыми отраслевыми нормами. К ним можно отнести: политическую (публичную), экономическую, природоресурсную и экологическую, социальную.

1) Политическая сфера охватывает: разнообразные общественные связи, касающиеся организации государственной власти в регионах; реализацию гражданами своих политических прав и свобод; государственное управление конкретными сферами общественной деятельности; организацию и функционирование конституционных (уставных) судов и мировых судей в субъектах Федерации.

2) Экономическая сфера объединяет разнообразные отношения: связанные с деятельностью по социально-экономическому развитию регионов; по удовлетворению публичных (общественных), корпоративных и индивидуальных потребностей в продукции и услугах в региональном масштабе.

3) Природоресурсная и экологическая сфера объединяет отношения, возникающие по поводу: использования природных ресурсов (водных, лесных и др.); охраны природной среды в регионах.

4) Социальная сфера затрагивает широкий круг региональных общественных отношений: касающихся жилищных, семейных, трудовых отношений; по удовлетворению социально-культурных потребностей граждан в субъектах Федерации.

Региональные общественные отношения складываются с участием различных субъектов права – граждан, государственных органов, предприятий и др. Особым их участником являются субъекты Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Республики как национально-государственные образования имеют свои конституции и законодательство, свои государственные языки, которые наряду с государственным языком Российской Федерации применяются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик.

Края, области представляют собой территориально-государственные образования, имеющие свои уставы и законодательство, самостоятельно осуществляющие власть на подведомственной территории.

Города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) являются территориально-государственными образованиями, созданными на основе мегаполисов Российской Федерации, также имеют свои уставы и законодательство.

Автономная область и автономные округа – национально-государственные образования в составе Российской Федерации, имеющие свои уставы и законодательство. Конституцией РФ предусмотрена возможность принятия специального Федерального закона об автономной области, автономных округах.

Предложенная структура социально-экономического и территориально-административного деления России включает в себя: экономические зоны – Европейская часть России, Сибирь, Дальний Восток, с выделением определенных подзон; экономические районы типа Северного Кавказа, Урала, Поволжья. Всего по экономическому районированию в России выделяется 11 экономических районов; регион – территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся следующими основополагающими чертами: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т.е. наличием политико-административных органов управления.

Следует заметить, что экономические районы (нередко их именуют экономико-географическими) – это крупномасштабные территории Российской Федерации, располагающие однородными (сходными) природно-климатическими условиями, полезными ископаемыми, трудовыми ресурсами, производственным и научным потенциалом, специализацией и кооперацией производства, экономическими

связями между производственной и непроизводственной сферами, отраслями, определенным местом во внутрироссийском и международном разделении труда.

Факторами, оказывающими существенное влияние на развитие и размещение производительных сил региона субъекта Федерации, являются: природноресурсный потенциал (количество и виды природных ресурсов, их геологические характеристики, условия добычи, использования); демографические (в первую очередь, численность и структура населения, трудовые ресурсы); социальная инфраструктура; экологические (уровень рационального природопользования, экологизация экономики); технико-экономические (трудоемкость, материалоемкость, энергоемкость, водоемкость, транспортабельность продукции); экономические (оценка ЭГП, транспортное положение, стоимость основных фондов, показатели ВВП, эффективность производства); технологические (уровень существующих технологий, влияние НТР на возможный уровень техники и технологии)<sup>35</sup>.

В совокупности наиболее существенными показателями региональной специализации являются: индекс уровня специализации региона по отраслям (отношение удельного веса региона в Российской Федерации по производству продукции данной отрасли к удельному весу региона в стране по всей промышленности и сельскому хозяйству); индекс эффективности специализации (отношение объема производства на единицу издержек в регионе к такому же показателю по России); общий индекс специализации (произведение предыдущих частных индексов).

К разработке институционально-двуединой концепции регионального права способствовала активизация региональных научных исследований по освоению слаборазвитых проблемных территорий, реконверсии депрессивных промышленных районов, децентрализации районов сверхконцентрации промышленного производства, образованию новых промышленных очагов или узлов за границей городов, не связанных с существующими центрами промышленности.

Расширение региональных исследований на Западе способствовало совершенствованию региональной политики, осуществлению ее регулирующего воздействия, направленного на экономическое сти-

---

<sup>35</sup> Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение. Экономика и управление. М., 2000. С. 341-372.

мулирование миграционных процессов, размещения в регионах производства, трудовых ресурсов и т.д.

Практически во всех странах Запада создана широкая сеть научных, государственных и общественных организаций, исследующих региональные проблемы. В США свыше 100 университетов ведут региональную тематику, созданы специализированные кафедры, осуществляется подготовка специалистов-регионоведов.

Франция является унитарным государством, но и здесь широко развиты региональные исследования: создан Комитет регионального развития, в составе 22 районов (регионов) избраны Советы регионов.

Региональные исследования в России и в зарубежных странах связаны с проблемами административно-политического и экономического районирования. Следовательно, основой экономического районирования служило административно-территориальное устройство.

Сегодня в научный оборот вошло понятие «экономический федерализм», и оно рассматривается как «внутренняя система и механизм взаимодействия Российской Федерации с субъектами Федерации, а также самих субъектов друг с другом в сфере экономической деятельности».

Федеральное и региональное законодательство направлены на: удовлетворение основных общественных потребностей с помощью законов, подготовленных на основе научного анализа и прогнозов; законодательное обеспечение государственных реформ и программ по важнейшим направлениям экономического и социально-культурного развития России; совершенствование структуры законодательства с учетом обеспечения развития системы и отраслей права и основных правовых институтов; децентрализация правового регулирования на основе федеративных начал и самоуправления; укрепление системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и договорами (соглашениями); обеспечение устойчивой правопреemptственности в стране, когда действие основных правовых актов и норм не прерывается из-за политических и иных изменений, а служит фундаментом устойчивого государственного и социально-экономического развития институционально-двуединой концепции регионального права. Она позволяет вывести так называемую идеальную модель федерализма современного государства – нецентрализованный (по принципу самоуправления), симметричный (равноправие одинаковых по своей государственно-правовой природе субъектов Федерации),

кооперативный федерализм (основанный на сотрудничестве и взаимной ответственности сторон федеративных отношений), построенный на принципе согласованного суверенитета в Российской Федерации.

Россия приблизилась в большей мере к канонам классического симметричного федеративного государства. Вместо трех версий правового статуса субъектов Федерации по Федеративному договору в действующей российской Конституции учрежден принцип равноправия субъектов Федерации. Конституционно закреплены единый для всех субъектов Федерации перечень предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст.72), а также принцип остаточной компетенции субъектов Федерации (ст.73), что означает в свою очередь расширение элементов децентрализации и кооперативного федерализма с учетом особенности регионального права.

Сказанное позволяет придти к некоторым выводам.

Авторская концепция регионального права разработана в рамках принципа согласования интересов центра и регионов, который определяет: 1) равенство и суверенность народов России; 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств; 3) отмены всех и всяких, национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп, населяющих территорию России (Декларация прав народов России от 2 ноября 1917 г.).

Возможно, кому-то покажется не логичным введение мною в научный оборот концепции согласованного суверенитета. Она обосновывается тем, что, во-первых, вслед за Россией в Башкортостане суверенитет позволил утверждению Башкирской государственности; во-вторых, государственный (конституционный) суверенитет создал самостоятельный правовой суверенитет Республики Башкортостан; в-третьих, суверенитет Республики Башкортостан способствовал экономическому суверенитету республики; в-четвертых, посредством приложения к Федеративному договору, различных договоров, соглашений, конституций между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан создали согласованный суверенитет в Российской Федерации. Поэтому все утверждения о том, что, якобы, Конституция Башкортостана 1925 г. была действующей и самостоятельным актом в системе законодательства республики не имеют достаточного основания, поскольку Конституция Башкортостана 1937 г. была утверждена только в 1948 г. ВЦИК РСФСР.



Впервые признание автономных республик государствами, следовательно, признание необходимости регионального права, предусматривалось в Конституции РСФСР 1978 г.

Концепция регионального права тесно взаимосвязана и с принципами национально-государственного устройства Российской Федерации. Они выражаются в совмещении национальной и территориальных основ структурной организации Федерации (республика, автономная область, автономный округ, область и города); в свободном региональном развитии субъектов Российской Федерации (ст. 72, 73, 76, 77, 78); в равноправии и самоопределении народов (ст. 26, 29, 67, 68); в равноправии тождественных субъектов Российской Федерации (ст. 5); в согласованности форм национального самоопределения; в многообразии форм национального самоопределения; в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами.

Цель регионального права на основе согласованного суверенитета направлена на: 1) конституционное признание федеративной формы государственного устройства, 2) объединение и сохранение государственного единства, целостности; 3) обеспечение национальной безопасности; 4) централизацию и децентрализацию суверенной федеральной власти и власти субъектов федерации; 5) взаимное уважение и взаимную ответственность Федерации и ее субъектов; 6) обеспечение прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами; 7) разработку юридических механизмов разрешения конфликтов.

В генезисе регионального права отражена главная цель – объединение ряда государств в единое федеративное государство, а не установление подчинённости друг другу. Не теряя своего суверенитета, субъекты Федерации образуют общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией в осуществлении внутренней и внешней политики. Каждый субъект Федерации сохраняет политико-правовое качество суверенной государственности, но его суверенитет в определённой мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенции, равно как ограничен суверенитет Федерации компетенцией ее субъектов. Поэтому вырабатываются и закрепляются новые принципы Федерации, которые призваны обеспечить целостность и суверенитет России в целом, и одновременно – необходимый уровень самостоятельности ее



субъектов, возможность решения на местах широкого комплекса вопросов развития территорий с учетом их национальных, экономических интересов и особенностей.

При разработке концепции регионального права на основе согласованного суверенитета нами были учтены: признание права на самоопределение народа как этнического образования (суверенитет нации); обретение государственного суверенитета через суверенитет народа;

Проблема самоуправленческих начал в Российской Федерации заключается в соотношении понятия народа, проживающего на территории Федерации, и народа государства, входящего в субъекты Федерации. Народ Федерации – понятие более общее по отношению к народу государства – числа Федерации, которая призвана объединить все проживающее в ее границах население и перевести его на федеративные отношения.

Противопоставление народа всей Федерации народу, составляющему часть его и проживающему в пределах государства – члена Федерации, всегда приводит к разрушению Федерации, поскольку делает невозможным установление единства в обеспечении прав и свобод человека в федеративном образовании.

Самоуправленческие начала в региональном праве проявляются в объеме полномочий субъектов, процедуре выработки принятия и реализации решений, в степени согласованности волевых действий и обеспеченности интересов различных субъектов на началах субординации.

Интенсивный процесс «регионализации» федерального законодательства вызван необходимостью решения различных актуальных вопросов общественной жизни в конкретных субъектах Федерации, оказания федеральной поддержки депрессивным регионам, создания реальных гарантий реализации провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод граждан на всей территории Российской Федерации. В связи с постоянным увеличением правовых норм в федеральном законодательстве, связанных с регулированием общественной жизни в регионах, высказываются интересные суждения о формах их кодификации. В частности, предлагается издание по всем вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов основ законодательства.

При подготовке Федеративного кодекса для решения комплекса проблем регионального развития необходимо решить следующие проблемы.

Первая проблема – углубление конституционных основ законодательной системы на уровне, как Федерации, так и ее субъектов. Конституция формирует и закрепляет принципы правовой системы, виды правовых актов, их соотношение. Однако на практике наблюдается немало отступлений от названных положений, когда принципы верховенства закона, приоритета прав человека и гражданина, общепризнанных норм международного права и другие реализуются слабо.

Вторая проблема — как обеспечить воздействие конституционных норм на процесс законотворчества. Эти нормы своеобразны по своему содержанию и структуре. Можно выделить следующие виды конституционных отсылок: а) к федеральному конституционному закону; б) к названному непосредственно в Конституции (именному) закону; в) к законодательству (когда есть или нужен ряд актов); г) к Федеральному закону или федеральным законам; д) к закону (в собирательном смысле, то есть к законам Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения); е) к закону субъекта РФ; ж) к предмету законодательного регулирования, когда он либо обозначен, либо иницируется.

### **3.3. Гносеологические основы регионального права**

При изучении гносеологических основ различных видов регионального права (дискреционного, регионально-проконституционного законодательства, конституционно-уставного) учитывались дореволюционные научные исследования по районированию К.И. Арсентьева «Начертание статистики Российского государства», Н.П. Огарева «Опыт статистического распределения Российской империи», П. Семенова «Торговля и промышленность Европейской России по районам», А.Ф. Фортунатова «К вопросу о сельскохозяйственных районах в России». Д.И. Менделеева по орошению земель Нижнего Поволжья, развитию железнодорожного и речного транспорта, созданию Волго-Донского канала, В.И. Вернадского по проблемам социально-экономического развития отдельных территорий России, а также результаты деятельности Совета по изучению производительных сил страны.

Необходимость комплексного изучения региональных проблем была вызвана тем, что значительные административно-территориальные преобразования происходили в годы Советской власти, в ходе

которых были ликвидированы старые административно-территориальные единицы – губернии, уезды, волости, наместничества и др.

Достаточно сказать, что вплоть до начала 90-х гг. политико-административное деление СССР выглядело так: 15 союзных республик, в составе которых существовало 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных (национальных) округов; свыше 130 областей и краев. В состав Российской Федерации входили 16 автономных республик, 6 краев, включавших 5 автономных областей и 2 автономных округа, 49 областей (в составе 7 областей было 8 автономных округов). Особый статус управления имели Москва и Ленинград.

В числе первых советских регионоведов, наряду с другими исследователями, был также Н.Н. Колосовский, автор таких крупных работ, как «Теория экономического районирования», «Основы экономического районирования» и др. Он участвовал в разработке проекта «Урало-Кузнецкий комбинат», работал в Управлении по исследованию Ангары, в СОПСе, преподавал в вузах. Именно Н. Колосовский еще до войны создал курс лекций по районированию, ранее в учебных заведениях не читавшийся. Районирование, по Н. Колосовскому, – это раскрытие процесса формирования пространственных экономических систем; цель изучения этих систем – достижение максимальной эффективности территориальной организации производительных сил страны.

Научные проблемы учения о районировании Н. Колосовский делил на 4 группы, в которых находит отражение и региональное право: теоретические – речь идет о научных основах и закономерностях районирования; исторические – изучение истории экономического районирования и развития научной мысли в России; методические – разработка и систематика научной методики (приемов и способов) исследования районирования; прикладные – использование теории районирования на практике.

В 1938-1940 гг. Госплан СССР разработал новую сетку экономических районов (их стало 13). Стали составляться и утверждаться государственные пятилетние планы развития народного хозяйства. Такие планы составлялись по отраслям, экономическим районам и союзным республикам.

Практически с начала 60-х гг. научные общественные и региональные исследования многочисленных научных и проектных учреждений и организаций концентрировались на разработке основного про-

гнозного документа страны: «Генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР». А в 70-е гг. параллельно с разработкой «Генеральной схемы» стала разрабатываться «Комплексная программа научно-технического прогресса». Заметим, что в разработке «Генеральной схемы» участвовало около 500 институтов и лабораторий, эта программа была рассчитана на 10-15 лет и имела конкретные показатели. Что касается «Комплексной программы», то, по мнению ее авторов, она носила стратегический характер и была рассчитана до 2010 г. В числе важных программных документов была также «Генеральная схема расселения СССР».

В 70-80-е гг. активно велись и региональные экономические исследования, а также разрабатывать программы: «Развитие Западно-Сибирского нефтегазового комплекса», «Освоение БАМа», «Формирование Тимано-Печерского», «Канско-Ачинского ТПК». В целом накануне перестройки в СССР работало около 50 различных научных учреждений и организаций, специально занимавшихся региональными исследованиями.

С развитием рыночного хозяйства в России заметно возрос интерес к региональной науке не только в Центре, в традиционных научных организациях, занимающихся региональными исследованиями, но и непосредственно на местах, в регионах. Об этом наглядно свидетельствуют многочисленные научные публикации, посвященные региональным проблемам и региональной политике («Региональная экономика: новые подходы» (М., 1993); «Размещение производительных сил» (М., 1994); «Процессы регионального научно-технического развития» (Новосибирск, 1993); «Региональная экономика» (М., 1995); «Экономическое положение регионов Российской Федерации» (М., 1994); «Среднерусский регион: проблемы и перспективы» (М., 1995); «Регионы и города России: экономика и внешнеэкономические связи» (М., 1996); «Вертикаль власти: регион и национальная политика» (М., 1996); «Межрегиональный анализ переходных социально-экономических процессов» (Ижевск, 1996); «Регионы России в переходный период» (М., 1993); «Региональные экологические системы» (Новосибирск, 1993); «Становление рыночной экономики региона» (Барнаул, 1995); «Федеративное устройство России: история и современность» (М., 1995); «Проблемы управления в эксклавному регионе России» (Калининград, 1996); «Развитие региона: методический подход» (Екатеринбург, 1995); «Экономика субъекта Российской Федерации:

региональный опыт и проблемы» (Екатеринбург, 1996); «Реализация принципов федерализма» (Ростов н/Д, 1997), «Экономические условия развития федерализма в России» (Ростов н/Д, 1998), «Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания» (М., 1998); «Регионоведение» (М., 1998); «Региональная экономика» (М., 1998); «Региональная экономика» (Ростов н/Д, 1998); «Региональные стратегии и технологии экономического развития» (Ростов н/Д, 1999) и др.). Отметим и то, что важнейшим направлением региональных исследований становится изучение пограничного сотрудничества регионов; модель такого сотрудничества считается наиболее перспективной для регионов будущего, например, 15% всего пространства Европейского Союза занимают пограничные регионы, а в Российской Федерации статус пограничных регионов имеет около 40 субъектов Федерации из 89.

В конце 1997 г. вышла в свет коллективная работа ученых Уральского отделения РАН, посвященная социально-экономическим проблемам формирования рыночных отношений в крупном городе. В ней значительное место было отведено методологическим аспектам региональной политики. Определяя объекты региональной политики, авторы, в частности, отмечают, что регионы – это «территориальные части страны, отличающиеся друг от друга природными и социально-экономическими условиями».

Значительный интерес представляет работа И. Арженовского «Региональный рынок: воспроизведенный процесс», выпущенная в Нижнем Новгороде в 1997 г. Это уже не первое научно-аналитическое исследование данного автора, посвященное региональным проблемам. Понятие «регион», которое вводит Арженовский признается наиболее обоснованным и конкретным. Термин «регион» он определяет как «выделившуюся в процессе общественного (территориального) разделения труда часть территории страны, которая характеризуется специализацией на производстве тех или иных товаров и услуг, общностью и специфическим по отношению к другим территориям характером воспроизводственного процесса; комплексностью и целостностью хозяйства; наличием органов управления, обеспечивающих решение стоящих перед регионом задач».

Для определения истоков регионального права определенным интерес представляют современные издания по истории Башкортостана.

В частности, известный ученый академик АН РБ Н.А. Мажитов давно исследует данную тему. В его прежних трудах всесторонне

были обобщены материалы о ранней истории башкир, в т.ч. курганов Южного Урала VIII–XII вв.

Однако авторы необходимость подготовки нового аналитического материала объясняют тем, что в литературе существует некорректное мнение о нахождении башкир до XIV в. на стадии родового строя, что они в своем развитии не достигли уровня создания собственных государственных организаций. Кроме того, авторы совершенно справедливо отмечают, что в научной литературе, да и в представлении многих людей, под Башкортостаном подразумевается территория современной Республики Башкортостан. Это дает основание для серьезного обсуждения древней и средневековой истории Башкортостана. Башкиры, как и ряд других народов России, были обделены наличием обобщающих исследований в отечественной литературе.

Действительно, с момента появления первых достоверных письменных источников о башкирах (IX–XII вв.) до вхождения Башкортостана в состав Российского государства (середина XVI в.) башкиры считались коренным населением огромной территории – от восточных границ Самарской и Саратовской областей (от левого берега р. Волга до Иртыша) в широтном направлении и от Среднего Урала (юг Пермского края, Свердловской области) до северо-казахстанских степей. Потомки средневековых башкир на этих землях живут до сегодняшнего дня на правах коренного населения. Авторы апеллируют это достоверными историческими документами, подтверждающими указанные границы. По концепции авторов, это и есть историческая родина башкир – территория их формирования и развития как народа, которую они рекомендуют называть Историческим (Большим) Башкортостаном. Именно в таком понимании авторы излагают древнюю и средневековую историю Башкортостана.

Разделяя исходные положения авторов, следует подчеркнуть, что проблемы государственности Башкортостана в той или иной мере применительно к современной Республике Башкортостан рассматривались в специальных выпусках хронологического издания законов и сборниках документов, в рамках башкирской государственности и на основе национального возрождения и конституционного строительства; отражались в решениях национальных и межнациональных проблем, в общественно-политических чтениях, научно-практических конференциях и днях республики в ознаменовании добровольного присоединения Башкортостана к России.

Однако в них так предметно не исследовались ранние виды государственных образований Башкортостана, как это сделано в рецензируемой работе.

Представленная монография глубокими корнями уходит к типологии государственности на современном этапе, что подчеркивается в трудах других авторов.

В отличие от других работ в рецензируемой монографии приведены достоверные материалы об археологических памятниках, подтверждающие общие закономерности возникновения государственности в Башкортостане. В частности, к ним относятся: общественный строй дахо-сако-массагетских племен; страна (государство) Янь; основы этногенеза башкирского народа – племен Южного Урала раннежелезного века; источник о древних предках башкир – эпос «Уралбатыр»; государство Кангуй – именьковская и мазунинская культуры, кочевые племена степной зоны (гунны, усунь, дай, кангюйцы); позднесаргатская культура; городища-крепости «Кала-тау», «Ханкала» («Имэн-кала»), Петртау; город Башкорт, городища бахмутинской и турбаслинской культур; племена кушнаренковской культуры; племена селенташской культуры, занимающие степную часть Южного Урала (Башкортостан, Челябинская, Оренбургская области, регионы Казахстана); городища-крепости Уфа-I и Уфа-II; административная граница Исторического (Большого) Башкортостана в IX–XII вв.; религии башкир – политические представления во главе с верховным богом Тенгри, отождествляемым с солнцем, небосводом.

Как известно, в литературе вопрос относительно государственных образований башкир в IX – начале XIII в. никогда не ставился. По объяснению авторов, причиной отсутствия внимания к нему является то, что для многих исследователей конкретная территория расселения, памятники и культура ранних башкир до сих пор остаются неизвестными. Одновременно полная его неизученность является прямым следствием фрагментарности свидетельств письменных источников о башкирах и в целом неразработанности методики реконструкции общественных отношений на основе преимущественно археологических источников.

В доказательство о существовании у башкир рубежа I–II тысячелетий н.э. собственных государственных организаций авторы приводят: а) существование развитых городов со своими правителями, у которых власть передавалась от отца к сыну; б) возможное предназ-



начение городов как административных центров локальных государственных образований (ханств); в) вероятное предназначение города Башкорт как столицы общенационального государства башкир; г) наличие у башкир развитого комплексного хозяйства с разветвленной сетью *международных караванных* торговых маршрутов, требующих четкой системы государственного управления; д) наличие десятков известных башкирских правителей (ханов).

При этом они в качестве исходного признают (видимо, не без оснований) то, что важным этапом в развитии общественной жизни населения Южного Урала явились IX–XII вв., когда в состав формировавшегося башкирского народа вошли новые кочевые племена, пришедшие из степей Южной Сибири, Казахстана, Средней Азии и Нижнего Поволжья.

Разделяем утверждение авторов монографии о том, что за счет кочевого мира привнесены яркие элементы, которые способствовали большему сближению в культуре, хозяйстве населения Южного Урала. Лучшей иллюстрацией этого сближения служат найденные в курганах многочисленные поясные, уздечные и седельные наборы.

Представляют научный интерес, подтвержденные Л.Н. Гумилевым, выводы авторов о том, что эпоха Великого переселения народов (IV–VII вв.) характеризуется объединением сил гуннов и усуней, которые переправились через Волгу и начали активные военные действия в западном направлении.

По их предположению, поход мог возглавить Кангюй – государство, контролировавшее в то время всю политическую ситуацию в южноуральских и нижневолжских степях. Данное положение обосновывается тем, что в Кангюе в первые века нашей эры ведущей этнической группой были юечжи – выходцы с востока. В западных походах гуннов активное участие принимали племена Южного Урала, и в этом смысле, по мнению авторов, название *гунны* является собирательным. Гуннам очень легко удалось завоевать земли Северного Кавказа, Северного Причерноморья, затем они вторглись в пределы Римской империи. Будучи ослабленной внутренними противоречиями, она не могла оказать сопротивление, что и привело к ее распаду. Вскоре возникает держава гуннов с центром в Паннонии, но она была недолговечной и после гибели Атиллы прекратила свое существование.

Как видно, для научной концепции национального суверенитета характерно стремление связать теорию национального вопроса и на-



циональных 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 международных 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 (прямая связь), а с другой стороны, они сами оказывают воздействие на государственность субъектов Федерации, приобретая характер национально-государственных отношений (обратная связь).

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, достижении фактического равенства наций, создании нового типа междунацио-

нальных 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 республики.

В гносеологических аспектах регионального права присутствует проблема «первичности» суверенитета. Существовало мнение, что суверенитет республик зависит от усмотрения договаривающихся сторон с позиции передачи полномочий друг другу. Безусловно, объём и пределы полномочий федеральных органов зависят от республик и заключённого между ними договора об образовании Федерации. В этой связи уместно отметить, что если республики выступают как источники, основоположники образования Федерации и её суверенитета, то она определяется предметом ведения и компетенцией республик и федеральных органов. Иначе говоря, суверенитет определен рамками их правовой компетенции: в решении одних вопросов первичен суверенитет республик, а в решении других – Федерации. Однако отсюда не вытекает вывод, что ограничение предметов ведения и компетенции ведёт к взаимному ограничению их суверенитета. В связи с принятием Декларации о государственном суверенитете и подписанием Федеративного договора утратили свое значение концепции «ограниченности («самоограниченности») субъекта» и «частичной международной правосубъектности».

Дело в том, что главная цель - объединение ряда государств в единое федеративное государство, а не установление подчинённости друг другу. Не теряя своего суверенитета, субъекты Федерации образуют общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией в осуществлении внутренней и внешней политики. Каждый субъект Федерации сохраняет политико-правовое качество суверенной государственности, но его суверенитет в опре-

делённой мере ограничивается рамками переданных федеральным органам компетенций, равно как ограничен суверенитет Федерации компетенцией её субъектов. Поэтому выработана концепция согласованного суверенитета, которая была призвана обеспечить целостность и суверенитет России в целом и одновременно — необходимый уровень самостоятельности ее субъектов, возможность решения на местах широкого комплекса вопросов развития территорий с учетом их национальных, экономических интересов и особенностей<sup>36</sup>.

Дальнейшее развитие правового (согласованного) суверенитета РБ связано с разработкой “статуса субъектов РФ” (ст. 5, 65, 66 Конституции РФ), “предметов ведения (совместного ведения) и полномочий между федеральным органом государственной власти и органом власти субъектов Федерации” (ст. 71-73, 76, 77, 78 Конституции РФ), “принципов и пределов правового регулирования взаимоотношений между Федерацией и ее субъектов”, “форм реализации федерального законодательства”. Все эти направления включают в себя ратификацию “федеральных законов”, принятие “собственных законов”, участие республики в федеральном законодательстве, отмену федеральных законов, противоречащих интересам республики или отмену республиканских нормативных актов, противоречащих федеральным законам, согласование проектов федерального и республиканского законодательства по конкретным отраслям права<sup>37</sup>.

В настоящее время продолжают дискуссии по федеративному устройству Российской Федерации. Намечились принципиальные расхождения по вопросам о типах федерации; о национальной и территориальной моделях государственного устройства; об особенностях статуса отдельных субъектов Федерации; о так называемой “асимметричной” федерации и др. В поисках ответа на эти вопросы широко используется опыт развития зарубежных федеративных государств. Нужда-

---

<sup>36</sup> *Маликов М.К.* Договорная основа – путь к согласованному суверенитету // Материалы парламентских слушаний по теме: Проблемы законодательного обеспечения Договора РФ и РБ «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РБ». Уфа, 1999. С. 48-51; *Он же.* Путь к становлению согласованного суверенитета в России // Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Очерки. Документы. Нормативные акты: В 3 т. Т. 1. Уфа: БашГУ, 1999. С. 502-510.

<sup>37</sup> Указ. соч. Т. 1. С. 16-17.

ется в обосновании вывод о том, что в современный период происходит расширение их разновидностей, появляются разного рода “дуалистические”, “авторитарные”, “этнические” и другие федерации.

Федеральное и региональное законодательство направлены на: удовлетворение основных общественных потребностей с помощью законов, подготовленных на основе научного анализа и прогнозов; законодательное обеспечение государственных реформ и программ по важнейшим направлениям экономического и социально-культурного развития России; совершенствование структуры законодательства с учетом обеспечения развития системы и отраслей права и основных правовых институтов; децентрализация правового регулирования на основе федеративных начал и самоуправления; укрепление системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и договорами (соглашениями); обеспечение устойчивой правопреимственности в стране, когда действие основных правовых актов и норм не прерывается из-за политических и иных изменений, а служит фундаментом устойчивого государственного и социально-экономического развития.

Обобщение названных основных тенденций позволяет вывести так называемую идеальную модель федерализма современного государства – нецентрализованный (по принципу самоуправления), симметричный (равноправие одинаковых по своей государственно-правовой природе субъектов Федерации), кооперативный федерализм (основанный на сотрудничестве и взаимной ответственности сторон федеративных отношений), построенный на территориальном принципе организации государственной власти<sup>38</sup>.

Россия приблизилась в большей мере к канонам классического симметричного федеративного государства. Вместо трех версий правового статуса субъектов Федерации по Федеративному договору в действующей российской Конституции учрежден принцип равнопра-

---

<sup>38</sup> *Daniel J. Elazar* Federalism and the way to peace. – Ins tute of intergovernmental Relations, Queen,s University Kin ston, Ontario, Canada, 1994. P. 38; *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? М., 1993. С. 47; *Рудольф В.* Проблемы федерализма Федеративной Республке Германии // Современный немецкий конституционализм. М., 1994. С. 7-9; *Пернталер П.* Проблемы федеративных отношений в Австрии // Гос. право. 1994. № 3. С. 124; *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. М. 1997. С. 52-53.

вия субъектов Федерации. Конституционно закреплены единый для всех субъектов Федерации перечень предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст.72), а также принцип остаточной компетенции субъектов Федерации (ст.73), что означает в свою очередь расширение элементов децентрализации и кооперативного федерализма.

В литературе отмечается, что одно из наиболее серьезных противоречий – это противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации и разной конституционно-правовой природой субъектов Федерации с вытекающими отсюда различиями в правовом статусе составных частей России. Различия в государственно-правовой природе и соответственно в статусе субъектов предопределены в российской модели национальным фактором, и поэтому, пока будет сохраняться национальный принцип в организации республик и автономий как субъектов Федерации, будут существовать и различия<sup>39</sup>.

Другое серьезное противоречие концептуального характера – попытка соединить собственно национальный и территориальный факторы в государственном устройстве в том варианте, в котором он существует в настоящее время в России. Национальный фактор во многом является у нас “квазинациональным” не только потому, что лишь в четырех из 21 республики титульная нация составляет большинство населения, а в Еврейской автономной области – всего 4% евреев. Данная проблема нуждается в значительно более глубоком рассмотрении, так как связана с вопросом обеспечения действия главных принципов основ конституционного строя. С внедрением конституционных принципов равноправия граждан Российской Федерации, народовластия, а также равноправия субъектов РФ сущность организации новой Федерации должна быть именно территориальной.

На основе изложенного приходим к следующим выводам.

Гносеологические основы регионального права вытекают из: 1) отраслевой принадлежности общественного устройства; 2) пространственной ограниченности Федерации и ее субъектов; 3) функциональной направленности государства; 4) определенного временного (конституционно-этапного) ограничения; 5) количественного и качественного измерения конституционных законов. В целом же гносеологические основы регионального права охватывают различные стороны народовластия и суверенитета государства.

---

<sup>39</sup> Государство и право. 1999. № 11. С. 5-12.

Гносеологические основы регионального права связаны с социальной концепцией государственной власти, которая признает следующие исходные положения: социальные цели общественного развития независимы от права, от Конституции; цель правового регулирования лежит в сфере общественных отношений, регулирующих право, а не в сфере самого права; объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей, определений сроков и порядка их достижения; социальные цели находятся вне права; в праве формируются определенные цели и задачи правового регулирования; цель сопряжена с содержанием права, поведение, которого добивается законодатель, есть цель права; материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права, но они закрепляются в нормах права; материальные условия жизни ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых предопределено заранее (объективно), но законодатель может поставить перед правом и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития; юридическая цель нормы состоит в обеспечении определенного юридически значимого поведения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, постсоциалистическое государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не представляет ему необходимых социальных услуг и, следовательно, не является еще социальным государством.

При определении сущности политической концепции государственной власти и самоуправления не будет излишне вспомнить о том, что раньше государственно-правовое единство народа объясняли расширением представительной системой Советов, развитием национальной государственности при ведущей роли союзной, единством государственного управления обществом и организации его вооруженных сил, единством законности, единством социалистического правосознания и политико-правовой идеологии<sup>40</sup>. СССР, а вслед за ним и страны Восточной Европы с момента возникновения исходили из другой доктрины, а именно: единства государственной власти и разделения функций по ее осуществлению. Однако провозглашаемую полноту власти представительных органов осуществить в полном объеме не

---

<sup>40</sup> Советский народ – новая историческая общность. М., 1975. С.18-26.

удалось, равно как и их взаимодействие, и прежде всего с помощью закона, на другие государственные структуры. Власть и ее формы «оживлялись» не законом, а партийно-бюрократическими командами, что деформировало и лишало самостоятельности всю государственную власть и создаваемую ею правовую систему.

Вместе с тем любая политическая власть, в том числе и в постсоциалистическом государстве, как и во всяком переходном государстве, имеет несколько политических блоков, участники которых характеризуются единством и борьбой одновременно. Между ними союз имеет стратегический характер, он основан на борьбе против тоталитаризма, выкорчевывании его остатков, которые мешают, хотя и по-разному, всем этим силам, на совместной защите своего теперешнего привилегированного положения (в том числе и в ходе разного рода выборов в органы государственной власти). Борьба носит тактический характер в вопросах перераспределения собственности и власти, стремлении той или иной группы усилить результативность своего давления на государственную власть, на высшее руководство государства<sup>41</sup>.

### 3.4. Принципы и признаки регионального права

При рассмотрении принципов и признаков регионального права следует привести основные положения конституционного права, которые позволяют выявить соотношение государства и государственности.

Здесь прежде всего речь идет о **концепции преподавания конституционного права**, так как она основывается на общей познавательной и прогностической оценке Конституции. В рамках курсов, связанных с интерпретацией основ российского и зарубежного конституционного права, в отдельных случаях конституционного права субъектов Федерации, различаются правовое государство и гражданское общество. Результаты сравнения демократического процесса в различных странах показывают, что напряжение между конституционным идеалом и реальной практикой правового регулирования создается программой желательных изменений и масштабом их со-

---

<sup>41</sup> *Чиркин В.Е.* Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1. С. 8.

циальных возможностей. Поэтому изучение тех или иных принципов в конституционных нормах становится важной проблемой современной науки конституционного права Российской Федерации.

В наших прежних изданиях элементами концепции конституционного права признавались: 1) соотношение российской исторической традиции и западных моделей конституционного устройства; 2) легитимность действующей Конституции; 3) принципы избирательной системы в высшие органы власти; 4) принцип разделения властей и совершенствование их механизма; 5) проблемы федерализма и местного управления (самоуправления); 6) роль Конституционного суда в разрешении правовых конфликтов; 7) правовые пределы и процедуры пересмотра Конституции.

Представляется важным то, что эти обстоятельства влияют на определение концепции преподавания конституционного права с позиции разных школ, направлений, отражающие объективные факторы социально-экономического процесса. Данное заключение базируется на том, что, во-первых, общность объективных социальных факторов существования и эволюции правовых явлений (процессов) позволяет проводить сравнительные теоретические исследования объектов конституционного права. Во-вторых, правовые системы разных стран влияют на заимствование (рецепцию) правовых институтов для национальной правовой системы. В-третьих, научные проблемы, порождаемые практикой, а также закономерностями самой науки, не могут не отражаться в содержании Конституции<sup>42</sup>. В-четвертых, изучение основных категорий конституционного права Российской Федерации базируется на основе тенденции развития общей теории права от классовой идеи к либерально-демократической<sup>43</sup>. Как следствие, изменяются конституционные институты (категории), которые опреде-

---

<sup>42</sup> Представляется весьма спорным утверждение о том, что «современный этап развития конституционализма связан с выявлением и развитием не столько ее демократического потенциала (особенно в вульгарно-либеральной трактовке понятия демократии), сколько в выявлении ее авторитарного потенциала». См.: *Боброва Н. А.* Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 10.

<sup>43</sup> *Эбзеев Б. С.* Диалектика индивидуального и коллективного в организации социума и ее отражение в Конституции (к методологии исследования) // Государство и право. 2004. № 2. С. 5–12.



ляют значительное сокращение сферы вмешательства государства в общественные отношения. Поэтому принципы конституционного права способствуют формированию единого правового пространства на территории субъектов Федерации на основе интеграции правовых ценностей в Российской Федерации.

**Вторым фактором является соотношение государства и государственности, которое проводится по следующим направлениям<sup>44</sup>.**

Традиционно утверждается, что институт государства – это фактически сложившаяся, относительно обособленная организационно-функциональная структура в целостной системе государственного управления обществом. Она регулируется различными социальными нормами (правом, моралью, обычаями, традициями, в том числе основанными на компромиссе и консенсусе) и выполняет частичную функцию государственного управления.

Бесспорно, классификация институтов государства может быть осуществлена по различным основаниям. С точки зрения структурно-функционального подхода, можно выделить организационные и функциональные институты. К первым относятся, например, институт президента как один из высших органов государства в большинстве стран мира. Функциональные институты представлены, например, государственной властью, которая, как обычно сказано в конституциях, исходит от народа, принадлежит народу.

В принципе, институт государства всегда является тем или иным способом организации определенных связей и отношений, и также «материального субъекта» – реальной основы института. Конечно, степень «организационности» и качества «материального субстрата» у разных институтов неодинаковы: они отчетливо заметны у парламента – организации избираемых народом представителей, являющихся его «материальной основой», и слабее выражены у института референдума, представляющего прежде всего материализацию воли избирателей. Однако эти качества присутствуют всегда. Референдум не только нуждается в организациях, способных его провести (избирательные комиссии и др.), но и сам есть организованное выражение коллективной воли избирателей, которые являются его «материальным субстратом».

---

<sup>44</sup> Производность государственной власти (разд. 1, п. 1.8); признаки легитимности (разд. 2, п. 2.1); концепции государственной власти (разд. 2, п. 2.4). См.: *Маликов М.Ф.* Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 20-26; 27-29; 30-39.

Как видно, любой институт государства всегда имеет функциональное назначение. Такие институты и создаются именно для того, чтобы выполнять какие-то задачи по государственному управлению обществом, понимая это управление в самом широком смысле слова (включая, например, охрану прав граждан). Резюмируя сказанное выше, можно констатировать: институт государства (государственности) – это фактически сложившаяся, относительно обособленная организационно-функциональная структура в целостной системе государственного управления обществом. Она регулируется различными социальными нормами (правом, моралью, обычаями, традициями, в том числе основанными на компромиссе и консенсусе) и выполняет частичную функцию по государственному управлению.

Институт государственности — это относительно обособленная организационно-функциональная структура, выполняющая частичную функцию в целостной системе государственного регулирования общественных отношений.

**Признаки института государственности:** во-первых, институт государственности – это не система норм и не определенная часть, компонент в политической системе, а элемент государства, основная единица для ее анализа в той или иной стране; во-вторых, такой институт – это всегда относительно обособленная часть государственной структуры, обладающая определенной автономией; в-третьих, будучи частью более широкой структуры – государства, институт государственности обладает регулятивным характером; в-четвертых, институт государственности всегда является способом организации определенных связей и отношений как целостной структуры; в-пятых, институт государственности – это способ связей, регулируемых им отношений с их материальным субстратом.

Классификация институтов государственности может быть осуществлена по самым различным основаниям.

**Организационные институты:** институт главы государства и институт президентства. Он находит свое выражение в существовании высшего должностного лица, подчиненного ему аппарата управления, администрации президента, канцелярии президента и т. д. **Функциональный институт:** институт чрезвычайного положения. Эти два вида институтов разделяются только на уровне научной абстракции.

С точки зрения сложности различаются **простые** (элементарная единица, которая не может быть расчленена на частные институты;

таковы институты референдума, административного контроля представителей государства за законностью деятельности органов местного самоуправления и др.) и **комплексные** (состоят из других институтов, которые являются институтами по отношению к первым, так, например, комплексным является институт формы государства, состоящий из институтов формы правления, формы территориально-политического устройства государства, формы государственного режима) институты государственности<sup>45</sup>.

Как видно, современная наука конституционного права выработала принципы федерального и регионального права, которые определяют содержание принципов регионального права<sup>46</sup>. К ним относятся: государственная целостность, единство государственной власти и ее системы, равноправие народов и равноправие субъектов Федерации, право народов на самоопределение в рамках Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, равное гражданство и равный для всех субъектов Российской Федерации стандарт основных прав и обязанностей человека и гражданина.

Федеральная государственная целостность (ч. 3 ст. 5, Конституции РФ) включает: единство территории, государственного суверенитета, экономического пространства, правового пространства.

**Единство территории** связано прежде всего с единой государственной границей, которая имеет федеральный характер. Границы субъектов с другими государствами (границы областей Российской Федерации с Украиной или Казахстаном, некоторых республик Федерации с Грузией и т.д.) являются частями Государственной границы. Правовое положение границы регулируется только федеральным законодательством. Территория государства Российской Федерации, находящаяся внутри Государственной границы, это не простая сумма территорий ее субъектов, а определенная федеральная целост-

---

<sup>45</sup> Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 10-11, 45-47.

<sup>46</sup> Муратишв Ф.Р. Проблемы формирования системы законодательства субъекта Российской Федерации. Уфа, 1999. 91 с.; Маликов М.Ф., Минеев Е.М. Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Комплексное научно-правовое исследование: В 5 ч. Ч. 4. Двухуровневое правовое регулирование в Российской Федерации: теоретико-методологические основы. Уфа, 2010. 232 с.

ность. Кроме того, частями федеральной территории являются и другие объекты. Таким образом, складывается понятие единой федеральной территории. Государственная целостность предполагает единый государственный суверенитет. Конституция РФ отказалась от подхода советских конституций тоталитарного социализма, когда провозглашался суверенитет субъектов (союзных республик СССР) и право их выхода из федерации.

Государственная целостность предполагает *единое экономическое пространство*. Это – единая денежная система (были попытки отдельных республик в составе Российской Федерации выпускать свои временные денежные знаки), запрещение всяких таможенных барьеров между субъектами (иногда они создавались субъектами). Таможня – федеральное учреждение. Не допускается установление таможенных границ субъектами Федерации и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74 Конституции РФ).

*Единство правового пространства* находит свое выражение прежде всего в том, что на всей территории Российской Федерации, в каждом субъекте действуют Конституция и законы Российской Федерации, применяется принцип верховенства федерального права по отношению к праву субъектов Федерации (в республиках, как говорилось, есть свои конституции, а во многих из субъектов и свои кодексы законов по тем или иным вопросам, кроме сферы исключительного федерального ведения). Правда, как видно из приведенных выше примеров, принцип верховенства федерального права иногда нарушается некоторыми субъектами, которые не выполняют или не точно выполняют и решения Конституционного суда РФ.

*Единство государственной власти* и ее системы. Часть 3 статьи 5 Конституции наряду с другими принципами устанавливает, что федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти. Единство системы предполагает, во-первых, единство самой природы государственной власти, ибо ее разное социальное содержание исключает системность. Во-вторых, оно предполагает однотипную организацию государственной власти. Эта организация опирается на принципы, закрепленные в Конституции РФ (республиканская форма правления, разделение властей, ограничение государственной власти от местного самоуправления и др.). Принципиальное сходство организации органов государственной власти в раз-

личных субъектах определяется федеральным законом об основных принципах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Единство системы государственной власти в условиях Федерации, где существует государственная власть Федерации и государственная власть ее субъектов, предполагает иерархию властей. Государственная власть Федерации представляет народ всего сообщества, государственная власть субъекта – это власть части народа на его территории. Федеральная государственная власть ограничена только теми полномочиями, которые федеральная конституция закрепляет за субъектами, государственная власть субъектов самостоятельно осуществляет свои полномочия в соответствии с основными законами России и ее субъектов.

### ***Равноправие народов и субъектов Российской Федерации.***

Термин «народ» употребляется в российской Конституции в нескольких значениях. Во-первых, говорится о многонациональном народе России, как социально-политической общности. В социальном отношении народ в основном совпадает с населением, в политическом отношении – это граждане, составляющие корпус избирателей, принявшие, как говорится в преамбуле, Конституцию РФ. Во-вторых, в статье 9 речь идет о народах, проживающих на определенной территории, основой жизни и деятельности которых является земля и другие природные ресурсы. В данном случае имеются в виду прежде всего территориально-политические коллективы, которые могут иметь этнический характер (например, малочисленные коренные народы Севера), а могут представлять коллектив населения субъекта Федерации (в уставах русскоязычных областей, краев говорится о народе этих образований). Такие коллективы также выступают в социальном и политическом качествах (в последнем случае, избирая, например, орган законодательной власти субъекта или участвуя в местном референдуме). В-третьих, Конституция говорит о народах России, обладающих равноправием и правом на самоопределение (преамбула и ч. 3 ст. 5 Конституции). В этом случае речь идет преимущественно об этнических группах (понятие этноса объединяет понятия нации, народности, этнической группы и др.).

***Право народов Российской Федерации на самоопределение в Российской Федерации.*** Все народы Российской Федерации имеют равное право на самоопределение, т.е. на самостоятельное опреде-

ление способов организации экономических, социальных, политических и духовных начал своей жизни. В соответствии с этим народы различных частей России самоопределились в формах различных субъектов Федерации (республик, краев, автономных округов и др.), что и было подтверждено договорной формой (Федеративный договор). В своих конституциях и уставах они приняли экономические, социальные, политические, духовные основы жизни Федерации, основные права человека и гражданина. Все народы сохраняют за собой право изменить форму своей политической организации, но в рамках Российской Федерации.

***Разграничение предметов ведения и полномочий.*** Поскольку в федерациях действуют две, хотя и неравные, государственные власти, существует разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Обычно такое разграничение связано прежде всего с законодательной сферой. В разных федерациях разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется неодинаково: в Германии – иначе, чем в Индии, а в Эфиопии – не так, как в первых двух странах.

В России принята идея кооперативного федерализма. Она связана с отказом от дуалистического подхода (разграничение предметов ведения федерации и субъектов по этим двум рубрикам) и введение особой сферы конкурирующей (совместной) компетенции. Статья 71 Конституции РФ устанавливает *предметы ведения Федерации* (обычно это называется исключительной компетенцией Федерации), статья 72 – *предметы совместного ведения*, а все остальные (остаточные) полномочия, не названные в статьях 71 и 72, передаются *в ведение субъектов* Федерации. Субъекты Федерации не могут вмешиваться в сферу ведения Федерации (в том числе принимать нормативные акты), но по общему правилу они должны исполнять законы, которые в этой сфере принимает Федерация (правда, в российской Конституции последнее правило, зафиксированное в некоторых западных конституциях, четко не обозначено). В сфере совместной компетенции Федеральный закон имеет верховенство: субъект Федерации может регулировать вопросы, относящиеся к этой сфере, только если нет федерального закона. При издании последнего закон субъекта Федерации теряет силу. При осуществлении совместной компетенции по кадровым вопросам на практике предлагаемые кандидатуры должностных лиц при их назначении органами Федерации

согласовываются с органами соответствующего субъекта Российской Федерации. Наконец, в области ведения субъектов Федерации (остаточные полномочия) закон субъекта имеет верховенство. По общему правилу Федерация не вправе регулировать эту сферу отношений. Если по вопросам компетенции субъекта принят федеральный закон, противоречащий закону субъекта Российской Федерации, то действует последний. Однако Федерация вправе вмешиваться в сферу исключительного ведения субъектов Российской Федерации в условиях чрезвычайного и военного положения, а также если субъект своим законодательством нарушает Федеральный закон, соответствующий Конституции РФ.

***Единый и равный для всех субъектов Российской Федерации стандарт основных прав и обязанностей человека и гражданина.*** Статья 6 Конституции устанавливает, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Это значит, что субъекты Федерации не вправе изменять конституционный статус личности. Однако бывает и так.

Принципы национально-государственного устройства выражаются: в совмещении национальной и территориальных основ структурной организации Федерации (республика, автономная область, автономный округ, область и города); в свободном региональном развитии субъектов Российской Федерации (ст. 72, 73, 76, 77, 78); в равноправии и самоопределении народов (ст. 26, 29, 67, 68); в равноправии тождественных субъектов Российской Федерации (ст. 5); в конституционно-договорном характере Федеративного устройства; в согласованности форм национального самоопределения; в многообразии форм национального самоопределения; в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и её субъектами.

По признанию профессора Ф.Р. Муратшина, в законодательстве субъекта Российской Федерации можно выделить два вида нормативных правовых актов: во-первых, не требующих согласования с федеральным законодательством; во-вторых, подлежащих такому согласованию.

Первая группа нормативных правовых актов принимается субъектом Российской Федерации в пределах собственного ведения. Вопрос о соответствии таких нормативных правовых актов федеральному законодательству, конечно же, не стоит, а если на федеральном



уровне по таким вопросам все же принимается какой-либо правовой документ, и он входит в противоречие с региональным законодательством, то действуют акты субъектов Российской Федерации.

Вторая группа нормативных правовых актов – это документы, принятые субъектом Российской Федерации по вопросам совместного ведения. Эта та область правового регулирования, где соседствуют и акты федерального законодательства, и акты законодательства субъектов Федерации. Учитывая то, что именно по этим вопросам возникает большая часть правовых коллизий между федеральным и региональным законодательствами, вопрос о взаимосвязи нормативных правовых актов указанных уровней остается наиболее актуальным. Тем более, надо иметь в виду, что область совместного ведения Федерации и ее субъектов очень обширная, и большинство законодательных актов субъектов Российской Федерации, как уже указывалось, принято именно по этим вопросам.

В юридической литературе получило широкое распространение мнение о том, что субъекты Российской Федерации по вопросам совместного ведения могут принимать свои нормативные правовые акты только в случае отсутствия на федеральном уровне правовой регламентации этих вопросов и если акт федерального законодательства позволяет принять на уровне субъектов Федерации собственные правовые документы. Согласно такому подходу, законодательство субъекта Российской Федерации в части урегулирования вопросов, отнесенных к совместному ведению, рассматривается фактически как временный инструмент восполнения пробелов в федеральном законодательстве. На практике это означает то, что до принятия на федеральном уровне соответствующего нормативного правового акта субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, а с принятием федерального документа субъекты Федерации должны отменить свои правовые акты или в корне их пересмотреть. Учитывая, что на федеральном уровне по вопросам совместного ведения остается все меньше и меньше пробелов, все большее число актов законодательства субъектов Федерации должно быть отменено или пересмотрено. Кроме того, если иметь в виду, что федеральные органы власти в последнее время пошли по пути детальной регламентации в своих актах вопросов совместного ведения, то законодательство субъектов Федерации все больше и больше будет терять свою самостоятельность и самобытность. Это приведет к



неразумной централизации законодательства в Российской Федерации, к существенному ущемлению прав ее субъектов.

Наряду с принципом согласования законодательства субъекта Российской Федерации с федеральным законодательством при разработке нормативного правового акта регионального уровня следует учитывать необходимость его соответствия законодательству других субъектов Федерации. Конечно, данное правило не может являться обязательным для субъектов Федерации. Оно вытекает из практической целесообразности использования всего рационального, что имеется в законодательстве других субъектов России, а также из взятых ими на себя обязательств, закрепленных в соответствующих договорах и соглашениях между субъектами Федерации.

Определенная унификация законодательства субъектов Российской Федерации может быть следствием выбора субъектом Федерации наиболее оптимального пути создания своей системы законодательства на основе обобщения опыта правотворческой деятельности других субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что на сегодняшний день многие субъекты Федерации широко используют опыт своих соседей по совершенствованию законодательства. Так, например, республики Башкортостан, Татарстан, Карелия, Кабардино-Балкария и Саха (Якутия) посчитали оптимальной двухпалатную структуру парламентов республик. Однако до сих пор идут поиски единых подходов к решению общих проблем, что неминуемо приводит к необходимости унификации своего законодательства.

Таким образом, принцип взаимосогласованности законодательных систем субъектов Российской Федерации обусловлен объективной необходимостью сближения по горизонтали законодательства этого уровня, что связано с использованием передового опыта одних субъектов Федерации другими, заключением межрегиональных договоров и соглашений, а также их объединением в различные ассоциации.

Принцип необходимой достаточности законодательного регулирования на региональном уровне характерен не только для правотворчества субъектов Российской Федерации, но и для формирования федерального законодательства, законодательства местного самоуправления, да и для любого другого процесса создания нормативных правовых актов. Он обусловлен оптимальной потребностью в документах, содержащих нормы права для осуществления эффективного правового регулирования общественных отношений. Отсутствие

необходимой законодательной массы, создающее правовые пробелы, говорит о недостаточности законодательного регулирования. Однако избыток в нормативных правовых актах также нежелателен, так как это неминуемо влечет за собой ненужные повторы одних и тех же нормативных предписаний в различных актах, излишнюю детализацию в решении юридически значимых вопросов, частые правовые коллизии, сложность с актуализацией нормативно-правового массива.

Вместе с тем установить степень разумной достаточности актов законодательства, особенно на стадии его формирования, крайне сложно. Если говорить об определении достаточности регионального законодательства, то сделать это, на наш взгляд, еще сложнее. Как можно сегодня однозначно ответить, например, на вопрос: сколько нужно субъектам Федерации законов? По нашему мнению, когда еще не завершился процесс накопления нормативных правовых актов регионального уровня для оптимального регулирования общественных отношений, говорить об избытке нормативно-правового массива еще рано. Многие общественные отношения в субъектах Российской Федерации остаются неурегулированными. Так, далеко не во всех субъектах Федерации приняты законы о земле, языках, местном самоуправлении, нормативных правовых актах и т.д., без которых трудно обойтись в наше время.

Конкретное выражение принципа преемственности в законодательстве субъекта Российской Федерации заключается в том, что при формировании законодательства субъекта Российской Федерации нельзя не учитывать и исторический фактор, т.к. современное законодательство данного уровня – это не только плод современного правотворчества, в нем отражается вся история становления и развития федерализма в России. Например, Республика Башкортостан (в то время – Башкирская АССР) уже в начале 20-х годов приняла собственные Земельный и Лесной кодексы, в 1925 году разработала и утвердила на Всебашкирском съезде Советов свою первую Конституцию, после нее в республике были приняты еще две Конституции (1937 г. и 1978 г.). В Башкортостане накоплен большой опыт по правовому обеспечению возрождения национально-традиционных отраслей сельского хозяйства, развитию культуры башкирского народа, охране окружающей природной среды. Весь этот положительный опыт в настоящее время находит в той или иной степени воплощение в

республиканском законодательстве. Многие положения ныне действующих законов республики о пчеловодстве, о животном мире, о культуре, экологического кодекса были заимствованы из законодательства Башкирской АССР.

Согласно принципу невмешательства органов государственной власти субъекта Российской Федерации в компетенцию органов местного самоуправления, в Республике Башкортостан были приняты законы «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан», «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан». В этих нормативных документах определены полномочия органов местной власти, в том числе и по вопросам правотворчества.

В частности, сказанное содержится в Указах Президента РФ «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (3 июня 1996 г. № 803); «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» (25 мая 1998 г. № 586); «О Министерстве регионального развития Российской Федерации» (13 сентября 2004 г. № 1168); в Федеральных законах Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

В диссертационных исследованиях рассматриваются состояния и перспективы регионального правотворчества без анализа основания любого вида правотворчества. В монографиях рассматриваются особенности регионального парламентаризма в условиях политико-трансформационных процессов без соответствующего механизма согласования федерального и регионального законодательства.

В литературе основания правотворчества рассматриваются в двух аспектах: во-первых, как динамичное понятие теории нормотворчества; во-вторых, как статичное понятие субъектов законотворчества. Между тем, как известно, ни теория нормотворчества, ни субъекты законотворчества не создают основания правотворчества. Последние зависят от предмета и принципа правотворчества, потому что нечеткость основания федерального и регионального правотворчества приводит к игнорированию объектов и субъектов конституционно-правовых отношений.

Цели и интересы в правовых нормах связаны также с регламентацией организационных, экономических форм деятельности различных общественных образований, целей и пределов этой деятельности. Достигается эта цель установлением уставов и положений, утверждаемых органами государства, в которых указывается цель

юридического лица, определяется предмет и пределы его деятельности, права и обязанности субъектов права. Нормы права предусматривают административную, уголовную и материальную ответственность за запущенные законом действия.

В зависимости от функции, цели и этапов становления правотворчества основания правотворчества могут быть разделены на отдельные виды, как экономические, социальные, политические, идеологические, организационные.

Относительно двуединой цели регионального права, то есть обеспечение региональной политики и согласования федеральных интересов, на протяжении всего периода формирования конституционно-уставного регионального права были разные взгляды.

Так, если классифицировать основания правотворчества по этапам их возникновения, то основание конституционно-уставного регионального права можно определить как «централизованное» для Руси, «революционное правотворчество» для диктатуры пролетариата, «союзное правотворчество» для развитого социализма (общенародного государства), «федеральное правотворчество» для Российского государства, «региональное правотворчество» для субъектов Федерации.

Характерно то, что все исторические и современные виды основания правотворчества являются видом деятельности законодательных органов государства. Но они различаются между собой по предмету правотворчества. Например, для «революционного правотворчества» характерна диктатура пролетариата; для «союзного правотворчества» – установление коммунистического общества, для «российского правотворчества» – осуществление государственных интересов центра и регионов на основе согласования федерального и регионального законодательства.

Здесь также учитываются участники правотворчества, куда относятся все население (например, участие в референдуме, избрание депутатов и др.) и субъекты правотворчества, куда относятся представители народа – депутаты. С учетом этого обстоятельства основания правотворчества определяются с позиции реализации социально-экономических, политико-правовых, идеологических, организационных основ государственной власти.

Результаты изучения технологии правотворческой деятельности субъектов России свидетельствуют о том, что определение оснований любого (федерального, регионального) вида правотворчества

с точки зрения реализации воли государственной власти является перспективным направлением, о чем свидетельствуют законодательства Республики Башкортостан;

в сфере государственного строительства – о профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Республики Башкортостан от 02.04.2010 г. 246-з; о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Республики Башкортостан от 26.05.2010 г. 268-з; об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Республики Башкортостан от 18.06.2010 г. 269-з, от 30.12.10 г., № 350-з от 30.01.12 г., № 492-з; о гарантиях равенства политических партий, представленных в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан, при освещении их деятельности республиканскими телеканалом и радиоканалом от 14.07.2010 г. 300-з Законом РБ от 03.05.2011 г. № 388-з; об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Башкортостан и органов местного самоуправления от 30.12.2010 г. 351-з; об обеспечении покоя граждан и тишины в ночное время от 18.07.2011 г. 430-з; об охране общественного порядка в Республике Башкортостан от 18.07.2011 г. 431-з; о контроле Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан от 01.11.2011 г. 457-з; Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 г. 413-з, от 07.12.11 г., № 467-з, от 29.12.11 г., № 484-з; о республиканских органах исполнительной власти от 13.03.2003 г. № 472-з Законом Республики Башкортостан от 02.02.07 г., № 408-з Законом Республики Башкортостан от 31.03.10 г., № 238-з Законом Республики Башкортостан от 13.03.2011 г. № 472-з;

в сфере развития демократических институтов и местного самоуправления – о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2010 года от 31.03.2010 г. 235-з; о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по назначению и выплате единовременных пособий при передаче ребенка на воспитание в семью от 01.04.2010 г. 244-з; об образовании географических объектов в Нуримановском районе Республики Башкортостан от 29.09.2010 г. 306-з; об упразднении географического объекта в Шаранском районе Республики Башкортостан

от 26.01.2012 г. 497-з; о наделении органов местного самоуправления городского округа город Уфа Республики Башкортостан отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан по организации оказания медицинской помощи от 05.12.2011 г. 459-з;

в финансовой и налоговой сферах – об исполнении бюджета Республики Башкортостан за 2010 год от 20.06.2011 г. 411-з; о регулировании торговой деятельности в Республике Башкортостан от 14.07.2010 г. 296-з Законом РБ от 28.04.2011 г. № 386-з; о бюджете Республиканского фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан на 2011 год от 29.11.2010 г. 327-з; о бюджете Республики Башкортостан на 2011 год от 29.11.2010 г. 328-з Законом Республики Башкортостан от 18.03.2011 г., № 372-з Законом РБ от 30.05.2011 г. № 405-з; о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате региональных налогов, пеней и штрафов в бюджет Республики Башкортостан 23.06.2011 г. 415-з; об инвестиционной деятельности в Республике Башкортостан, осуществляемой в форме капитальных вложений от 24.12.2010 г. 339-з от 11.07.11 г., № 424-з; об установлении пониженной налоговой ставки для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения от 24.12.2010 г. 341-з; об установлении пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций инвесторам, осуществляющим инвестиционную деятельность в форме капитальных вложений в Республике Башкортостан от 31.10.2011 г. 454-з; об особенностях организации и финансового обеспечения деятельности государственных учреждений Республики Башкортостан в переходный период от 24.12.2010 г. 342-з; о регулировании отдельных вопросов отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Республики Башкортостан или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства от 04.02.2011 г. 360-з; об инвестиционном налоговом кредите по региональным налогам по Республике Башкортостан от 28.04.2011 г. 385-з; о бюджете Республики Башкортостан на 2012 год от 05.12.2011 г. 460-з; об установлении дополнительных оснований признания безнадежными к взысканию недоимки и задолженности по пеням и штрафам физических лиц по транспортному налогу от 28.12.2011 г. 479-з; о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан на 2012 год от 05.12.2011 г. 461-з;

в сфере социальной поддержки и здравоохранения – об организации обязательного медицинского страхования в Республике Башкортостан от 18.07.2011 г. 436-з, от 28.12.2011 г. № 475-з;

в аграрной сфере – об упорядочении выпаса и прогона сельскохозяйственных животных на территории Республики Башкортостан от 30.05.2011 г. 404-з;

в сфере экологии и природопользования – об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов в Республике Башкортостан от 14.07.2010 г. 295-з; об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Республики Башкортостан от 31.10.2011 г. 449-з;

в сфере хозяйственной деятельности – о Дорожном фонде Республики Башкортостан от 24.12.2010 г. 340-з; об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве от 30.05.2011 г. 398-з;

в сфере образования, науки и культуры – о мерах по защите прав граждан, пострадавших вследствие неисполнения застройщиками (заказчиками) обязательств по строительству многоквартирных домов на территории Республики Башкортостан от 03.03.2011 г. 368-з; о порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования от 18.03.2011 г. 373-з; о потребительской корзине в Республике Башкортостан в 2011-2012 годах от 18.03.2011 г. 374-з; о единовременном денежном пособии гражданам, усыновившим (удочерившим) ребенка (детей), в Республике Башкортостан от 28.04.2011 г. 383-з.

Проекты законов Республики Башкортостан, находящиеся на рассмотрении в Комитетах Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан:

в комитете по государственному строительству – о внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан»; о внесении изменений в статью 12 Закона Республики Башкортостан «О мировых судьях Республики Башкортостан» и статью 6 Закона Республики Башкортостан «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Республики Башкортостан»; о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан в связи с совершенствованием правового регулирования порядка опубликования нормативных правовых актов Республики Башкортостан; о мо-



нитинге законов Республики Башкортостан; о внесении изменения в статью 2 Закона Республики Башкортостан «О государственных наградах и почетных званиях Республики Башкортостан; о внесении изменений в Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях; об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан;

в комитете по местному самоуправлению и общественным объединениям – о внесении изменений в законодательные акты Республики Башкортостан о референдумах; об упразднении географического объекта в Шаранском районе Республики Башкортостан; о переносе административного центра Юлдыбаевского сельсовета Кугарчинского района Республики Башкортостан; о Реестре должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан; о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций; о гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; о внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части индексации оплаты труда муниципальных служащих с учетом уровня инфляции (потребительских цен); о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части усиления доходной части местных бюджетов; о внесении изменения в статью 12 Закона Республики Башкортостан «О муниципальной службе в Республике Башкортостан»;

в комитете по бюджету, налогам, финансам и вопросам собственности – о Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан»; «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О приватизации государственного имущества в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан за 2011 год»;

в комитете по промышленности, транспорту, строительству, связи и предпринимательству – о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О регулировании градостроительной деятельности в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об отходах про-



изводства и потребления»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О регулировании деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О регулировании градостроительной деятельности в Республике Башкортостан»;

в комитете по аграрным вопросам, экологии и природопользованию – о проекте Закона Республики Башкортостан «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов Республики Башкортостан о зерне»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О развитии сельского хозяйства в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О семеноводстве в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О питьевой воде»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Кодекс Республики Башкортостан о недрах»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О порядке получения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участками недр местного значения в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О ветеринарии»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Экологический кодекс Республики Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О погребении и похоронном деле в Республике Башкортостан»; о проекте Закона Респуб-

лики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О ветеранах войны, труда и Вооруженных Сил»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Семейный кодекс Республики Башкортостан»; о проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Кодекс Республики Башкортостан об охране здоровья граждан».

Подтверждением сказанного является Проект Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» от 22.04.2011 г. относительно различных форм образования и самообразования, ежегодных отчетов Президента Республики Башкортостан о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан, информации руководителей исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан, ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан, действия Правительства Республики Башкортостан в пределах срока полномочий Президента Республики Башкортостан, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом, сложения полномочий правительства перед вновь вступившим в должность Президентом Республики Башкортостан, а также продолжения выполнения своих обязанностей правительства до формирования нового Правительства Республики Башкортостан.

Постановления Правительства Республики Башкортостан: о Графике выездных приемов граждан Премьер-министром Правительства Республики Башкортостан и его заместителями, министерствами, государственными комитетами и ведомствами Республики Башкортостан на I квартал 2012 года от 30 декабря 2011 г. № 1755; о предельном размере платы за проведение технического осмотра транспортных средств в Республике Башкортостан № 518 от 30.12.2011; о видах и размерах пособий семьям с детьми с 1 января 2012 г.; о внесении изменений в прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Республики Башкортостан на 2011 год от 9 декабря 2011 г. № 459; о внесении изменений в Положение о порядке предоставления отдельным категориям граждан единовременной денежной компенсации при установке приборов учета потребления воды и газа в 2011–2013 годах от 24 ноября 2011 г. №

425; о республиканской программе государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011–2015 годы от 28 апреля 2011 г. № 131; от 18 апреля 2011 г. № 111; о порядке субсидирования из бюджета Республики Башкортостан части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2011 году гражданами в кредитных организациях на приобретение у застройщиков жилья экономического класса от 18 апреля 2011 г. № 111; о стандарте качества предоставления государственной услуги по приему заявлений и организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг от 12 апреля 2011 г. № 101; о положении о порядке проведения противопожарной пропаганды и обучения населения Республики Башкортостан мерам пожарной безопасности 11 апреля 2011 г. № 96; о положении об организации опережающего профессионального обучения работников, находящихся под угрозой увольнения, работников организаций производственной сферы, осуществляющих реструктуризацию и модернизацию производства в соответствии с инвестиционными проектами, и женщин, работающих во вредных и тяжелых условиях труда от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении об организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет и планирующих возвращение к трудовой деятельности от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении об организации профессиональной переподготовки врачей в соответствии с Программой модернизации здравоохранения в Республике Башкортостан на 2011–2012 годы от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении об организации общественных работ для находящихся под угрозой увольнения работников системообразующих и градообразующих организаций, а также граждан, признанных в установленном порядке безработными, и граждан, ищущих работу, проживающих в монопрофильных населенных пунктах с напряженной ситуацией на рынке труда от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении об организации стажировки выпускников учреждений профессионального образования в целях приобретения ими опыта работы от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении об организации мероприятий по содействию в трудоустройстве незанятых инвалидов, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, многодетных родителей от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении о содействии самозанятости безработных граждан от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении об информации-

онном сопровождении реализации Республиканской программы дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда Республики Башкортостан в 2011 году от 1 апреля 2011 г. № 84; о положении о порядке финансирования федеральных полномочий, переданных Республике Башкортостан по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно от 22 марта 2011 г. № 74; о положении о порядке предоставления бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно отдельным категориям граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и не отказавшихся от получения социальной услуги от 22 марта 2011 г. № 74; о положении о порядке предоставления путевок на санаторно-курортное лечение отдельным категориям граждан, проживающих в Республике Башкортостан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и не отказавшихся от получения социальной услуги от 22 марта 2011 г. № 74; о положении о порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, услугами, а также отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами, кроме зубных протезов, протезно-ортопедическими изделиями от 22 марта 2011 г. № 74; о порядке доступа и выдачи информации из архивов организаций, осуществляющих технический учет и техническую инвентаризацию объектов капитального строительства на территории Республики Башкортостан от 15 марта 2011г. №64; о порядке предоставления в 2011 году субсидий из бюджета Республики Башкортостан на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации от 14 марта 2011г. №61; о порядке предоставления в 2011 году субсидий из бюджета Республики Башкортостан на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ от 14 марта 2011г. №60; о положении о государственной поддержке подготовки рабочих кадров и специалистов высокотехнологичных производств от 7 февраля 2011г. №27; о правилах распределения квот добычи водных биоресурсов от 31 января 2011г. №21; о положении о Государственном бюджетном учреждении Природный парк

«Иремель» от 31 декабря 2010 года № 524; о внесении изменений в Положение о долговых обязательствах Республики Башкортостан №340 от 7 сентября 2010 года.

В условиях несовершенной конституционно-правовой системы союзного и российского масштаба сложно было организовать предпринимательскую деятельность и в республике. Поэтому Республика Башкортостан стала на путь опережающего законодательства, в результате созданы конституционные правовые нормы; административно-правовые основы; процессуально-правовые механизмы реализации федерального, регионального и муниципального законодательства, определяющие предпринимательские отношения. При этом организационно-правовые меры были разработаны в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства». Точно так же в республике были определены экономические гарантии малого и среднего бизнеса на основе федерального законодательства «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», отменившего Закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации 1995 г.»

Выше приведенные данные свидетельствуют об обоснованности и правомерности наших выводов относительно необходимости совершенствования регионального законодательства исходя из экономических особенностей субъектов федерации. В перспективе развитие законодательства должно соответствовать таким факторам, как: удовлетворение основных общественных потребностей с помощью законов, подготовленных на основе научного анализа и прогнозов; законодательное обеспечение государственных реформ и программ по важнейшим направлениям экономического и социально-культурного развития России; совершенствование структуры законодательства с учетом обеспечения развития системы и отраслей права и основных правовых институтов; децентрализация правового регулирования на основе федеративных начал и самоуправления; укрепление системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и договорами (соглашениями); обеспечение устойчивой правопреемственности в регионах<sup>47</sup>.

При этом следует учесть, что сельское хозяйство в республике является одной из приоритетных отраслей, так как более 40% насе-

---

<sup>47</sup> <http://www.hitcc.bash.ru>

ления Башкирии проживает в сельской местности. Чтобы сельские жители могли трудиться в переработке продуктов сельского хозяйства, в том числе мясо-молочного производства создаются рабочие места на территориях органов местного самоуправления. Не менее важными сферами инвестиции являются нефтехимия и газовая химия. Сюда же можно отнести и деревообработку для выпуска ДСП, ДВП, ОСБ, шпона для мебели. Не случайно Президент Башкортостана Рустэм Хамитов стал одним из инициаторов рассмотрения на федеральном уровне вопроса о расширении полномочий регионов<sup>48</sup>.

### 3.5. Проблемы делегирования в региональном праве

Актуальность исследования проблемы делегирования обусловлена тем, что действующая Конституция Российской Федерации в ряде случаев прямо предусматривает возможность делегирования правотворческих полномочий (ст. 78, 79 Конституции РФ). В пункте 7 ст. 2 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (24 июня 1999 г.) содержится норма-дефиниция, в соответствии с которой «Соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий (далее – соглашение) – правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу для осуществления части своих полномочий»<sup>49</sup>.

В Советском энциклопедическом словаре делегированное законодательство определялось как институт буржуазного права, ведущий к ограничению компетенции выборного представительного органа (парламента), к усилению исполнительной власти<sup>50</sup>. Следствием такого подхода явилось отсутствие специальных разработок данной проблемы. Лишь в 1997 г. в журнале «Государство и право» появи-

---

<sup>48</sup> The Daily News Ufa. 2012. № 32. 10 сент. С. 3.

<sup>49</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>50</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 370.

лась научная статья «Делегированное законодательство», авторы которой рассмотрели природу соответствующего института на примере конституционного законодательства европейских государств и высказали некоторые рекомендации относительно возможности его использования в современной России<sup>51</sup>.

Возможность делегирования нормотворческих полномочий предусмотрена в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации, в том числе, в договоре между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан **«О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан»** (3 августа 1994 г.).

Делегирование – проблема многофакторная и многоаспектная. Нас прежде всего интересует иерархический аспект проблемы. Причем не только применительно к законодательным полномочиям, но и применительно к любым иным формам делегирования.

Для этого прежде всего следует определить само понятие «делеги́рование» и выяснить его отличие от различных институтов.

Упомянутая Советская энциклопедия определяет «делеги́рованное законотворчество» как издание правительством по поручению парламента нормативных актов, имеющих силу закона.

В.С. Троицкий и Л.А. Морозова полагают, что делегирование есть по своей сути передача права на принятие законов государственному органу (в частности, правительству), который в соответствии со своей собственной компетенцией такими правами не обладает.

По мнению А.Ф. Шебанова, понятие делегированного правотворчества предполагает поручение нижестоящему органу издать акт по вопросу, входящему в компетенцию делегирующего органа и остающемуся в его компетенции<sup>52</sup>. Такой подход соответствует словарному значению слова «делеги́ровать», которое означает – официально поручить<sup>53</sup>. Однако применительно к проблеме делегирования нор-

---

<sup>51</sup> Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законодательство // Государство и право. 1997. № 4. С. 91-99.

<sup>52</sup> Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 105.

<sup>53</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М., 1999. С. 158.



мотворческих полномочий рассматриваемый подход нуждается в уточнении. Дело в том, что само по себе поручение нельзя рассматривать как делегирование. **Поручение и делегирование** различаются по ряду признаков.

При поручении нормотворческие полномочия вышестоящего органа не передаются нижестоящему органу. Они остаются в компетенции делегирующего органа. При делегировании ситуация иная. Нижестоящий орган (орган, не имеющий определенных полномочий) наделяется дополнительными полномочиями, которые при этом сохраняются и у делегирующего органа.

Если в первом случае на орган или должностное лицо возлагается обязанность (поручить – возложить на кого-нибудь чего-нибудь) издать соответствующий нормативный правовой акт (акты), то во втором – предоставляются права на их издание.

Поручение возможно только в той системе, которая построена на принципе субординации, то есть в системе исполнительных органов власти, делегирование, напротив, возможно в любой системе, в том числе и той, которая не основана на принципе субординации (например, законодательный орган может делегировать свои полномочия исполнительному органу).

Наконец, главный в контексте нашего исследования отличительный признак состоит в различии юридической силы актов, принятых в порядке поручения и делегирования. Так, акт, изданный в порядке поручения, наделяется силой издающего органа. При делегировании – юридическая сила принятого акта приравнивается к силе актов делегирующего органа. Такой подход разделяется подавляющим большинством авторов. А.Ф. Шебанов подчеркивает, что правовой акт, изданный в порядке делегирования, по юридической силе приравнивается к актам делегирующего органа. С.Л. Зивс пришел к выводу о том, что при делегировании стирается принципиальная грань между актом того органа, который делегирует, и самим актом делегированного нормотворчества<sup>54</sup>.

Аналогичным образом вопрос решается и в других государствах. Так, в Англии «в случае противоречия между актом исполнительной власти, изданным на основе делегированных полномочий, и статьей

---

<sup>54</sup> Зивс С.Л. Источники права. М., 1981. С. 149.



закона при толковании необходимо действовать таким образом, как будто речь идет о противоречии между двумя статьями закона»<sup>55</sup>.

При этом, очевидно, что акт, принятый в порядке делегированных полномочий, во всех случаях по своим формальным признакам должен проявлять себя именно в таком качестве.

Достаточно строгие требования предъявляются и к процедуре делегирования нормотворческих полномочий: определенная форма делегирования нормотворческих полномочий; указание конкретного срока пользования этими полномочиями; четкое определение целей и пределов полномочий; круг вопросов, по которым возможно осуществление передаваемых полномочий; установлены принципы и критерии, которыми необходимо руководствоваться в процессе осуществления указанных полномочий.

Делегирование нормотворческих полномочий следует отличать от первоначального наделения такими полномочиями государственных органов и общественных объединений. Изначально исключительным правом создания норм права обладает только государство, которое может наделить нормотворческими полномочиями ту или иную организацию. Подобная практика имела место в советский период. Тогда полномочиями устанавливались общеобязательные правила поведения были наделены ВЦСПС и Центросоюз. В современной России такой практики нет, и надо полагать, не будет, поскольку Конституция РФ ее не предусматривает. Между этими явлениями существуют принципиальные отличия. Тем не менее в юридической литературе их порой отождествляют.

Любой орган государственной власти создается для выполнения определенных функций. Эти функции осуществляются в правовых и организационных формах. Одной из основных правовых форм является правотворчество, осуществление которого предполагает наличие определенных нормотворческих полномочий. Объем таких полномочий, закрепленный в учредительном акте, следует рассматривать как первичный, базовый, статусный (в международном праве – статутный).

---

<sup>55</sup> Maxwell on the Interpretation of Statutes./X. Ed. by G. Granville Sharp and B.Galpin.L. 1954. P. 51.

Делегирование – это тоже наделение полномочиями, но в отличие от первичного, статусного, оно представляет собой вторичный акт, поскольку передать можно только то, чем обладаешь сам.

В рамках такого подхода нельзя согласиться с В.В. Лазаревым и С.В. Липенем, по мнению которых закрепление в Конституции РФ права Президента издавать декреты, имеющие силу закона, представляет собой «делегированное законотворчество»<sup>56</sup>.

В данном случае имеет место статусное (статутное), а не делегированное право Президента. О последнем можно было бы вести речь лишь при наличии ряда условий. По Конституции РФ правом принимать законы должен быть наделен только парламент, у которого, опять же по Конституции, должно быть право передавать свои нормотворческие полномочия другим органам. Реализуя данное право, парламент должен принять специальный акт (закон), в котором и должен быть решен вопрос о передаче своих нормотворческих полномочий. Только при соблюдении этих условий можно было бы говорить о делегированном законотворчестве.

Уместно подчеркнуть, что передача законодательным органом своих полномочий исполнительному органу есть нарушение принципа разделения властей. Но следует заметить, что в Республике Беларусь это «нарушение» закреплено на конституционном уровне, что в принципе является правом конкретного государства.

С нашей точки зрения, нет достаточных оснований рассматривать в качестве делегированного правотворчества и практику так называемого законозаменяющего правотворчества Президента Российской Федерации. Как известно, Конституционный Суд РФ своим решением от 30 апреля 1996 г. положительно решил данную проблему. Речь идет о том, что если те или иные виды общественных отношений нуждаются в правовом регулировании, а соответствующий закон не принят, то Президент вправе урегулировать их своим указом. В качестве примеров можно привести указы Президента РФ от 30 октября 1993 года «О государственном гербе Российской Федерации» и от 11 декабря 1993 года «О государственном гимне Российской Федерации».

---

<sup>56</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1998. С. 239.

Подобная практика в целом негативно оценивается в юридической литературе. Так, по мнению Л.А. Морозовой, в таком случае происходит вторжение Президента в сферу законотворчества и подмена исполнительной властью законодательной; закон как акт высшей юридической силы подменяется подзаконным актом; происходит также девальвация формы закона, возможность решать ключевые, наиболее важные отношения в жизни общества как второстепенные<sup>57</sup>.

В контексте проводимого исследования в данном случае интересуется не столько вопрос обоснованности или необоснованности подобной практики, сколько вопрос о том, имеет ли в данном случае место делегированное правотворчество или нет.

По мнению ученых, случаи, когда Президент принимает указы, регулирующие те общественные отношения, которые должны регулироваться на законодательном уровне, нельзя относить к делегированному правотворчеству, поскольку в таких случаях Президенту никто таких полномочий не передавал.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что между актами российского и белорусского президентов существует принципиальное различие. Оно состоит в отличии юридической силы актов, принимаемых соответствующими президентами. Указы Президента РФ, регулирующие те отношения, по которым еще не приняты федеральные законы, тем не менее не наделяются силой закона. С точки зрения иерархии они остаются на том же иерархическом уровне, что и любой иной указ Президента.

Однако еще раз отметим: ни в первом, ни во втором случае речь не идет о делегировании полномочий.

Как уже было отмечено, Конституция РФ 1993 года не предусматривает возможность делегирования законодательных полномочий ни Президенту, ни Правительству, ни каким-либо иным органам. Вместе с тем в недалеком прошлом подобная практика имела место. Так, в соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «О правовом обеспечении экономической реформы»<sup>58</sup> Президент наделялся правом приостанавливать законо-

---

<sup>57</sup> Морозова Л.А. Выбор формы законодательного акта и эффективное ее использование // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 154-155.

<sup>58</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.

дательные акты СССР, а также издавать указы, находящиеся в противоречии с действующим законодательством, в целях оперативного регулирования хода экономической реформы. В последнем случае проекты этих актов должны были представляться в Верховный Совет (а в период между сессиями – в Президиум Верховного Совета), и если он их не отклонял, то указы вступали в силу. Подобным способом Президент с 1991 г. по конец 1993 г. пользовался довольно часто. В качестве примеров можно назвать Указы от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы», от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ», которые вносили значительные изменения в земельные отношения в стране.

Далее следует обратить внимание на то, что любой государственной орган, точно так же, как любое должностное лицо государства, в своей деятельности должно руководствоваться принципом: «разрешено только то, что прямо разрешено законом». Это означает, что правом делегирования своих полномочий обладает только тот орган (должностное лицо), которому такое право предоставлено, то есть прямо закреплено в соответствующем статутном акте.

В юридической литературе обоснованно было обращено внимание на то, что даже частичная передача нормотворческой компетенции одним государственным органом другому органу государства либо общественной организации неправомерна, за исключением тех случаев, когда возможность делегирования полномочий специально предусмотрена в законе или иным нормативно-правовом акте<sup>59</sup>.

Следовательно, делегировать полномочия может только тот орган государственной власти, которому такое право предоставлено. Не случайно Конституционный суд РФ в своем определении от 8 июня 2000 г. № 91-0 «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части 1 статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подчеркнул, что «...вопрос о разграничении ком-

---

<sup>59</sup> *Поленина С.В., Сильченко Н.В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М., 1987. С. 34-35.

петенции в области установления судебной системы однозначно решен самой Конституцией Российской Федерации. При этом не предполагается какое-либо делегирование полномочий Российской Федерации ее субъектам на основании договоров, поскольку на федеральном законодателе во всяком случае лежит обязанность самостоятельно определить перечень всех действующих судов, систему процессуальных инстанций и их компетенцию»<sup>60</sup>.

Таким образом, нормативный правовой акт, принятый в рамках делегированных полномочий, по общему правилу должен наделяться юридической силой, равной силе актов, принимаемых делегирующим органом<sup>61</sup>.

В целом проблемы делегирования тесно взаимосвязаны договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов от 31 марта 1992 г., которые объединяются общим наименованием – Федеративный договор. Эти договоры оформили превращение России в действительную Федерацию. Федеративный договор был включен 21 апреля 1992 г. в качестве приложения в действовавшую тогда Конституцию Российской Федерации – России, а его основные положения вошли в состав ее текста.

В ныне действующей Конституции Российской Федерации в части 3 статьи 11 указано, что предметы ведения и полномочия разграничиваются между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов как самой Конституцией, так и Федеративным договором и иными договорами. А в абзаце 4 части 1 раздела 2 Конституции «Заключительные и переходные положения» установлено, что в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции действуют положения Конституции. Как правило, договоры о разграничении или взаимном делегировании предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, заключается на основании части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем возможные рамки такого договорного разграничения (взаимного делегирования) предметов ведения и полномочий кон-

---

<sup>60</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

<sup>61</sup> Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. 2001. № 10. С. 31-34.

ституционно не определены. Точно также не определена и процедура заключения и прекращения указанных договоров.

На практике договорами нередко изменяется разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов, установленное статьями 71-73 федеральной Конституции. Оно имеет преимущество перед разграничением, содержащимся в Федеративном договоре.

Отсюда следует, что положения соответствующих договоров имеют более высокую юридическую силу, чем упомянутые статьи Конституции, не говоря уже о положениях Федеративного договора. Такой вывод вытекает из части 3 статьи 11, находящейся в главе 1, которая представляет собой как бы конституцию в Конституции, ибо ее юридическая сила выше, чем у остальной части Конституции. Следовательно, отступления в договорах от норм статей 71-73 Конституции нельзя рассматривать как ее нарушение.

С учетом сказанного представляется, что процедура заключения, а равно и расторжения договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов о разграничении (взаимном делегировании)

предметов ведения и полномочий (в соответствии с частью 3 статьи 11 Конституции) нуждаются в урегулировании федеральным конституционным законом.

На наш взгляд, при решении вопросов делегирования следует учесть международно-правовые нормы, которые содержатся в международных договорах, имеющих обязательную силу для Российской Федерации. Как известно, согласно части 4 статьи 15 Конституции, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, причем правила международного договора имеют приоритет перед нормами закона. Среди специалистов существуют разные мнения о том, что представляют собой общепризнанные принципы и нормы международного права и как они могут быть имплементированы в национальное право, но число международно-правовых норм, содержащихся в международных договорах, которые действуют в нашей стране, чрезвычайно велико.

**Под делегированием законодательных полномочий** понимается санкционирование парламентом принятия нормативных актов, имеющих силу закона, высшими органами исполнительной власти государства, на что они не имеют права в соответствии с соб-

ственной компетенцией. Оно обусловлено: возрастающей сложностью современного общества; загруженностью законодательного органа, нехваткой парламентского времени; необходимостью осуществления концепции над изданием законов; компетенцией органов государственного управления.

В делегированном законодательстве признаки правовых средств выражают обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей (в чем проявляется социальная ценность данных образований и права в целом); отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений; выступают основными работающими частями (элементами) действия права, правовых режимов (то есть функциональной стороны права); приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, той или иной степени эффективности правового регулирования; обеспечиваются государством.

В целом на делегированное законодательство повлияли новые тенденции в развитии российского общества, выражающиеся в обновлении и усложнении общественных отношений, развитии демократических институтов, становлении рыночной экономики, стали причиной целого ряда существенных деформаций в правовом пространстве страны. Появление качественно новых отношений, нуждающихся в правовом регулировании, породило быстрое нарастание объемов нормативного материала, необходимость принятия законов в тех областях, которые ранее не охватывались правовым воздействием, и одновременно соответствующей корректировки уже действующих нормативных актов. При этом законодательные акты все чаще стали приниматься либо под чьим-то давлением, либо стихийно, в результате действия ситуационных, и прежде всего политических факторов.

Решение этой задачи посредством делегированного законодательства зависит от разрешения ряда теоретических проблем, в том числе согласованности законодательства. Последняя предполагает: во-первых, необходимость соблюдения внутрисистемных связей и зависимостей как между отдельными его отраслями, так и внутри каждой из них выделение и поддержание определенных приоритетов в ходе осуществления нормотворческой деятельности, соблюдение иерархии нормативных актов, отсутствие пробелов, противоречий в законодательстве. Во-вторых, это четкие «внешние» формы законодательства – его систематизированность, создание сборников, собраний законодательства, а также ка-

чественной и эффективной системы кодифицированных актов. В настоящее время однозначного мнения по некоторым из этих вопросов еще не существует. Так, развитие и усложнение самой системы российского права, появление новых отраслей законодательства предопределили обострение проблемы соблюдения принципа «юридического приоритета», который предполагает не только определение и поддержание приоритета отдельных отраслей законодательства (например, при регулировании земельных отношений, которое осуществляется нормами как гражданского, так и земельного законодательства), соблюдение приоритета базовых, системообразующих законов перед производными от них законами и иными актами<sup>62</sup>. На наш взгляд, в нем следовало бы конкретно определить и закрепить всю систему подзаконных нормативных правовых актов, что способствовало бы внутренней согласованности законодательства и упорядочению всей правовой системы страны<sup>63</sup>.

Делегированное законодательство – это издание правительством по уполномочию парламента нормативных актов, фактически обладающих силой закона в порядке уступки (делегирувания) парламентом, правительству некоторых своих исключительных законодательных полномочий. Это происходит путем принятия парламентом закона о праве правительства издавать в порядке делегированного законодательства акты по определенным вопросам в течение конкретно установленного времени или путем издания парламентом закона-рамки. Таким образом, становится необходимым принятие подзаконных нормативных актов. В порядке делегирувания законодательства издаются нормы как правительством, так и любыми другими подчиненными им органами управления<sup>64</sup>.

## **Делегирование законодательных полномочий Президенту**

Прежде всего отметим, что возможность делегирувания нормотворческих полномочий от одного федерального органа другому Конституцией прямо не предусмотрено. Однако в прошлом президиумы Верховных советов издавали указы законодательного характера с последующим их представлением Верховным советам на утвержде-

---

<sup>62</sup> Драма российского закона. М., 1996. С. 20.

<sup>63</sup> *Сустава Е.Н.* Делегированное законодательство // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 156-160.

<sup>64</sup> *Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия. М., 1995. С. 47-51.



ние. Таких указов, по мнению Б.М. Лазарева, было значительно больше, чем собственно законов. Как М.С. Горбачеву в свое время, так и Б.Н. Ельцину сейчас законодательные полномочия предоставлялись два раза каждому<sup>65</sup>. В обоих случаях указ действует, если парламент не отменяет его, то есть для действия указа достаточно отсутствия официального возражения со стороны парламента; указ подлежит представлению на утверждение парламента и, если не будет утвержден им, прекращает дальнейшее действие.

Верховный совет предоставлял Президенту РФ право издавать указы, не соответствующие действующему законодательству. Данное право было предоставлено Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.91 «О правовом обеспечении экономической реформы»<sup>66</sup>. Согласно Постановлению, Президент наделялся правом приостанавливать законодательные акты СССР, а также издавать указы, находящиеся в противоречии с действующим законодательством, в целях оперативного регулирования ходом экономической реформы. В последнем случае проекты этих актов должны представляться в Верховный совет (а период между сессиями в Президиум Верховного совета) и если он их не отклонит, то указы вступали в силу. Это продолжалось в течение трех лет (с 1991 г. до конца 1993 г.). Безусловно, такой шаг Верховного совета был вызван объективной реальностью, сложившейся на тот момент, а именно старое (существовавшее тогда) законодательство не соответствовало и даже противоречило новым экономическим отношениям, оно тормозило дальнейшее развитие рыночных отношений, тем самым возникла острая необходимость заменить эти устаревшие акты на новые в сжатые сроки.

По мнению С.В. Полениной, Р.З. Лившица, Б.М. Лазарева и других, такое делегирование нормотворческих полномочий парламентом Президенту вступает в противоречие с принципом разделения властей, закрепленного в статье 10 Конституции РФ. А вот практика делегирования нормотворческих полномочий внутри системы органов исполнительной власти не вошло бы в противоречие с Конституцией<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Лазарев Б.М. Закон в переходный период: опыт современной России // Государство и право. 1995. № 10.

<sup>66</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР. 1991. № 44.

<sup>67</sup> Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З. и др. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 3.

Указы Президента по вопросам, переданным в его компетенцию в порядке делегированного законодательства, могли противоречить ранее принятым законам, вводить в оперативном порядке новые правовые положения, которые в принципе должны быть предметом закона. Когда на Съезде народных депутатов СССР встал вопрос о том, может ли Президент своими указами, изданными на основе делегирования полномочий, создавать нормы, противоречащие ранее принятым законам, или в праве лишь восполнять пробелы, Комитет Верховного совета СССР по вопросам законодательства и законности разъяснил, что Президент в пределах делегированных ему полномочий может и заполнять вакуум, и вводить нормы, противоречащие ранее принятым законам.

В некоторых странах-членах СНГ президенты наделены правом издавать законодательные указы, причем по одним вопросам с обязательным последующим представлением на утверждение парламента, а по другим – без такового.

Принципиальное значение и дискуссионный характер приобрел после принятия Конституции 1993 г. вопрос о соотношении законов и нормативных указов Президента. Если правительство, например, должно издавать свои акты на основании и во исполнении Конституции и законов, то для указов Президента достаточно, чтобы они не противоречили им (ст. 90 Конституции РФ). Значит, Президент может издавать нормативные указы по многим вопросам федеральной компетенции, если, конечно, в Конституции и законах Российской Федерации нет записи о том, что соответствующие вопросы относятся к исключительной компетенции парламента, или, а это одно и то же, по ним должны быть приняты именно законы. В случае принятия по таким вопросам федеральных законов указы Президента должны быть приведены в соответствие или прекратить свое действие<sup>68</sup>.

### **Делегирование полномочий в области законодательства правительству**

Данный способ создания законодательной базы имеет ряд достоинств, обусловленных тем, что, во-первых, правительство имеет возможность оперативно реагировать на изменяющиеся запросы и потребности общества, у этого органа небольшой численный состав и

---

<sup>68</sup> Маликов М.Ф. Региональное право. Т. 4. С. 246-267.

отсутствует сложная процедура принятия решения, (в отличие от парламента); во-вторых, право правительства на самостоятельное законотворчество находится под контролем парламента, а также суда.

Следует подчеркнуть, что согласно Конституции РФ 1993 г., Федеральное собрание провозглашено представительным и законодательным органом страны. Статья 15 прямо указывает на подзаконный характер актов правительства. Законодательный процесс четко регламентирован и какие-либо изменения в этой законодательной цепочке Конституцией не предусматриваются, что позволяет утверждать о неприемлемости прямого делегированного законодательства в России.

Тем не менее представляется, что в исключительных случаях было бы полезно предоставить правительству возможность в течении ограниченного срока осуществлять издание актов, имеющих силу закона, для выполнения конкретных особо важных для общества программ. Разумеется, издание таких актов должно проводиться только при условии строгого соблюдения точно выраженного и четко очерченного полномочия Федерального собрания РФ, а сами полномочия не подлежат передаче какому-либо иному органу, кроме правительства. Кроме того, правительственные акты делегированного законодательства не должны затрагивать: основные права, свободу и обязанности человека и гражданина; статус субъектов Федерации; конституционный статус органов власти и судебных органов.

Порядок принятия правительством актов делегированного законодательства, сроки вступления их в силу, а также формы осуществления контроля за законодательной деятельностью правительства со стороны парламента, Конституционного и Верховного судов РФ должны быть предельно четко и полно регламентированы специально принятым законом. Совершенно ясно, что в период осуществления правительством делегированных полномочий парламента не может издавать нормативные акты по вопросам, переданным правительству.

### **Делегирование нормативных полномочий органов законодательной власти Российской Федерации ее субъектам**

Признание и дальнейшее закрепление в законодательных актах допустимости взаимного делегирования полномочий органов законодательной власти Российской Федерации ее субъектам не имеет прямой опоры в Конституции, хотя возможность этого может быть вы-

ведена из части 3 статьи 11. Дискуссионным данный вопрос представляется и с другой точки зрения. С одной стороны, введение правила о возможности взаимного делегирования законодательных полномочий фактически означало бы установление для отдельных субъектов Федерации в двухстороннем порядке изъятия из статей Конституции статей о разграничении компетенции между Федерацией и её членами, возможность чего Конституцией не предусмотрена, хотя на практике имеет место, например, в Договоре между Россией и Татарстаном. Это не соответствует и статье 5 Конституции РФ, провозгласившей равноправие субъектов Федерации. С другой – едва ли стоит полностью исключать возможность предоставления Парламентом РФ права субъектам Федерации устанавливать изъятия из федеральных законов по отдельным вопросам, так С.В. Поленина, Б.М. Лазарев считают целесообразным предоставить право субъектам Федерации регулировать отдельные вопросы собственности на землю иначе, чем в законе о земле с учетом местных условий. В качестве не теоретического, а уже практического примера можно привести Договор о разграничении предметов ведения и о взаимном делегировании полномочий между Россией и Татарстаном, где, в частности, в ведение Татарстана передается водное и лесное законодательство, эксплуатация недр, внешнеторговая деятельность и ряд других предметов совместного по Конституции РФ – ведения.

Ряд авторов (Поленина, Лазарев, Лившиц) считают, что необходимо взаимное делегирование, и если один вопрос передается на рассмотрение в федеральные органы, то тут же другой – в органы субъектов Федерации.

На данном этапе эта проблема весьма актуальна. Сейчас опять остро встал вопрос о статусе Чечни. Как сообщает пресс-служба главы государства, на данный момент идет работа совместной российско-чеченской комиссии и подготовка договора о взаимном делегировании полномочий. Российская сторона настаивает, что речь идет о документе, подобном заключенным ранее с рядом субъектов Федерации (в частности с Татарстаном, Башкортостаном). Безусловно, для России характерно противостояние ветвей власти, и можно сколько угодно доказывать, что делегирование законотворчества противоречит принципу разделения властей, но все-таки умолять его значение нельзя. И объективная действительность приводит нас к выводу о необходимости такого института в зарубежной практике, где принцип

разделения властей весьма развит, вопросу делегированного законодательства уделяется немало внимания.

Сейчас было бы куда целесообразнее разработать и закрепить в федеральном законе вопрос о делегированном законодательстве, а не оставлять его на уровне теоретических разработок.

В этом законе, кроме закрепления необходимых условий, таких как цель, круг вопросов и срок их осуществления, можно установить сокращенные сроки рассмотрения таких актов парламентом (как нижней, так и верхней палатами), сокращенные сроки подписания и опубликования, а также четко регламентировать случаи отмены этих актов. Кроме того, можно включить подобные акты парламента в перечень законов, обязательных для рассмотрения верхней палатой.

Весьма остро стоит вопрос о форме нормативных актов и их юридической силе. Видится правильным, чтобы акты правительства принимались в форме закона, поскольку так будет проще решаться вопрос об изменении или прекращении действия данного акта, так как в этом случае это станет возможным путем обыкновенной законодательной процедуры, как это делается в большинстве стран мира; кроме того, нельзя допускать упрощенной законодательной процедуры, чтобы не дать возможности злоупотребления властью. Хотя с другой стороны, поскольку существует четкое распределение – кто и какие акты имеет право издавать (ст. 90, 105 и 115 Конституции РФ), то вполне возможно, чтобы акты, принятые в порядке делегированного законодательства издавались в форме указов или постановлений, имеющих юридическую силу закона. В любом случае, как бы эти нормативные акты не назывались, они должны иметь силу закона.

Необходимо предусмотреть и порядок принятия таких актов. Например, они должны приниматься большинством голосов от полного состава правительства, подписываться только председателем правительства и утверждаться главой государства. Некоторые акты, в частности, финансовые должны приниматься квалифицированным большинством голосов.

Акты делегированного законодательства должны вступать в силу после их опубликования. Парламенту должно принадлежать право отменять эти акты по некоторым основаниям, например, при превышении делегированных Президенту или правительству полномочий.

Совершенно ясно, что в период осуществления правительством или Президентом своих делегированных полномочий парламент не имеет право принимать в пределах переданных вопросов свои акты.

Акты, издаваемые в порядке делегирования, обратной силы иметь не должны ни в коем случае, что необходимо законодательно закрепить.

Кроме того, должен существовать жесткий контроль, как со стороны парламента, так и со стороны Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ, и этот вопрос требует четкой регламентации. Во многих странах контроль за законодательной деятельностью правительства осуществляется парламентом в виде утверждения или не утверждения (где это предусмотрено) и в возможности в любой момент после вступления их в силу отменить «неугодный» акт в порядке обычной законодательной процедуры.

По утверждению И.К. Акимова, порядок утверждения или не утверждения актов правительства парламентом говорит о некотором недоверии законодательного органа к исполнительному и скорее напоминает не делегирование, а поручение разработать какой-либо нормативный акт. Поэтому целесообразным было бы ввести вид контроля за соответствием Конституции издаваемых нормативно-правовых актов<sup>69</sup>.

## Договорное правотворчество

В период переоценки договорного процесса развития федеративных отношений большое значение имеет изучение договорного правотворчества<sup>70</sup>. Прежде всего отметим, что в контексте правовой системы СССР при явном доминировании императивного внешнего регулирования (законодательного, подзаконного) договоры играли вспомогательную роль, а потому оказывались на периферии внимания ученых-теоретиков. Договоры редко упоминались среди источников права, а если и упоминались, то их сущность и значение должным образом не исследовались. О договорах почти не вспоминали при описании таких ключевых категорий, как правовое регулирование, правовая норма, правотворчество.

---

<sup>69</sup> Акимов И.К. Делегированное законодательство в Российской Федерации // Юрист. 1998. № 9. С. 39-43.

<sup>70</sup> Подробно см. Договор в теории федерализма // Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 152-157.

Между тем некоторые ученые обращали внимание на необходимость теоретического осмысления договорной проблематики. Так, С.Ф. Кечекьян считал, что договоры в ряде случаев не только создают определенные правоотношения, но и порождают нормы права, то есть выступают как источники права. Аналогичные взгляды высказывал Н.Г. Александров.

Несколько лучше обстояла ситуация в науке международного и трудового права. Здесь договорам, по вполне понятным причинам, уделялось большее внимание. Иногда договор признавался источником и государственного права.

Начиная с 80-х годов, отношение к договорам медленно, но все же менялось в лучшую сторону. В 90-е годы, в ходе революционных преобразований отечественной правовой системы, договоры стремительно вошли в нормативный арсенал большинства отраслей права. Именно тогда Ю.А. Тихомиров констатировал, что у договоров как источников права перспективное будущее.

Из всех определений понятия нормативного договора, предложенных нашей юридической наукой, В.В. Иванов считает наиболее адекватным, определение А.В. Демина. Оно сформулировано на основе разграничения правовых актов на нормативные и индивидуальные, содержащиеся в Постановлении Верховного суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону»: «Нормативный договор можно определить как договорный акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для многочисленного и формально неопределенного круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, действующий независимо от того, возникли или прекратились предусмотренные им конкретные правоотношения».

По мнению В.В. Иванова, любой договор есть оформленное выражение обособленных согласованных волеизъявлений субъектов права, устанавливающих определенный правовой результат. Опираясь на собственное понимание природы договора, он считает нужным дополнить и расширить определение А.В. Демина. **Нормативный договор** – это совместный правовой акт, оформление выражения согласованных обособленных волеизъявлений субъек-



тов правотворчества, направленных на установление правовых норм<sup>71</sup>.

Сам термин «нормативный договор» предполагает исследование договора как акта правотворчества, акта, устанавливающего правовые нормы.

Общее определение понятия и признаков правовых норм – нормативных установлений, нормативных предписаний – является ключом для понимания природы договорных нормативных установлений, договорных нормативных предписаний. А.В. Демин, перечисляя признаки нормативных договоров, констатирует, что они содержат правила поведения, регулирующие поведение не столько непосредственно участников договора, сколько иных коллективных и индивидуальных субъектов. Кроме того, для договорных норм характерна многочисленность и неопределенность адресатов и они рассчитаны на длительное действие и неоднократное применение. А.В. Демин воздержался от комплексной проекции общих характеристик правовых норм на характеристики договорных норм. И в этом, по большому счету, действительно нет необходимости. Вполне достаточно указания на то, что договорные нормы по определению представляют собой вид правовых норм и обладают всеми соответствующими свойствами и признаками.

Дело здесь даже не столько в том, что установление нормы совместно осуществляется несколькими (как минимум, двумя) субъектами правотворчества, сколько в обособленности, самостоятельности их нормоустановительных волеизъявлений. Договорная норма – это согласованная норма, нормативное установление, выработанное посредством согласования. В этом и, по сути, только в этом заключается специфика договорных норм. Но это практически не отражается на внутреннем содержании договорного нормативного установления. Правовая норма – всегда общее установление и всегда государственное веление.

Что же касается внешних признаков договорных нормативных предписаний, то, несомненно, для отнесения договорного предписания к нормативным необходимо наличие приведенных выше признаков. С другой стороны, сами формулировки договорных предписаний отличны от формулировок тех же законодательных предписаний.

---

<sup>71</sup> Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 85-97.

В договорных актах-документах употребляются обороты типа «стороны договорились», «стороны условились», «стороны обязуются» и т.п. Таким образом, внешне проявляется согласительная природа договорных нормативных установлений.

А.В. Мицкевичем сформулировано следующее определение правотворчества: «Деятельность государства по установлению правовых норм, независимо от того, каким путем происходит такое установление»<sup>72</sup>. Представляется, что однозначно связывать правотворчество с деятельностью только государства не совсем верно. Правотворчество – это система организационно-процессуальных действий субъектов права (государственных и негосударственных), направленная на установление (создание, изменение, отмену) правовых норм. Необходимо также сказать, что правотворческая деятельность осуществляется в формах и способами, обеспечивающими результативность этого правового процесса.

Существуют четыре основные формы правотворческой деятельности: а) непосредственное государственное правотворчество; б) референдумное правотворчество; в) санкционированное негосударственное правотворчество; г) совместное правотворчество государственных и негосударственных субъектов.

Необходимо отметить, что договорный способ правотворчества применим при всех формах правотворческой деятельности, за исключением, разумеется, референдумного правотворчества. Подобный универсализм существенно осложняет изучение природы договорного правотворчества. Неудивительно, что до сих пор нет ни одного исследования по общетеоретическим вопросам договорной правотворческой деятельности. Вместе с тем, издано много работ по проблемам правотворчества в отдельных отраслях права. В частности, достаточно подробно описан договорный нормотворческий процесс в международном праве. Даже самый поверхностный анализ содержания правотворческого процесса в международном, государственном, административном, трудовом праве показывает, насколько различными бывают практикуемые правотворческие процедуры. На специфику самих форм правотворчества накладывается еще и отраслевая специфика.

---

<sup>72</sup> Правотворчество в СССР / Под.ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 29. Аналогично см.: Проблемы правотворчества субъектов Федерации: Научно-методическое пособие / Отв. ред. проф. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 4.

Тем не менее сформулировать общее определение договорного правотворчества вполне возможно. Если правовой акт, представляющий собой оформление выражения согласованных волеизъявлений, устанавливает согласованные правовые нормы, то сам процесс установления также нужно охарактеризовать, делая акцент на его согласительной природе. Отсюда следует, что наиболее близким синонимом (договорного правотворчества) будет «согласительное правотворчество».

В самом общем плане можно выделить три стадии договорного правотворческого процесса: а) подготовка и согласование проекта договора; б) заключение договора; в) введение договора в действие.

Подготовка и согласование проекта договора – первая стадия договорного правотворчества. Инициатива подготовки проекта договора может быть выдвинута как одним, так и несколькими субъектами предполагаемого договора. Разработка исходного текста проекта также может быть осуществлена одной из сторон самостоятельно, но более продуктивной представляется все же совместная разработка. Чем раньше субъекты приступят к согласованию, формулировок текста проекта, тем больше вероятность, что их условия воплотятся в установления, которые не будут впоследствии предметом «множественных толкований». Тем более, что конечный вариант проекта в любом случае будет выработан на основе различных согласительных процедур (консультаций, переговоров и т.п.).

На стадии заключения договора происходит подписание соответствующих документов, что является выражением согласия, достигнутого сторонами договора. Возможны и другие формы выражения согласия, к примеру, обмен документами, образующими договор (в международном договорном правотворчестве).

Третья стадия договорного правотворчества – введение договора в действие – включает различные процедуры, совершаемые с уже заключенными договорами для вступления их в юридическую силу: ратификация, утверждение, принятие – для международных договоров; ратификация, регистрация – для отдельных видов внутригосударственных договоров и т.п., а также официальное опубликование или иные способы доведения содержания его норм до адресатов.

По вопросу классификаций договоров следует высказать два соображения. Во-первых, как уже отмечалось, договорный способ правотворчества допустим при всех формах правотворческой деятельности, кроме референдумного правотворчества. Во-вторых, проек-

ция договорного правотворчества на формы правотворческой деятельности не должна увязываться с конкретными целевыми, институциональными, отраслевыми и прочими элементами. Подобное смешение критериев способно лишь запутать вопрос.

Нормативные договоры можно классифицировать по нескольким основаниям. Один критерий мы уже выделили: форма правотворческой деятельности, при которой применяется договор. Следовательно, существуют три группы нормативных договоров: а) между государственными субъектами права (непосредственное государственное правотворчество); б) между государственными и негосударственными субъектами права (совместное правотворчество); в) между негосударственными субъектами права (санкционированное негосударственное правотворчество). В качестве примеров договорных актов, относящихся к первой группе, можно привести межгосударственные договоры, ко второй – соглашения о социальном партнерстве, к третьей – коллективные договоры (в трудовом праве)<sup>73</sup>.

Еще одной гранью «соприкосновения», договора и закона, но уже обратного характера, является нормативное следствие договоров. С.А. Комаров считает, что специфическое положение нормативного договора состоит в том, что на его основе принимаются нормативно-правовые акты. Более корректна формулировка Ю.А. Тихомирова – он пишет о подзаконных актах и «субдоговорах», которые «порождаются» нормативными договорами». Д.Н. Бахрах и В. Демин указывают, что договор может служить основанием для последующего принятия административных актов, причем как индивидуального, так и нормативного характера. Следовательно, что нормативный договор, как и законы, другие нормативные акты, может иметь нормативное следствие в виде «поддоговорных» («субдоговорных») нормативных актов, в том числе других нормативных договоров и даже законов<sup>74</sup>.

Структура нормативных правовых актов субъекта Федерации, как логический элемент федеративной правовой системы, должна гармонично соотноситься с федеральной и муниципальной системами нормативных правовых актов. Здесь необходимо иметь в виду, что

---

<sup>73</sup> Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права в Российской Федерации. С. 152-157.

<sup>74</sup> Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 85-97.

такая гармонизация во многом зависит от того, на каких основополагающих принципах строится такое соотношение – на основании принципов конституционной или договорной федерации. Полагаем, что единство федеративной правовой системы России может быть сохранено только при конституционной, а не договорной федерации. Поэтому при всех существующих региональных различиях и особенностях принципы построения системы нормативных правовых актов субъекта Федерации и порядок ее взаимодействия с федеральной и муниципальной системами нормативных правовых актов должны определяться Конституцией РФ и федеральными законами, а не индивидуальными договорами между политическими кланами в центре и в регионах<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Статья 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.