

Раздел IV

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО И
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

4.1. КОНСТИТУЦИЯ И ОТРАСЛЕВЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Необходимость определения соотношения Конституции и отраслевых законодательств в системе механизма согласования законодательства объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, в углублении 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 принципов верховенства закона, приоритета прав человека и гражданина, общепризнанных норм международного права.

Во-вторых, в обеспечении воздействия конституционных норм на правотворчество. Своеобразие этих норм проявляется по отношению: а) к федеральному конституционному закону; б) названному непосредственно в Конституции закону; в) законодательству отдельных отраслей права; г) федеральному закону; д) законам Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения; е) закону субъекта РФ; ж) предмету законодательного регулирования.

В-третьих, соблюдение критериев конституционности законов, правовых актов, указов и постановлений в целях исключения коллизионных норм.

Восполнению пробелов в праве, а также предотвращению и устранению таких юридических противоречий могут способствовать: строгое следование в законодательстве смыслу и содержанию конституционных понятий и терминов регионального права, суверенитета, совместного ведения, принципа согласования; разработка крите-

рия конституционности законов и иных актов. Таковыми являются издание акта конституционным субъектом, соблюдение конституционной компетенции субъекта, соблюдение процедуры принятия акта, выбор адекватной формы акта, соблюдение конституционного разграничения видов органов государственной власти, размежевания предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением, между Федерацией и ее субъектами.

4.2. ОСНОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Основанием правотворчества является разграничение законодательных предметов ведения Федерации и ее субъектов. В соответствии со ст. 71 и 72 Конституции РФ представляется возможным выделить отрасли законодательства и сферы правового регулирования, отнесенные, во-первых, к исключительному ведению Федерации; во-вторых, к совместному ведению Федерации и ее субъектов; в-третьих, к ведению только субъектов Федерации. Предмет и пределы законодательной компетенции определены в ст. 73 и 76 Конституции РФ.

4.3. ПРЯМОЕ (НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ) ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ

Признание прямого (непосредственного) действия Конституции в качестве элемента механизма согласования федерального и регионального законодательства объясняется тем, что оно включает два аспекта: правотворческий (законотворческий) и правоприменительный. Первое значение выражается в издании другого нормативного акта на основе закона. Второе значение прямого действия Конституции относится к применению конституционных норм судами, государственными учреждениями, общественными организациями, гражданами.

В частности, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию: а) когда закрепленные нормой Конституции положения исходя из ее смысла не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; б) когда суд придет к выво-

ду, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей; в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции; г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случае сомнений по поводу соответствия российской Конституции какого-либо нормативного акта суд обращается с запросом о конституционности данного акта в Конституционный Суд РФ на любой стадии рассмотрения дела.

4.4. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Как отмечалось выше, пути совершенствования механизма согласования федерального и регионального законодательства связаны с путями правового регулирования предметов совместного ведения.

Это объясняется тем, что Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ предусматривает **два типа полномочий** органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

К первому типу относятся полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. До принятия указанного федерального закона предполагалось, что перечень таких полномочий, предусмотренных федеральными законами, должен содержаться в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». При объединении данного федерального закона с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» соответствующий перечень вошел в последний. Данный перечень позволит не допустить возложения на субъекты Российской Федерации дополнительных расходов за счет их бюджетов.

Ко второму типу относятся полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые федеральным законодателем. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их осуществление и в случае ненадлежащего исполнения этих полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации временно принимать их на себя. Об этом свидетельствует отзыв Государственного Собрания – Курултай – Республики Башкортостан на проект Федерального закона № 280525-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений).

Дело в том, что законопроектом предлагается внести изменения в обозначенный федеральный закон в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Между тем анализ ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации показывает, что вопросы о статусе органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отнесены ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 73, ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

П. 2 ст. 26 законопроекта, определяющий полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по пред-

метам совместного ведения, не соответствует ч. 3 ст. 11 гл. 1 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой такая правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как федеральный закон, не предусмотрена. Кроме того, системный и комплексный анализ ст. 72 Конституции Российской Федерации и ст. 26-3 законопроекта указывает на значительное сужение компетенции субъектов в сфере совместного ведения.

Вопросы, оставшиеся за пределами перечня предлагаемых в этой статье полномочий, выходят далеко за рамки «общих принципов», которые согласно ч. 1 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» должны устанавливать федеральные законы в сфере совместного ведения.

Положения проекта, устанавливающие правовые основания и условия временного возложения Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральные органы государственной власти, входят в противоречие с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Анализ оснований (нарушений федерального законодательства при реализации полномочий, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, стихийные бедствия, недостаточность бюджета субъекта) временного осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными органами государственной власти свидетельствует о практически неограниченной возможности федеральных органов вмешиваться в компетенцию субъекта. Понятно, что реализация данных положений на практике фактически сводит на нет какую-либо самостоятельность субъектов при управлении своими внутренними делами.

В проекте Закона определяется примерный по объектный состав государственной собственности субъекта Российской Федерации (ст. 26–12), устанавливаются общие правила распоряжения и управления его государственным имуществом, предусматриваются рас-

ходы, доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные положения являются предметами регулирования Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. Налицо смешение не только предметов регулирования разных федеральных законов, но и предметов ведения – включение в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (принятый в сфере совместного ведения) положений, регулирование которых составляет предмет исключительного ведения федерального центра, направлено на необоснованное ограничение субъектов Российской Федерации в их регулировании.

Проектом предлагается внести изменения в ст. 13, 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предполагающие установление гарантий прав депутатов, высшего должностного лица при привлечении их к ответственности только федеральным законом. Но часть положений (п. «б», «к» ст. 72) – предметы совместного ведения, и поэтому отсутствие здесь указания на законы субъектов Российской Федерации необоснованно и не соответствует Конституции Российской Федерации.

Кроме того, как отмечалось в отзыве, следует констатировать полное отсутствие в рассматриваемом законопроекте направленности на расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на учет региональной специфики. В целом же, можно было бы обозначить концепцию проекта Закона как ограничивающую права субъектов в определении полномочий собственных органов государственной власти по предметам совместного ведения и в определении организации и системы их органов государственной власти.

4.5. ПРЕДЕЛЫ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод: обеспечение соответствия Конституции и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов

Федерации Конституции России и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Вопросы регулирования экономики, социального и культурного развития: разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охрана памятников истории и культуры; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Вопросы экологии и экологической безопасности: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

Вопросы деятельности правоохранительных органов и функционирования правовой системы: кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Если международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, отнесенные к ведению субъекта Российской Федерации, то требуется согласование с его органами власти. Субъекты вправе представлять Федерации рекомендации о заключении международных договоров.

Реализация сферы совместного ведения включает издание по указанным в ней предметам федеральных законов и принятие в соот-

ветствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектами Федерации.

Для совершенствования механизма согласования федерального и регионального законодательства большое значение имеет мониторинг конституционного законодательства.

Известно, что мониторинг самого законодательства (инвентаризация законодательства) позволяет структурировать массив принятого законодательства, классифицировав его по отраслям, тем самым – создать систему законодательства. Благодаря этому возникает возможность развивать законодательство системно, то есть гармонично – внутри системы, но по обозначенным отраслям законодательства.

Правом осуществления мониторинга конституционного законодательства наделены следующие органы.

1. Президент РФ (Администрация Президента и различные структуры при нем).

2. Правительство РФ, которое с каждым годом вносит в Государственную Думу все больше законопроектов, осуществляя зачастую «пакетное» законотворчество, а также в своих узковедомственных интересах практически каждое министерство, все федеральные органы исполнительной власти. Таким мониторингом, например, занимаются органы внутренних дел (МВД РФ), в частности по вопросу регистрации населения по месту жительства и месту пребывания. Следует согласиться со статс-секретарем Министерства юстиции РФ В. Б. Евдокимовым, что целесообразно было бы создать в министерствах и ведомствах соответствующие подразделения, которые отслеживали бы реализацию на практике «своих» законов. Примером могут служить обзоры судебной практики Верховного Суда РФ, на основе которых издаются постановления Пленума Верховного Суда.

3. Особая роль среди всех федеральных органов исполнительной власти РФ принадлежит Минюсту России. Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» на Минюст возложено ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ. Кроме того, помимо учета в соответствии с Указами Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятель-

ности Президента РФ», от 2 мая 1996 г. № 645 «О мерах по развитию органов юстиции» Минюст России вправе осуществлять экспертизу нормативных актов субъектов РФ.

4. Контролирующие, правоохранительные и судебные органы: Минприроды РФ в сфере охраны природных ресурсов, МВД РФ (статистика и анализ преступности), органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека в РФ и суды (обзоры применения законодательства).

5. Центральная избирательная комиссия занимается мониторингом узкой, но чрезвычайно важной сферы права – законодательства о выборах.

6. Научные учреждения: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институт государства и права РАН.

В целях совершенствования мониторинга законодательства необходимо:

1. Предложить Президенту РФ создать центр мониторинга равными долями при Федеральном Собрании. Этот центр должен быть центром Федерального Собрания, центром эффективности правоприменительной политики.

2. Создать центр мониторинга при Совете Федерации.

3. Создать самостоятельный орган – Российский федеральный центр мониторинга права.

4. Возложить функции мониторинга норм права на Министерство юстиции РФ под контролем Правительства РФ, поскольку Минюст готовит ежегодные планы законопроектных работ Правительства, координирует законопроектные работы всех федеральных органов исполнительной власти, имеет опыт ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ.

Важнейшим направлением мониторинга правового пространства в федеративном государстве является анализ соотношения федерального и регионального законодательства, изучение сложившейся модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами на основе **трех базовых принципов**.

Во-первых, недопустимостью общей компетенции разных уровней публичной власти, так как на основе дуалистического принципа произведено полное разграничение полномочий, в том числе по предметам совместного ведения, причем без остаточных общих вопро-

сов, которые могут или должны решаться совместными усилиями федеральных и региональных органов государственной власти.

Во-вторых, за органами государственной власти субъектов РФ закреплены полномочия, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. На основе такого принципа позитивного обязывания установлен исчерпывающий перечень из 53 региональных полномочий в сфере со местного ведения. Остальные полномочия оставлены за федеральным центром и могут быть переданы органам государственной власти субъектов РФ лишь с соответствующими финансовыми ресурсами.

В-третьих, для выполнения закрепленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплены собственные доходы. Выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом региональных особенностей предложено производить за счет дотаций из Федерального фонда поддержки субъектов РФ, которые устанавливаются ежегодно при принятии федерального бюджета. На основе такого принципа бюджетной обеспеченности полномочий органов государственной власти субъектов РФ законодательно закреплены налоговые и бюджетные механизмы исполнения расходных обязательств субъектов РФ.

Эти выводы подтверждены результатами анализа проведенного Ставропольским центром мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края законодательных норм, регламентирующих проведение федеративной реформы (федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ, от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ).

Характерно, что выводы базируются на результатах опроса руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ, расположенных в Южном федеральном округе. В.А. Черепанов считает, что полученные результаты позволят определить тенденции в правовом регулировании федеративных отношений, сформулировать предложения по совершенствованию конституционно-правовых основ разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Пробелы в конституционных нормах выражаются в следующем.

1. Полномочия, закрепленные за органами государственной власти субъектов РФ затрагивают только часть предметов совместного

ведения, остальные переданы федеральным органам государственной власти, в результате чего уменьшены права регионов в этой области. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ в компетенцию субъектов РФ не включены отнесенные ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов следующие сферы общественных отношений:

- обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции; далее указываются только пункты ч. 1 ст. 72);

- защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (п. «б»), вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и лесными ресурсами (п. «в»);

- разграничение государственной собственности (п. «г»);

- трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (п. «к»);

- кадры судебных и правоохранительных органов (п. «л»).

2. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в перечисленных сферах общественных отношений не предусмотрены Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, а следовательно, если они установлены другими федеральными законами, должны осуществляться только за счет субвенций из федерального бюджета. Именно под этим углом зрения осуществлен пересмотр федерального законодательства. Исключались расходные полномочия субъектов РФ, не включенные в исчерпывающий перечень, установленный Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, их описание приводилось в соответствии с нормами данного Закона. В противном случае появлялась возможность предъявления к федеральному бюджету требований о предоставлении соответствующих субвенций на их выполнение.

Большинство федеральных законов в сфере совместного ведения подверглись изменению, расходные полномочия органов государственной власти субъектов РФ максимально приведены в соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены изменения и дополнения в 152 федеральных закона, 112 федеральных законов признаны утратившими силу полностью или частично. В результате све-

дена к минимуму или полностью упразднена компетенция регионов по многим предметам совместного ведения. Особенно острыми являются вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, которые отнесены Конституцией РФ к предметам совместного ведения. Однако субъекты РФ исключены из числа участников лесных и водных правоотношений, значительно сокращена их компетенция в сфере недропользования (ст. 13, 59, 83 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ). Согласно заключению Комитета по природным ресурсам и природопользованию самой Государственной Думы РФ, которая принимала данный закон, такая реформа противоречит Конституции РФ, приводит к централизации управления и потере стимулов у субъектов РФ.

Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» до реформирования федеративных отношений было осуществлено детальное разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом разделение государственной власти дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. По наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти: определение участков недр федерального значения (ст. 2); подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции (п. 7 ст. 4). Совместные решения федеральных и региональных органов в 7 случаях из 14, предусмотренных Законом РФ «О недрах» (пп. 3, 4, 6, 8–11, 14 ст. 10), являлись основаниями получения права пользования участками недр. Тем самым закреплялся уникальный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов при владении, пользовании и распоряжении недрами, так называемый принцип двух ключей, который наиболее полно обеспечивал учет интересов государства в целом, регионов, где расположены участки недр, а также недропользователей.

В ходе федеративной реформы разрушен сложившийся механизм сотрудничества, на основе дуалистического подхода осуществлено разграничение полномочий.

Компетенция субъектов РФ в этой сфере по Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (ст. 13) сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Остальные

участки недр фактически переданы Российской Федерации, так как для получения ими правового статуса федерального значения уже не требуется совместного с органами государственной власти субъекта РФ решения (ст. 21 скорректированного Закона РФ «О недрах»). Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить правовой статус объекта федерального значения. Таким образом, фактически упразднены со вменное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ, что противоречит федеративной природе Российского государства и не способствует территориальному развитию регионов.

Более позитивно решены вопросы владения, пользования и распоряжения лесными и водными ресурсами. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (ст. 83) полностью изменена концепция Лесного кодекса РФ. Из состава лесного законодательства Российской Федерации исключены законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 1 Лесного кодекса). Лесной фонд объявлен федеральной собственностью, не оставлена возможность передачи его части в собственность субъектов РФ (ст. 19 Лесного кодекса). Исключена ст. 47 Лесного кодекса, определявшая собственные полномочия субъектов РФ в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Трудно представить, каким образом регионы, имеющие в своем составе значительные лесные территории, могут эффективно развиваться без правовой возможности управления и распоряжения лесными ресурсами. Передача в последующем субъектам РФ отдельных полномочий Российской Федерации в этой области в качестве делегированных полномочий с соответствующими субвенциями из федерального бюджета (ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ) не меняет общего централизованного подхода к разграничению компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. На основании анализа исключенных законодательных норм об участии органов государственной власти в лесных правоотношениях Конституционный Суд РФ, проверяя в 1998 г. конституционность ст. 19, 46, 47 Лесного кодекса по запросу администрации Хабаровского края, сделал вывод о том, что «полномочия Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроиз-

водства лесов распределены на основе совместного ведения». Реформированный Лесной кодекс исключил лесные отношения из предметов совместного ведения и перевел субъекты РФ из числа участников федеративных отношений в этой сфере в число участников административных отношений, выполняющих делегированные им полномочия Российской Федерации.

Серьезному пересмотру подвергся Водный кодекс. Относящиеся к совместной компетенции оставлены лишь декларативные нормы о том, что водное законодательство находится в совместном ведении, а в его состав входят законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 2 Водного кодекса), субъекты РФ являются участниками водных отношений (ст. 23 Водного кодекса). Однако при этом установлена исключительная федеральная собственность на все водные объекты (кроме отдельных объектов, которые могут находиться в муниципальной и частной собственности), упразднено всякое участие субъектов РФ во владении, пользовании и распоряжении водными объектами. Исключена ст. 66 Водного кодекса, определявшая полномочия субъектов РФ в области использования и охраны водных объектов. Тем самым упразднен правовой статус субъектов РФ в водных правоотношениях, они выведены из состава их участников.

Уместно подчеркнуть, что на заседании Совета законодателей еще 9 июля 2004 г. при обсуждении проекта Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ с участием Президента Российской Федерации прозвучала серьезная обеспокоенность руководителей законодательных органов субъектов РФ по этому поводу. Однако указанный законопроект по принципиальным вопросам разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами оставлен без изменения. В результате земли, занятые лесным фондом и водными объектами, фактически изъяты из состава субъектов РФ и превращены в федеральные территории с особым правовым статусом и прямым федеральным управлением. Образование подобных территорий не предусмотрено Конституцией РФ, а изменение правового статуса субъекта РФ возможно лишь по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 1 ст. 5, ч. 1, 2, 5 ст. 66 Конституции РФ).

3. Усилена ответственность органов государственной власти субъектов РФ за невыполнение или ненадлежащее выполнение зак-

репленных полномочий вплоть до создания федеральной временной финансовой администрации. Образование подобного федерального органа вместо законно избранных высшего должностного лица и законодательного (представительного) органа субъекта РФ противоречит ст. ст. 73 и 77 Конституции РФ и может быть истолковано как присвоение властных полномочий региональных органов государственной власти, которое недопустимо и преследуется по закону в Российской Федерации (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ). Усиление ответственности субъектов РФ не корреспондируется с установлением ответственности федеральных органов государственной власти за невыполнение ими конституционно закрепленных полномочий в рамках ст. 71 и 72 Конституции РФ.

4. Усиление централизации проявляется и в регулировании договорной практики. Согласно Федеральному закону от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ она допускается только в тех случаях, когда это обусловлено региональными особенностями, и «в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий». Договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ, утверждается федеральным законом и имеет силу федерального закона. Такое противоречие между договором и федеральным законом превращает договор в «мертвый» источник конституционного права. Порождаются юридические коллизии, возникает вопрос о сравнительной юридической силе федерального закона и договора. Конституция РФ закрепляет право субъектов РФ на договорное разграничение предметов ведения и полномочий с Федерацией (ч. 3 ст. 11). Данная норма относится к основам конституционного строя и не может быть изменена даже федеральным конституционным законом. Федеральное законодательство, регулируя процесс реализации конституционных норм, не может ограничивать их действие, определять пределы применения, устанавливать разрешительный порядок реализации конституционных прав, ограничивать свободу субъектов РФ на установление договорных отношений с Федерацией. Кроме того, при утверждении договора федеральным законом он перестает быть договором – правовым актом, закрепляющим свободное волеизъявление сторон, – и превращается в односторонний правовой акт Федерального Собрания – федеральный закон. Тем самым из основ конституционного строя исклю-

чается договор как важнейший источник конституционного права Российской Федерации.

5. В литературе высказывались серьезные сомнения в самой конституционной возможности принятия Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, регулирующего принципы разделения государственной власти в стране. Дело в том, что ч. 3 ст. 11 Конституции РФ в качестве правовых форм разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами не упоминается федеральный закон. Однако ч. 2 ст. 76 Конституции РФ закреплено, что по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы. Постановлением Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ установлено, что «Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Очевидно, что при этом идет речь о возможности законодательного регулирования по конкретным предметам совместного ведения, разграничении конкретных полномочий и компетенции по этим предметам. Возможность правового регулирования принципов такого разграничения за федеральным законом не закреплена. Ст. 72 и 76 Конституции РФ подобная возможность не предусмотрена.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ закрепил за федеральным законом правовую возможность определять принципы разделения государственной власти, что является юридически необоснованным и не вытекает из Конституции РФ. Не может федеральный закон сам определять свое место среди других нормативных актов, сам наделять себя особой юридической силой по сравнению с другими нормативными актами, конституировать себя как правовую форму, имеющую приоритетное значение при разграничении компетенции и претендующую на определение принципов разделения государственной власти в федеративном государстве. Явно вторгаясь в сферу конституционного регулирования, Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ претендует на особую юридическую силу, сопоставимую с силой Конституции РФ.

Исходя из ч. 3 ст. 1 Конституции РФ, признается, что принципы разделения государственной власти могут быть нормативно урегу-

лированы либо самой Конституцией, либо новым Федеративным договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, составляющих Российскую Федерацию.

Сверхцентрализация совместной компетенции на федеральном уровне является отличительной особенностью пакета законов, регулирующих проведение федеративной реформы. В результате гарантированная ст. 73 Конституции РФ полнота государственной власти субъектов РФ вне компетенции Российской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения оказываются фиктивными.

Подавляющая часть правового поля отдана в компетенцию федеральной власти, оставшаяся часть региональной компетенции в любой момент может быть перераспределена.

Принятие указанных федеральных законов является примером официального позитивистского правопонимания, при котором право рассматривается как общегосударственная воля, воплощенная в федеральном законе, общеобязательность которого детерминирована в первую очередь властно-принудительной силой государства, а не общественными потребностями и интересами субъектов РФ и народов, проживающих на их территориях.

Заслуживает поддержки вывод о том, что пакет законов, регулирующих реформу федеративных отношений, принят без проведения серьезных исследований общественных потребностей и социальных ожиданий, без учета мнения субъектов РФ по кардинальным вопросам разделения государственной власти в стране. Практика показывает, что подавляющее количество предложений «с мест» не получило своего отражения в исследуемых законах, что вызвало недовольство в регионах и негативное отношение к ограничению их компетенции. Подтверждением служат результаты опроса руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ, расположенных на территории Южного федерального округа, в отношении норм федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

Результаты обобщения практики свидетельствуют о том, что из двенадцати субъектов РФ шесть поддержали необходимость четкого разграничения полномочий между центром и регионами, а восемь из двенадцати регионов считают ограниченным полномочии субъектов. Причем, все руководители законодательных (представительных)

органов высказались против исключения субъектов Российской Федерации из лесных и водных правоотношений. Эти высказывания обосновывается следующими обстоятельствами.

По их мнению, природные ресурсы должны находиться в совместном ведении. Субъекты Федерации должны принимать участие в формировании государственной политики в области природопользования, в том числе распоряжаться недрами, лесными и водными ресурсами. Кроме того, исключение органов государственной власти субъектов РФ из правового регулирования соответствующих предметов ведения не соответствует положениям Конституции РФ. Рассматриваемая централизация полномочий не только формально противоречит конституционным положениям, но и ущемляет интересы субъектов РФ в сфере влияния на процессы распоряжения недрами, лесными и водными ресурсами, осуществляемые на их территории.

В целом делается вывод о том, что произошел пересмотр ст. 72 Конституции РФ, закрепившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поскольку полномочия, содержащиеся в Федеральном законе № 95-ФЗ, затрагивают только часть предметов совместного ведения, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Результаты проведенного мониторинга свидетельствуют о том, что для преодоления сложившегося противоречия в федеративных отношениях назрела необходимость в создании перспективной модели федерализма, которая предполагает разумное сочетание централизации государственной власти и самостоятельности регионов. Деятельность федерального законодателя, глубина и степень федерального регулирования должны быть регламентированы на основе принципов сотрудничества и согласия между центром и регионами, взаимной ответственности по закрепленным полномочиям.

4.6. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрение данного вопроса объясняется тем, что после принятия Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. возникли но-

вые проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Во-первых, с позиции передачи органам местного самоуправления муниципальных образований в порядке наделения их государственными полномочиями. **Во-вторых**, с позиции разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. **В-третьих**, с позиции реализации нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения. В целом же все эти три аспекта определены в рамках федеративных отношений и развития самостоятельности субъектов федерации. Причем, они обусловлены необходимостью научного осмысления роли опережающего или блокирующего правового регулирования в Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законами отдельными полномочиями государственных органов с передачей необходимых для этого финансовых и иных материальных ресурсов. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти. В Законе 2003 г. отражены вопросы наделения органов местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями. Соответственно Закон возлагает на федеральный или региональные бюджеты бремя финансового обеспечения осуществляемых органами местного самоуправления государственных полномочий. Кроме того, Закон создает ощутимые преграды возможному произволу федеральных и региональных органов государственной власти в обременении органов местного самоуправления государственными полномочиями, устанавливая, что несоблюдение порядка наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, признанное в судебном порядке, является основанием для отказа от их исполнения (ст. 20).

В связи с этим встает вопрос о соотношении административно-территориальных единиц (создаваемых специально для осуществления отдельных государственных полномочий) и муниципальных образований. Отсюда, важно четко отграничить понятия административно-территориальной единицы и муниципального образования, как единиц разного характера.

Следует подчеркнуть, что согласно Закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации в значительной степени пре-

допределяла проблемы административно-территориального деления. Однако Федеральным законом 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территории муниципальных образований определяли органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Ввиду отсутствия в Федеральном законе четких критериев территориальной организации местного самоуправления сложилась различные ее модели. В одних субъектах муниципальные образования были созданы только на уровне населенных пунктов (городов, поселков и так далее). В других – муниципальная власть создавалась только на районном уровне. В-третьих присутствовали обе модели, однако полномочия между муниципальными образованиями не были четко разграничены. Ни один из выбранных подходов не позволял решать вопросы местного значения: в поселениях небольших по площади и численности населения не хватало ресурсов; в районе муниципальная власть оказывалась слишком отдаленной от населения для решения, например, таких вопросов, как благоустройство территории, коммунальное хозяйство; третья модель не позволяла разделить вопросы местного значения между различными типами муниципальных образований, поскольку перечень таких вопросов был единый. Соответственно, были трудности и с передачей на местный уровень отдельных государственных полномочий.

В связи с этим представляется обоснованным предложение о дополнении ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации следующего содержания: «По предметам совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по вопросам, переданным органам местного самоуправления муниципальных образований в порядке наделения их государственными полномочиями, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации и исполнительные органы местного самоуправления муниципальных образований образуют единую систему исполнительной власти в соответствующих субъектах Федерации».

4.7. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для дальнейшего совершенствования совместной законопроектной деятельности в Российской Федерации большое значение имеет

регионализация федерального законодательства. Ее объективная необходимость объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, как показывает практика формирования новых субъектов Российской Федерации, основной вопрос для правовой системы заключается не в количестве субъектов Федерации, а в закономерности формирования и пути совершенствования российской государственности. Данное принципиальное положение согласуется со ст. 5 Конституции РФ, согласно которой все субъекты Российской Федерации имеют свое законодательство. Поэтому стали обсуждаться конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве, конституционно-правовые основы правотворческой деятельности в субъектах РФ, виды взаимного делегирования на основе приоритета конституционного способа разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ), пределы правомочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, регионализация федерального законодательства базируется на принципе добровольности, который определен еще Конституцией РСФСР 1918 г. В частности, в соответствии с «Декларацией прав народов России» от 2 ноября 1917 г. в ст. 2 и 8 Конституции РСФСР предусматривались: 1) равенство и суверенность народов России; 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств; 3) отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп, населяющих территорию России.

По существу, эти принципы способствовали созданию конституционно-правовых основ регионализации, что и было подтверждено «Соглашением Российского рабоче-крестьянского правительства с Башкирским правительством о Советской автономии Башкирии» в 1919 г. Но конституции АССР, входящих в РСФСР, не были утверждены ВЦИК РСФСР, потому что в них имелась статья, определяющая автономную республику как государство. Данный пробел был восполнен только в 1948 г., когда Верховный Совет РСФСР утвердил конституции автономных республик, в том числе Конституцию Башкирии, принятые в 1937 г.

В-третьих, впервые признание автономных республик государствами (следовательно, необходимости регионального права) было

закреплено в Конституции РСФСР 1978 г. Очередной этап регионализации федерального законодательства начинается с 1990 г., когда в союзном законодательстве автономная республика была определена как государство. Именно этим можно объяснить, что законодательство отказалось от «нулевой теории автономизации», ибо автономия предполагает правовой суверенитет любой республики. Следующим этапом развития регионализации федерального законодательства является подписание в 1992 г. Федеративного договора.

Цель Федеративного договора заключалась в утверждении Федеративного устройства государства на конституционно-договорной основе и принципа разделения властных полномочий по вертикали. При этом подтверждена преемственность «Декларации прав народов России» и «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа», закрепивших федеративное устройство. Характерно, что субъекты Федерации определялись на основе принципов договорных отношений, свободного развития субъектов (в том числе автономные области, автономные округа, которые вошли в Федерацию), с предполагаемым признаком регионального права в Российской Федерации.

Дальнейшему развитию регионализации федерального законодательства способствовали также Декларации о государственном суверенитете республик.

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете с 1992 г. республики в составе Российской Федерации осуществляли мероприятия, связанные с укреплением своей государственности. В частности, вводится президентская форма правления, укрепляются законодательная, исполнительная и судебная власти, создаются экономическая и правовая системы. Практически они добились подписания договора о разграничении полномочий между органами власти федерации и органами власти суверенных республик в ее составе. Последовательной реализацией этого договора, а также дополнительных предложений к Федеративному договору республики подготовили основу для разработки регионального права в рамках новой Конституции.

В Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» предусматривалась система органов государственной власти

Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности, административно-территориальное устройство Республики Башкортостан (ст. 3). Что касается полномочий органа законодательной власти Республики Башкортостан как субъекта Федерации, то они более четко определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изменениями на 4 июля 2003 г. В нем предусмотрено, что «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему» (ст. 5), «конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации» (ст. 17).

Таким образом, получается, что субъекты Российской Федерации, с одной стороны, составляющие, а с другой – составные части (элементы) федеральной и региональной правовой системы. Структурные элементы Российской Федерации (ее субъекты) обладают определенной самостоятельностью по отношению к Федерации в целом, точно так же, как Российская Федерация обладает определенной самостоятельностью по отношению к субъектам при разработке и реализации норм конституционного права.

Следует подчеркнуть, что концепция регионализации федерального законодательства тесно связана 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 РФ (ст. 72, 73, 76, 77, 78 Конституции РФ); в равноправии и самоопределении народов (ст. 26, 29, 67, 68); в равноправии тождественных субъектов РФ (ст. 5); в согласованности форм национального самоопределения; в многообразии форм национального самоопределения; в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

В целом можно признать, что как цель регионализации федерального законодательства, так и цель совершенствования регионального законодательства направлена: 1) на конституционное признание федеративной формы государственного устройства; 2) объединение и сохранение государственного единства, целостности; 3) обеспечение национальной безопасности; 4) централизацию и децентрализацию суверенной федеральной власти субъектов федерации; 5) взаимное уважение и взаимную ответственность федерации и субъектов; б) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами; 7) разработку юридических механизмов разрешения конфликтов.

В генезисе регионального права, так и в регионализации федерального законодательства существует проблема «первичности» суверенитета.

Дело в том, что, с одной стороны, можно считать, что суверенитет республик зависит от усмотрения договаривающихся сторон, а еще точнее, с позиции передачи полномочий друг другу, что объем, и пределы полномочий федеральных органов зависят от республик и заключенного между ними договора об образовании Федерации. С другой стороны, республики выступают как источники, основоположники образования Федерации и ее суверенитета, так как предметы ведения и компетенция республик и федеральных органов определяются Конституцией. Иначе говоря, самостоятельность определяется рамками их правовой компетенции: в решении одних вопросов первична самостоятельность республик, а в других – суверенитет Федерации. Однако отсюда не вытекает вывод, что ограничение предметов ведения и компетенции ведет к взаимному ограничению их самостоятельности. В связи с принятием Декларации о государственном суверенитете и подписанием Федеративного договора, хотя его современное значение имеет особый смысл, а также принятием Конституции РФ и ее субъектов ценность концепции: «ограниченности (самоограниченности) субъекта» «частичной международной правосубъектности» нуждается в дальнейшем изучении.

В теории конституционного права признается, что главная цель – объединение ряда государств в единое федеративное государство, а не установление подчиненности друг другу. Не теряя своей государственности, субъекты Федерации образуют общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией в осу-

ществлении внутренней и внешней политики. Каждый субъект Федерации сохраняет политико-правовое качество самостоятельной государственности, но его самостоятельность в определенной мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенций, равно как суверенитет Федерации ограничен 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 изучении концепции регионализации федерального законодательства следует учесть и другие обстоятельства. В частности, признание права на самоопределение народа как этнического образования означало признание суверенитета нации, что поставило вопрос о соотношении его с государственным суверенитетом, во-первых; во-вторых, суверенитет народа проявляется в возможности обретения государственной самостоятельности в любой ее форме; в-третьих, проблема самоуправленческих начал в Российской Федерации заключается в соотношении понятия народа, проживающего на территории Федерации, и народа государства, входящего в субъекты Федерации.

На современном этапе регионализация федерального и регионального законодательства связана с разработкой: 1) согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации как инструмента исправления конституционных норм субъектами Федерации; 2) концепций Федерального вмешательства в субъекты РФ в случаях объявления режима чрезвычайного положения, введения прямого президентского правления, перераспределения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, роспуска законодательных (представительных) органов государственной власти, отмены незаконного решения органов законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации 309; 3) оснований введения временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации в случаях возникшей задолженности субъекта Федерации, превышающей 30 % собственных доходов бюджета данного субъекта;

4) предложения о законодательном закреплении принципа «остаточной компетенции» в случаях добавления новых предметов ведения и полномочий к компетенции субъектов РФ в соответствии со ст. 73 Конституции РФ; 5) «опережения регионального законодателя» по предметам совместного ведения в случаях отсутствия федеральных актов как правового института ликвидации пробелов федерального правотворчества.

Результаты изучения конституционно-правовых основ регионализации федерального законодательства свидетельствуют о том, что самоуправленческие начала в региональном праве проявляются в объеме полномочий субъектов, процедуре выработки принятий и реализации решений, в степени согласованности волевых действий и обеспеченности интересов различных субъектов, отказе от отношений между центром и субъектами федерации на началах субординации.

В этом плане следует считать, что было своевременным принятие Постановления Государственной Думы от 16 ноября 1999 г. № 4512-II ГД «О согласительной комиссии по Федеральному закону „О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации“».

Не менее своевременными являлись Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан от 21 июня 1994 г. «О соглашениях между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан в различных областях экономического и социально-культурного развития» и Указ Президента Республики Башкортостан от 3 февраля 2000 г. № VII-94 «Об образовании Комиссии по разработке предложений по согласованию конституционного и текущего законодательства Республики Башкортостан и Российской Федерации».

Данные нормативно-правовые акты были направлены на обеспечение единого правового пространства Российской Федерации, полной и согласованной реализации положений Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан согласно Договору «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан».

Комиссия по разработке предложений по согласованию конституционного и текущего законодательства Республики Башкортостан и Российской Федерации провела анализ федеральных законов, принятых в нарушение ст. 76 Конституции Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Российской Федерации. Были предложения о необходимости внесения в порядке законодательной инициативы соответствующих проектов федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Точно также Комиссия разработала механизм использования согласительных процедур для разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан по согласованию федерального и республиканского законодательства и практики его применения.

Тем не менее, как отмечалось в предисловии работы, в совместной законотворческой деятельности есть еще нерешенные проблемы. К ним относятся: отсутствие согласованности между нормативными правовыми актами разных уровней; нечеткость договорного характера разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации; не разработанность правового механизма формирования и перераспределения (делегирования) полномочий между законодательными и исполнительными органами власти; несогласованность конституционно-правовых требований обязательной экспертизы законопроектов и механизма их принятия.

Поэтому 10 апреля 2007 года Президент Республики Башкортостан М. Г. Рахимов в своем Послании «В год 450-летия единства Башкортостана с Россией – к новым рубежам социального прогресса» к Государственному Собранию – Курултайю Республики Башкортостан отметил необходимость согласования федерального и республиканского законодательства. По его мнению, для этого предстоит обеспечить дальнейшее повышение качества принимаемых законов на основе конструктивного диалога и слаженности в действиях депутатов и органов исполнительной власти. Он считает, что особое внимание нужно уделить на совершенствование планирования деятельности, усиление роли постоянных комитетов в законодательном процессе.

По признанию Председателя Государственного Собрания Республики Башкортостан, профессора К. Б. Толкачева, самое рациональ-

ное в согласовании федерального и республиканского законодательства – это не периодический пересмотр правовой базы по мере нарастания федерального законодательства. Иными словами, не механическое приведение ее в соответствие с вновь принятыми федеральными правовыми актами, а разумное разделение полномочий между федеральными и республиканскими органами государственной власти в сфере совместного ведения. Выработанные в ходе договорной практики эффективные правовые формулы как федерального, так и республиканского уровней должны получить отражение в законах. Для этого нужно законодательно закрепить регламент, статус, порядок работы и правовые последствия деятельности согласительных комиссий.

4.8. ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Актуальность данной проблемы определяется тем, что юридическая экспертиза является элементом механизма согласования федерального и регионального законодательства. Она способствует разработке согласительной процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85 Конституции РФ). Важность изучения правовой экспертизы регионального законодательства объясняется также отсутствием согласованности между актами разных уровней; нечеткостью договорного характера разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации; неразработанностью правового механизма формирования и перераспределения (делегирования) полномочий между законодательными и исполнительными органами власти; отсутствием жестких правовых требований обязательной экспертизы законопроектов и четкого механизма их принятия.

Доктринальные основы правовой экспертизы системы права и федеративной системы нормативных правовых актов, системы права и системы нормативных правовых актов субъектов Федерации предполагают рассмотрение: 1) концепции законопроекта; 2) консти-

туционно-правовых основ правовой экспертизы; 3) тенденций развития законодательства; 4) целей, критериев и видов правовой экспертизы; 5) органов, уполномоченных на проведение правовой экспертизы; 6) путей совершенствования правовой экспертизы.

В настоящее время концепция законопроекта, который подлежит правовой экспертизе, разрабатывается на основе Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции от 19 января 2001 г. № 14.

В концепции законопроекта должны быть определены: основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых будет распространено действие закона, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся; место будущего закона в действующем законодательстве с указанием отрасли законодательства.

В связи с этим законопроект включает в себя: а) проекты закона субъекта Российской Федерации (если требуется новое решение какого-либо самостоятельного вопроса или если по одному и тому же вопросу имеется несколько нормативных правовых актов); б) изменения и дополнения действующих законов субъекта Российской Федерации; в) новую редакцию (новый текст) действующих законов субъекта Российской Федерации, улучшающую содержание принятых ранее законодательных норм; г) одобрение (полностью или частично) модельного законодательного акта, рекомендованного федеральными государственными органами и научными учреждениями.

Исходные положения проведения экспертизы регионального законодательства предусмотрены в разграничениях предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами путем установления исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), исключительной компетенции субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции РФ) и совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). При этом устанавливается принцип верховенства федерального закона в сфере совместных полномочий (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ) и верховенства закона субъекта РФ в сфере полномочий, отнесенных к его ведению (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Эти конституционно-правовые основы экспертизы как федерального и регионального законодательства конкретизированы в федераль-

ных законах: «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации» от 24.06.1999 № 119-ФЗ в редакции от 20.05.2002 г.; «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ в редакции от 29.12.2006 г.; «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ в редакции от 10.05.2007 г.; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ в редакции от 10.05.2007 г. и в Регламенте законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденном Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19.01.2001 г. № 14.

Конституционно-правовые основы экспертизы законодательства Республики Башкортостан предусматривались в ст. 1, 4, 5, 14, 15, 71, 87, 97, 106 Конституции Республики Башкортостан в редакции от 03.12.2002 г. № 369-з. Во их исполнения в Республике Башкортостан приняты Законы Республики Башкортостан «О нормативно-правовых актах Республики Башкортостан» от 9 сентября 2001 г. № 257-з в редакции от 3 февраля 2006 г. № 280-з и «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» от 16.06.2005 г. и Указ Президента Республики Башкортостан от 01.12.2006 № УП-581 «Об утверждении порядка подготовки проекта договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Башкортостан». На эти же цели были направлены Постановления Кабинета Министров РБ «Об экспертном совете при Кабинете Министров Республики Башкортостан» от 22.12.1997 г. № 242 в редакции от 15.04.2004 г. и Правила подготовки нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Кабинета

Министров Республики Башкортостан от 01.06.1998 г. № 111 с учетом «Положения о порядке ведения республиканского реестра муниципальных правовых актов», утвержденное Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28.03.2005 г. № 50.

В настоящее время, что любая правовая экспертиза (государственная, общественная, независимая), как федерального, так и регионального законодательства, проводится с учетом следующих обстоятельств.

Во-первых, если система права – это совокупность правовых норм, то система законодательства – это совокупность источников права, которые являются формой выражения правовых норм.

Во-вторых, если система права отражает внутреннее строение права, то система законодательства – это внешняя видимая форма системы права.

В-третьих, если система права носит объективный характер, поскольку отражает состояние общественных отношений, то система законодательства строится по иному принципу: в ее формировании значительное место занимает субъективный фактор, обусловленный потребностью юридической практики.

В-четвертых, если система права представляет собой совокупность норм права, разделенных по предметному признаку (отраслям права), то система законодательства – это совокупность нормативных актов, которая строится как с учетом отраслевого принципа, так и без его учета, то есть в одних случаях законодательство издается применительно к конкретной сфере правового регулирования, в других – закон содержит нормы различных отраслей права.

В-пятых, первичным элементом системы права служит норма права, состоящая из гипотезы, диспозиции и санкции; первичным элементом системы законодательства является статья нормативного правового акта, которая не всегда содержит все три структурных элемента правовой нормы. Как видно, экспертиза нормативного правового акта выявляет составные элементы системы и зависимость внутренней структуры системы на определенном этапе развития общества.

Известно, что экспертиза регионального законодательства не может быть проведена без учета тенденций развития законодательства РФ, так как на формирование системы нормативных правовых актов в субъектах Федерации оказывает влияние проводимая цент-

ром и субъектами Федерации региональная политика. На региональное правотворчество влияет также статус субъекта Федерации с его экономическими, географическими, демографическими факторами, которые могут выражаться в уровне правового сознания и степени участия в международных отношениях.

В силу выше указанных причин Государственная Дума Федерального Собрания предварительно рассмотрела следующие вопросы.

1. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. О порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации.

4. О границах субъектов Российской Федерации и о порядке их изменения.

5. О гарантиях государственной целостности Российской Федерации и механизме ответственности органов государственной власти и должностных лиц.

6. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации.

7. Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами.

8. О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. О порядке передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

10. О порядке передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти.

11. Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации.

12. Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации.

13. О приграничных регионах Российской Федерации.

14. О порядке передачи управления федеральной собственностью в ведение субъектов Российской Федерации.

15. Об основах межбюджетного регулирования в Российской Федерации.

17. О социально-экономическом районировании Российской Федерации.

18. О федеральных целевых программах регионального развития.

19. О стандартах бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, при проведении экспертизы регионального законодательства важно помнить, что принятие в регионах нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, конкретизировано в связи с установлением ответственности органов государственной власти субъектов Федерации за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, повлекших за собой массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации и ее обороноспособности.

Важно также подчеркнуть, что основы конституционного строя Российской Федерации не содержат формулы разделения властей между Федерацией и ее субъектами, а закрепляют лишь разграничение полномочий и предметов ведения между ними. При определении целей и критериев экспертизы регионального законодательства нельзя не учитывать неразработанность четких пределов несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Поэтому проекты законов субъектов Российской Федерации готовятся с целью развития и конкретизации федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; обеспечения регламентации тех сторон экономической, политической и социальной сфер жизни региона, регулирование которых выходит за пределы исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами Феде-

рации ведения; содействия гражданам в реализации их прав и законных интересов; определения статуса государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений.

Как показывает практика, экспертиза регионального законодательства выявляет обстоятельства, которые отрицательно влияют на реализацию закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти. Отсюда цели проведения правовой экспертизы регионального законодательства определяются как необходимость предмета соответствия законопроектов субъектов Федерации Конституции РФ, общим признанным принципам и нормам международного права, федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также юридической практике (ст. 41 Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации).

В Законе Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах республики Башкортостан», предусмотрено положение, согласно которому подготовка проектов законов и иных нормативных правовых актов осуществляется в целях создания научно обоснованной системы нормативных правовых актов Республики Башкортостан, обеспечения гласности в нормотворческой деятельности, обеспечения комплексного и последовательного решения нормотворческих задач, совершенствования организации законопроектных работ, усиления контроля за сроками подготовки проектов нормативных правовых актов (ст. 17).

В том же законе определено, что проекты нормативных правовых актов Республики Башкортостан по решению нормотворческого органа Республики Башкортостан могут подвергаться правовой, финансово-экономической, экологической и иной научной специализированной экспертизе. Причем, в качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта. Характерно, что в оценке проекта нормативного правового акта Республики Башкортостан эксперты независимы и не связаны позицией нормотворческого органа Республики Башкортостан, по поручению которого проводится экспертиза (ст. 25).

Для правильной оценки региональных актов и подготовки заключений об их соответствии Конституции РФ и федеральным законам орга-

нам юстиции рекомендованы следующие критерии: а) нахождение акта в зоне законодательной компетенции Федерации или ее субъектов; б) правомочность субъекта, принимающего акт; в) соответствие содержания акта объему полномочий субъекта; г) правильный выбор формы акта; д) соблюдение процедуры подготовки и принятия акта; е) соответствие норм права субъектов федеральным нормам.

На цели и критерии проведения экспертизы регионального законодательства также влияют способы обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали. Таковыми являются: принятие Конституции РФ; принятие на ее основе федеральных законов и законов субъектов РФ; заключение на основе Конституции РФ и федеральных законов, договоров (соглашений).

В целях совершенствования согласования законодательства при Президенте РФ создана Комиссия по взаимодействию федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая может организовывать проведение правовой экспертизы соответствующих нормативно-правовых актов.

В соответствии с указаниями Генерального прокурора РФ от 28 апреля 2000 г. «О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации» прокуроры направили в суды общей юрисдикции более 7 тыс. заявлений о признании незаконными полностью или частично законов и иных нормативных актов регионального уровня.

Достаточно сказать, что еще в 2001 году прокурорами приведены 2312 правовых актов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, было выявлено более 4 тыс. правовых актов законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, из которых две трети отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством. В 2003 г. прокурорами выявлено свыше 4 тыс. таких актов, на которые принесено 2760 протестов, внесено более 3 тыс. представлений, направлено в суд 2233 иска. То есть осуществление «надзорной экспертизы» за законностью правовых актов государственных органов субъектов Федерации не теряет своей остроты и актуальности. Кроме того, в 2003 году прокурорами опротестованы свыше 50 тыс. правовых актов органов местного самоуправления.

После вмешательства прокуратуры их подавляющее большинство приведено в соответствие с законом или отменено, а около 6 тыс. должностных лиц, виновных в их принятии, привлечены к дисциплинарной или административной ответственности.

Особая роль среди всех федеральных органов исполнительной власти РФ принадлежит Минюсту России. Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» на Минюст возложено ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ. Кроме того, помимо учета в соответствии с указами Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента РФ» и от 2 мая 1996 г. № 645 «О мерах по развитию органов юстиции» Минюст России вправе осуществлять экспертизу нормативных актов субъектов РФ.

На МИД РФ возложена правовая экспертиза документов, которые планируются субъектами к подписанию с зарубежными партнерами. В базе данных МИД находится более 1200 действующих соглашений между субъектами Федерации и иностранными партнерами из 70 государств. С целью создания условий по обеспечению государственной поддержки выполнения международных соглашений субъектов были подписаны межправительственные соглашения о принципах организации межрегионального и приграничного сотрудничества с Китаем, Польшей, Финляндией, Литвой, Украиной и Казахстаном.

Распоряжением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. осуществление экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации, возложено на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

В субъектах Федерации созданы специальные учреждения по вопросам регионального законодательства.

В частности, как отмечалось выше, основными задачами Экспертного совета при Кабинете Министров Республики Башкортостан являются:– организация и проведение экспертиз крупных социально-экономических, научно-технических, инвестиционных проектов и программ, вносимых на рассмотрение Кабинета Министров Республики Башкортостан;

- выдача заключений, рекомендаций по региональным и республиканским социально-экономическим программам и проектам;
- осуществление взаимодействия с экспертными организациями и подразделениями федеральных и республиканских органов исполнительной власти;
- участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, международных договоров, а также в работе международных организаций в пределах компетенции Экспертного совета.

Для осуществления своих функций Экспертный совет имеет право:

- давать поручения министерствам, государственным комитетам и ведомствам по представлению экспертного заключения по программам и проектам, а также привлекать в установленном порядке экспертов из числа наиболее компетентных специалистов, создавать рабочие группы, комиссии и исследовательские коллективы, действующие под руководством членов Экспертного совета;
- запрашивать и получать от министерств, государственных комитетов, ведомств и организаций необходимую информацию, разрабатывать и издавать документы и информационные материалы в пределах своей компетенции.

Министерство юстиции Республики Башкортостан вправе осуществлять в республиканских органах исполнительной власти проверку работ по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, и при необходимости запрашивать нормативные правовые акты на государственную регистрацию; привлекать в случае необходимости высококвалифицированных специалистов и научных работников в качестве внештатных экспертов для подготовки заключений по нормативным правовым актам республиканских органов исполнительной власти, представленным на государственную регистрацию. Оплата труда внештатных экспертов производится за счет средств, выделяемых Министерству юстиции Республики Башкортостан.

Осуществлением правовой экспертизы регионального законодательства занимается и Отдел правовой экспертизы Администрации Президента РБ.

Вышесказанное обуславливает необходимость выработки некоторых путей совершенствования правовой экспертизы регионального законодательства.

Они могут разрабатываться по трем направлениям: по содержанию конституционного законодательства; по структуре регионального законодательства; по характеру заключенных договоров и соглашений. Следует подчеркнуть, что для совершенствования экспертизы федерального и регионального законодательства необходимо:

- издание Основ федерального законодательства по всем вопросам совместного ведения и согласование федерального и регионального законодательства;

- создание института регионального законодательства;

- разработка принципов регионального правотворчества;

- издание Федерального закона «О порядке реализации субъектами РФ права законодательной инициативы»;

- принятие Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти российской федерации и органами государственной власти субъектов российской федерации»;

- проведение мониторинга действующего регионального законодательства;

- разработка методики определений соотношения законов и подзаконных актов;

- разработка процессуальных правовых форм разграничения федерального и регионального исполнительного органа государственной власти;

- разработка механизма согласительной процедуры;

- разработка принципов наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями;

- разработка Положения «Об определении видов правотворчества исполнительных органов»;

- приведение в соответствие федерального и регионального законодательства с вновь принятыми законами и нормативными актами;

- разработка процессуального механизма приостановления или опротестования действующих норм федерального законодательства;

- подготовка комментария к Федеральному закону «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания».

В совершенствовании экспертизы федерального и регионального законодательства значительную роль могут сыграть экспертные рекомендации по использованию достижений других субъектов Феде-

рации. Они тоже могут восполнить недоработки таких понятий, как правовые аксиомы, правовые насилия, правовые демагогии, правовые мифы, правовые ограничения, правовые парадоксы, правовые ошибки, правовые издержки, правовые неравенства, правовые деформации, правовые декларативности, правовые злоупотребления, правовые преюдициальности, правовые аналогии, правовые делегирования, правовые презумпции, правовые символы, правовые произволы, правовые уступки, правовые фикции, правовые императивы, правовые дефиниции, правовые неприкосновенности, правовые прецеденты и др.

Об этом свидетельствуют данные о состоянии Интегрированной базы данных Федеральный Регистр версия 2.0 на 01.07.2008 22:57:57 (сервер БЦПИ).

В целом же, в Федеральном регистре содержатся в сведения о состояниях базы данных «Федеральный регистр».

Нуждаются в критическом анализе экспертные заключения, о необходимости приведения в соответствие с федеральным законодательством следующие нормативные акты Республики Башкортостан.

Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 I года № ВС-22/15, с изменениями от 03.11.2000 года № 94-з, от 03.12.2002 года № 369-3, от 15.06.2006 года №322-з противоречит Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Закон Республики Башкортостан от 08.12.1997 года № 126-3 «О социальной адаптации лиц, освобождаемых и освобожденных из учреждений, исполняющих уголовные наказания» противоречит Конституции Российской Федерации, Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации», Трудовому кодексу Российской Федерации

Закон Республики Башкортостан от 29.11.2005| года № 238-з «О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках» противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании», Федеральному закону от 29.12.2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»

Данные о состоянии Интегрированной базы данных Федеральный Регистр версия 2.0 на 01.07.2008 22:57:57
(сервер БДШИ)

Код региона	Наименование региона	Количество										Номер и дата проведения последнего обновления					
		в том числе:		Дополнительные сведения в БД «Федеральный Регистр»													
		из них:	действующих актов	соответствующих федеральному законодательству	не соответствующих федеральному законодательству	в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству	не требующих юридической экспертизы	не подлежащих самостоятельной юридической экспертизе	находящихся на юридической экспертизе	Проведенных юридических экспертиз (в том числе повторных и дополнительных)	Склерпные заключения МЮ РФ о несоответствии ФЗ		Склерпные заключения МЮ РФ и федеральных органов управления ЮО РФ по федеральным округам	акты судебных органов	акты органов прокуратуры	акты иных органов, письма и иная информация	
т01	Российская Федерация	50567	211372	122793	62	967	15615	69606	2329	345603	28229	304920	2333	11971	15931	61943	
т02	Республика Адыгея (Адыгея)	3458	2100	1176	1	10	214	664	35	4196	449	3737	10	160	458	1742	237 от 01.07.2008
т03	Республика Алтай	3420	2027	1270	1	4	51	699	2	3584	576	2991	16	245	240	1111	319 от 30.06.2008
т04	Республика Башкортостан	6281	4445	2060	2	24	1118	1226	15	5145	779	4347	5	268	208	1432	267 от 30.06.2008
т04	Республика Бурятия	4718	2599	1455	0	5	100	1038	1	4604	347	3357	11	304	236	1467	301 от 30.06.2008

Республика Дагестан	2625	1593	971	0	6	143	472	1	3120	369	2698	37	180	394	3009	342 от 01.07.2008
Республика Ингушетия	2176	1399	829	1	8	153	400	8	2873	579	2264	30	254	505	1898	293 от 30.06.2008
Кабардино-Балкарская Республика	2797	1717	1041	0	1	75	594	6	4037	455	3560	19	98	194	1036	402 от 20.06.2008
Республика Карачаев-Черкесская Республика	3047	1841	1037	1	8	49	728	18	4434	581	3709	18	55	165	2098	289 от 30.06.2008
Караево-Черкесская Республика	3693	1911	1131	0	12	130	623	15	3857	672	3165	19	169	411	2050	349 от 27.06.2008
Республика Калмыкия	5136	2766	1735	0	29	127	838	37	4450	639	3619	191	122	168	218	203 от 27.06.2008
Республика Коми	5046	2529	1193	4	6	173	1138	15	3565	292	3247	26	290	226	932	279 от 01.07.2008
Республика Марий Эл	3557	1701	959	0	6	108	605	23	3200	108	1706	9	9	41	206	349 от 26.06.2008

Республика Мордовия	3770	2257	1267	0	19	119	789	63	3406	432	2961	9	25	84	66	337 от 30.06.2008
Республика Саха (Якутия)	6164	3580	2306	6	29	556	646	37	5513	867	4618	9	839	820	1113	361 от 27.06.2008
Республика Северная Осетия - Алания	2346	1349	959	0	8	46	330	6	3484	235	3239	7	73	262	2624	357 от 27.06.2008
Республика Татарстан (Татарстан)	4648	2683	1666	3	14	98	895	7	3748	441	3281	26	338	317	442	332 от 30.06.2008
Республика Тыва	2442	1203	701	1	7	43	450	1	2489	351	2115	7	230	182	376	272 от 30.06.2008
Удмуртская Республика	3144	1722	1119	1	13	58	530	1	3001	193	2796	11	37	127	57	274 от 30.06.2008
Республика Хакасия	3399	1632	1013	1	10	83	523	2	3321	383	2916	22	472	483	1217	303 от 30.06.2008

Чеченская Республика	1442	1099	722	0	15	87	268	7	1818	320	1471	27	3	83	930	195 от 01.07.2008
Чувашская Республика - Чувашия	4667	2472	1476	0	7	467	506	16	5612	461	5060	31	30	42	859	342 от 30.06.2008
Алтайский край	3613	2012	1334	2	14	54	600	8	3727	396	3326	5	425	369	909	282 от 30.06.2008
Красноярский край	4905	3128	1249	0	7	251	1561	60	4874	362	4482	17	26	108	3473	239 от 01.07.2008
Красноярский край	5719	3575	2195	0	15	225	1134	6	5849	309	5416	27	286	434	701	312 от 30.06.2008
Приморский край	4506	2512	1271	0	25	455	718	43	3753	898	2813	14	356	321	949	310 от 30.06.2008
Ставропольский край	3110	1736	1059	0	3	100	571	3	3755	187	3522	12	75	147	1140	351 от 27.06.2008
Хабаровский край	7702	4025	2327	2	16	940	725	15	7986	482	6006	13	711	499	1635	317 от 30.06.2008
Амурская	4874	2702	1311	2	26	498	826	39	4391	370	3879	7	351	326	406	333 от 30.06.2008

Архангельская обл.	3492	2351	1289	5	6	303	733	15	2822	347	2466	7	343	150	429	298 от 27.06.2008
Астраханская обл.	5784	3211	2127	1	4	95	887	97	7012	487	6485	25	97	235	2991	424 от 30.06.2008
Белгородская обл.	3294	2317	1415	0	11	40	851	0	3215	252	2956	2	19	63	185	371 от 27.06.2008
Брянская обл.	2785	1922	1073	0	8	1	840	0	2728	182	2522	7	33	8	323	314 от 26.06.2008
Владимирская обл.	4895	2577	1382	0	15	107	1022	51	4370	326	3989	13	100	79	482	343 от 26.06.2008
Волгоградская обл.	4465	3014	1652	0	2	130	1158	72	5638	673	4623	19	214	309	2545	327 от 30.06.2008
Вологодская обл.	4446	3225	1434	0	4	127	1629	31	3826	143	3681	1	17	44	160	322 от 27.06.2008
Воронежская обл.	4153	3018	2233	0	25	49	661	50	4146	242	3809	4	9	41	244	327 от 05.06.2008

Ива- нов- ская об- ласть	3635	2507	1365	0	22	59	1031	30	3484	309	3089	14	159	200	456	311 от 30.06.2008
Иркут- ская об- ласть	4955	2952	2156	0	10	131	654	1	4823	231	4586	6	117	140	400	277 от 30.06.2008
Кали- нин- град- ская об- ласть	6674	3536	3001	1	12	145	373	4	7330	218	6713	23	166	255	315	191 от 30.06.2008
Калуж- ская об- ласть	2421	1897	1016	0	1	216	660	4	2318	110	2193	15	20	30	312	257 от 26.06.2008
Кам- чатская об- ласть	2812	1382	702	2	9	205	459	5	2412	268	2069	33	199	139	368	306 от 30.06.2008
Кеже- ров- ская об- ласть	3434	2167	1148	0	17	108	864	30	3957	362	3500	10	81	137	984	328 от 30.06.2008
Киров- ская об- ласть	4638	1951	1153	0	11	132	635	20	3605	405	2969	17	113	126	1909	360 от 30.06.2008
Кост- ром- ская об- ласть	5079	2483	1621	0	10	115	668	69	4726	281	4419	3	63	136	409	391 от 26.06.2008

Куранская об- ласть	4034	2310	1394	0	12	39	797	68	4191	378	3800	8	59	134	281	367 от 26.06.2008
Куранская об- ласть	3034	2218	1209	0	8	86	868	47	2465	287	2159	15	27	61	323	266 от 26.06.2008
Ленинградская об- ласть	3088	2255	1253	4	16	212	755	15	2684	189	2483	3	168	159	519	364 от 01.07.2008
Липецкая об- ласть	2781	2117	1226	0	1	14	866	10	2658	84	2571	3	26	35	68	254 от 26.06.2008
Магаданская об- ласть	2944	2035	1092	0	4	48	874	17	3157	111	2878	38	119	113	99	239 от 30.06.2008
Московская об- ласть	6620	4866	2823	0	6	418	1561	58	6712	207	4991	18	9	36	152	234 от 27.06.2008
Мурманская об- ласть	4446	2450	1525	0	3	79	784	59	4231	162	3738	1	18	18	76	302 от 27.06.2008
Нижегородская об- ласть	6618	3341	1938	2	30	138	1145	88	4951	484	4460	6	212	474	338	269 от 26.06.2008
Новгород город																

ская об- ласть	4190	2804	1840	0	3	137	779	45	4265	193	4044	5	17	231	175	276 от 27.06.2008
Ново- сибир- ская об- ласть	4201	2350	1331	0	6	150	861	2	4289	362	2908	1019	179	77	642	198 от 30.06.2008
Омская об- ласть	5048	2648	1559	0	16	115	945	13	5401	192	5198	9	100	193	383	295 от 30.06.2008
Орен- бург- ская об- ласть	3338	2108	1256	2	16	10	823	1	2899	228	2654	13	113	267	281	321 от 26.06.2008
Орлов- ская об- ласть	2922	1923	1012	0	7	275	628	1	2791	218	2573	0	24	50	79	177 от 30.06.2008
Пен- зенская об- ласть	3756	2077	897	0	9	20	1104	47	3592	319	3260	13	14	110	775	301 от 26.06.2008
Перм- ская об- ласть	3004	1465	887	0	19	105	446	8	2910	323	2555	24	122	182	276	242 от 30.05.2008
Псков- ская об- ласть	3361	1995	1053	1	14	197	720	10	2805	263	2531	11	119	154	612	291 от 30.06.2008
Рос- товская об- ласть	3517	2375	1008	0	6	161	1162	38	3948	221	3629	13	63	143	774	256 от 01.07.2008

Рязанская область	3376	2450	1345	0	10	22	1055	18	3054	173	2862	11	50	71	46	301 от 27.06.2008
Самарская область	2752	1933	984	0	5	5	837	82	2925	135	2781	5	6	56	172	339 от 26.06.2008
Саратовская область	4865	3712	1691	0	11	581	1326	103	3251	101	3114	9	43	74	40	277 от 01.07.2008
Сахалинская область	3421	2048	1224	6	28	97	667	26	3569	433	3070	2	379	295	459	292 от 30.06.2008
Свердловская область	4728	2319	1439	0	6	51	821	2	5702	363	5240	1	88	178	35	339 от 01.07.2008
Смоленская область	3271	1725	952	0	2	15	734	22	2889	145	2741	3	29	74	286	277 от 26.06.2008
Тамбовская область	4454	3213	2116	0	1	29	1021	46	4238	112	4110	0	10	28	35	302 от 26.06.2008
Тверская область	4008	2649	1598	0	21	56	946	28	3780	320	3447	13	125	183	691	323 от 30.06.2008
Томская область	3788	2156	1064	0	11	152	923	6	3747	233	3408	8	47	159	537	272 от 01.07.2008

Тульская область гп71	3285	2385	1572	0	19	117	613	64	3388	159	2574	4	65	38	149	243 от 27.06.2008
Тульская область гп72	4277	2462	1272	0	1	87	1071	31	5318	493	4812	10	81	229	44	281 от 30.06.2008
Ульяновская область гп73	3030	1458	803	0	3	3	582	67	2888	157	2715	12	9	118	498	373 от 26.06.2008
Челябинская область гп74	3682	2066	1306	0	8	103	629	20	4459	368	3867	35	118	130	169	275 от 27.06.2008
Читинская область гп75	4145	2086	1304	3	16	108	655	0	4532	236	4274	22	289	460	1088	300 от 30.06.2008
Ярославская область гп76	6899	4641	2266	1	5	1383	927	59	5940	147	5772	4	31	51	218	330 от 26.06.2008
Москва гп77	9546	7202	5162	1	14	656	1316	53	9775	437	9326	7	234	20	1050	432 от 27.06.2008
Санкт-Петербург гп78	5078	4186	2226	3	28	651	1234	44	4260	261	3980	15	306	181	1017	386 от 01.07.2008
Еврейская автономная область гп79	3342	1752	961	0	8	34	728	21	3288	143	3058	6	29	135	87	284 от 30.06.2008

Агин- ский Бурият- ский авто- ном- ный округ	1861	1098	680	0	13	15	389	1	2135	239	1879	15	38	140	812	257 от 30.06.2008
Комп- Пер- мяльчин авто- ном- ный округ	2012	857	540	0	8	27	280	2	1573	224	1339	7	8	99	147	204 от 30.05.2008
Коряк- ский авто- ном- ный округ	2244	1090	663	1	9	143	272	2	2038	315	1723	19	108	229	254	278 от 30.06.2008
Ненец- кий авто- ном- ный округ	2441	1431	692	0	4	81	640	14	1891	248	1578	63	57	52	381	224 от 19.06.2008
Тай- мыр- ский (Дол- гано- Ненец- кий) авто- номн	1356	623	411	0	4	14	193	1	1203	116	1064	11	53	42	212	192 от 30.06.2008

Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	1573	786	429	0	6	119	232	0	1342	299	1038	2	105	188	416	251 от 30.06.2008
Хаглы-Мансийский автономный округ	4917	2779	1525	0	4	32	1198	20	4507	153	3849	1	3	67	6	222 от 19.06.2008
Чукотский автономный округ	2717	1366	797	0	1	271	296	1	3145	213	2926	0	13	65	110	223 от 30.06.2008
Эвенкийский автономный округ	1342	626	355	0	8	21	242	0	1293	222	1062	8	43	107	397	270 от 30.06.2008
Ямало-Ненецкий автономный округ	3641	2147	1309	0	9	23	805	1	3511	153	2749	4	23	58	71	192 от 19.06.2008

Першк п'90 п'91	1461	1272	750	0	4	11	445	62	1187	15	1167	0	1	4	26	119 ст 30.05.2008
Камчат п'91	654	580	367	1	10	20	145	37	522	26	493	3	10	21	28	47 ст 30.06.2008
Забайк п'92	132	132	88	0	0	0	44	0	100	0	100	0	0	0	1	11 ст 30.06.2008
ІІІ краї																
ІІІ краї																

Сведения о состоянии базы данных «Федеральный регистр»

Наименование показателя	№ стр.	в том числе из графы 1:											Количество:			
		в том числе из графы 1:											Дополнительные сведения в базе данных федерального регистра			
		в том числе из графы 2:														
		в том числе из графы 3:														
А	Б	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
ВСЕГО	1	6163	4350	2027	2	28	1104	1189	0	5043	776	4248	5	247	207	
в том числе:	конституции, уставы субъектов Российской Федерации	2	1	1	0	0	1	0	0	0	3	2	0	1	12	1
	кодексы	3	16	6	6	0	0	0	0	97	49	46	1	17	7	
	законы	4	1312	853	320	1	15	0	517	0	1352	329	1010	3	123	111
	иные акты высшего законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации	5	494	324	238	0	2	6	78	0	343	42	301	0	14	8
	акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	6	635	434	276	0	0	33	125	0	654	21	632	0	14	2
	акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации	7	2560	1676	1047	1	11	168	449	0	2387	307	2078	0	65	78
	акты иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации	8	258	165	145	0	0	0	20	0	214	28	186	0	2	0
	соглашения (договоры, меморандумы, протоколы) об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации	9	33	33	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	акты, принятые на референдуме	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	иные акты	11	897	897	0	0	0	897	0	0	0	0	0	0	0	0

Закон Республики Башкортостан от 14.01.1997 года № 70-з «Об экологическом образовании в Республике Башкортостан» противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании»

Закон Башкортостан от 15.07.2005 года № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан» противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Закон Республики Башкортостан от 07.11.2005 года № 229-3 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Республике Башкортостан» противоречит Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

Закон Республики Башкортостан от 05.04.2004 года № 73-з «О детско-юношеском спорте в Республике Башкортостан» противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании»

Закон Республики Башкортостан от 10.06.1996 года № 34-з «О республиканском комплекте учебников для образовательных учреждений» противоречит Закону Республики Башкортостан «Об образовании»

Закон Республики Башкортостан от 29.10.1992 года № ВС-13/32 «Об образовании» противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании»

Закон Республики Башкортостан от 17.03.1998 года № 145-з «О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан» противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании»

Закон Республики Башкортостан от 15.07.2005 года № 203-з «О межбюджетных отношениях в Республике Башкортостан» противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации

Закон Республики Башкортостан от 14.07.1994 года № ВС-25/45 «О милиции общественной безопасности» противоречит Закону Российской Федерации «О милиции», Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации

Закон Республики Башкортостан от 29.04.1996 года № 30-з «О животном мире» противоречит Федеральному закону «О животном мире»

Закон Республики Башкортостан от 11.11.1996 года № 57-з «Об обязательном экземпляре документов» противоречит Федеральному закону «Об обязательном экземпляре документов»

Постановление Государственного Собрания -Курултая Республики Башкортостан от 06.09.1995 года № ГС-33 «Об Избирательной комиссии РБ» противоречит Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Постановление Кабинета Министров РБ от 14.04.1997 года № 73 «О мерах по упорядочению эксплуатации автомобилей с особыми государственными регистрационными знаками и специальными световыми и звуковыми сигналами в РБ» противоречит Указу Президента Российской Федерации от 22.09.2006 года № 1042 «О первоочередных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», постановлению Правительства Российской Федерации от 01.12.2006 года № 737 «О специальных световых и звуковых сигналах».

По мнению экспертов, также нуждаются в приведение в соответствие с Федеральным законодательством следующие нормативные акты Республики Башкортостан: Постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан от 01.04.1996 № 119 «Об утверждении формы региональной статистической отчетности, связанной с деятельностью предприятий бытового обслуживания населения», «Об утверждении Положения о государственном учреждении Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов жи-

вотного мира при Министерстве лесного хозяйства и природных ресурсов Республики Башкортостан», «О порядке возмещения из республиканского бюджета сумм акциза на спирт этиловый, вырабатываемый из всех видов сырья, за исключением пищевого, и использованный на производство не облагаемой акцизами продукции», «Об утверждении Положения о залоговом фонде обеспечения долговых обязательств Республики Башкортостан», «Об утверждении Положения о порядке лицензирования ветеринарной деятельности в Республике Башкортостан» и другие.

4.9. ПРИНЦИП СОГЛАСОВАНИЯ В МНОГОУРОВНЕВОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

Вышесказанное свидетельствует о необходимости рассмотрения принципа согласования в многоуровневом правотворчестве для того, чтобы определить его значение для механизма согласования законодательства.

Свой вывод обосновываем тем, что в условиях «переходного» периода российского федерализма эффективность осуществления государственной правовой политики в значительной степени зависит от правильного понимания и использования принципа согласования (консенсуса) в многоуровневом правотворчестве. Дело в том, что Российская Федерация образована волевым путем на основах централизованной системы органов правящей политической партии без учета социальных интересов субъектов Федерации.

Как известно, в силу несовершенства федеральных законов, особенно до подписания Федеративного договора, были игнорированы прежние согласительные процедуры в федеральном государстве. Это и вынудило субъекты Федерации создавать свою экономико-правовую систему. Они в основном предопределили и содержание «регионализации» федерального законодательства с учетом относительной слабости федеральных органов и изменением статусов субъектов Федерации.

Двуединный характер принципа согласования в многоуровневом правотворчестве проявляется в том, что он, с одной стороны, лежит в рамках федеративного государственного суверенитета, а, с другой стороны – в рамках регионального и муниципального правотворче-

ства. Поэтому можно считать, что социальной основой принципа согласования в многоуровневом правотворчестве является свободное развитие 200 национальностей в Российской Федерации. Политической основой принципа согласования в правотворчестве является гармонизация национальных отношений на основе межнационального согласия и идеологического многообразия. Экономической основой принципа согласования в правотворчестве являются различные формы собственности, конкуренции и свободы деятельности. Государственной основой принципа согласования в правотворчестве является территориальная целостность из всех субъектов в виде национально-государственных (республики), административно-территориальных (края, области, гг. Москва и Санкт-Петербург) и автономий (автономная область, автономные округа). Правовой основой принципа согласования в правотворчестве являются Конституция Российской Федерации и Конституции (Уставы) ее субъектов (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ).

Отсюда важно найти ключевое слово, так как согласие (гармония) в федеральном и региональном законодательстве имеет относительную самостоятельность. В этимологическом смысле принцип согласования в многоуровневом правотворчестве означает как бы «гармонию независимости» или же «согласие в независимости». В онтологическом срезе принцип согласования в правотворчестве - это основа общества (например, межнациональное согласие, основа конституционного права, воля многонационального народа - основа гражданского общества).

Анализ действующего конституционного законодательства позволяет признать, что принцип согласования в правотворчестве реализуется в: 1) разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 12, ст. 71–73, 76, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ); 2) преобразовании конституционного статуса субъектов, в том числе изменение их границ с последующим законодательным закреплением состава Российской Федерации (ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ); 3) разработке Конституции РФ и Конституций (Уставов) субъектов, которые являются частью единой системы законодательства Российской Федерации; 4) формировании федеральных представительных органов; 5) координации правотворческой деятельности в Российской Федерации и ее субъектов. Как видно, критериями разграничения принципа согла-

сования в правотворчестве субъектов Федерации могут быть признаны: нахождение акта в зоне законодательной компетенции Федерации или ее субъектов, правомочность субъекта, принимающего акт, соответствие содержания акта объему полномочий субъекта, правильный выбор формы акта, соблюдение процедуры подготовки и принятия акта и соответствие вводимых правил поведения федеральным нормам.

Необходимость признания этих обстоятельств показателями согласования в правотворчестве объясняется тем, что есть несогласованность в правопонимании нового соотношения не только между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но и между законами субъектов Российской Федерации и иными федеральными правовыми актами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации теперь не вправе принимать свои законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие не только федеральным законам, но и иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, пока последние не будут признаны компетентным федеральным судом противоречащими Конституции РФ либо другим актам большей юридической силы.

Именно поэтому в Конституции РФ предусмотрены предметы исключительного ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения, Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации издаются законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть. Тем не менее, по обоснованному признанию ученых, возникают проблемы блокирующего правотворчества, то есть наличие в законодательстве субъектов Федерации каких-то особенностей применения федеративного законодательства. О важности их разработки свидетельствуют изменения порядка формирования глав субъектов Российской Федерации.

Трудности в определении сущности принципа согласования в правотворчестве связаны с разделением власти и обеспечения ее единства. Последняя очень важна потому, что основы конституционного строя Российской Федерации не содержат формулы разделения власти между Федерацией и ее субъектами, а закрепляют лишь разграничение полномочий и предметов ведения между ними.

Так, согласно статье 73 Конституции Российской Федерации, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной вла-

сти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и ее субъектов.

Согласно новым положениям Конституции Республики Башкортостан, самоуправленческие начала в Российской Федерации будут углубляться во взаимоотношения между федерацией и ей субъектами по международно-правовой связи. В частности, свидетельством этого являются Постановление Правительства РФ от 01.03.2004 г. «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения», Закон Республики Башкортостан от 08 декабря 2003 года «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан об осуществлении международных и внешнеэкономических связей» и Указ Президента Республики Башкортостан от 5 марта 2004 года «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Республики Башкортостан».

В период становления подлинного федерализма представляется очень важным найти маяк и компас, которые указали бы на безошибочность понимания принципа согласования в правотворчестве. Как показывает практика, любая ошибка в понимании и использовании принципа согласования в правотворчестве, то ли она допускается умышленно, то ли она является следствием неправильного ориентира, то ли она результат заблуждения, приведет к искажению сущности механизма согласования законодательства.

Об искажении или непризнании, или же просто об игнорировании принципов согласования в правотворчестве в Российской Федерации свидетельствуют предложения о возможности «ограниченного правотворчества» в субъектах Российской Федерации, необходимости приостановления финансирования учреждений субъектов, прекращении предоставления квот, кредитов и централизованной поставки продукции, создании единого федерально-правового пространства, об исключении из Конституции субъектов Федерации статьи о неприкосновенности депутатов, о целесообразности определения полномочий субъектов Федерации по остаточному принципу, безусловном

соответствии законодательства субъектов федеральному законодательству, недопустимости заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектом Федерации.

Тем более что подобные предложения и утверждения не согласуются с федеральными законами, которые направлены на реализацию принципа согласования в правотворчестве. В частности, к ним относятся: федеральные законы «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации», «Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации», «О конституционно-правовом статусе субъекта Федерации», «О полномочиях субъектов Федерации по предметам совместного ведения», «О совершенствовании межбюджетных отношений в Российской Федерации», «Об управлении федеральной собственностью в субъектах Федерации», «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изменениями на 4 июля 2003 года.

При определении принципа согласования в многоуровневом правотворчестве следует учесть еще то, что региональное законодательство выступает в качестве инструмента осуществления правомочий субъектов Российской Федерации, заложенных в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах ее субъектов, других федеральных и региональных законах.

Правотворчество в отдельных субъектах Российской Федерации, в частности в Республике Башкортостан, обусловлено неотмененной Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан и нерасторгнутыми Федеративным договором 1992 года и Приложением к Федеративному договору от Республики Башкортостан. На правотворчество Республики Башкортостан также повлияли Закон Башкирской ССР от 25 февраля 1992 года «Об изменении наименования государства Башкирская Советская Социалистическая Республика», Конституция Российской Федерации и Республики Башкортостан 1993 года, Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами го-

сударственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» (ст. 1), Закон Республики Башкортостан «Об основах внешнеэкономической деятельности», Постановление Конституционного Суда РБ от 7 октября 1997 года по делу «О проверке соответствия Конституции Республики Башкортостан и Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года, Постановление Государственного Собрания РБ от 28 ноября 1992 года «О запросе Государственной Думы Федерального Собрания в Конституционный суд Российской Федерации в соответствии со ст. 92 Конституции РБ, Конституции РФ», а также Закон Республики Башкортостан от 08 декабря 2003 года «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан с органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Следует подчеркнуть и то, что на характер принципа согласования в правотворчестве также влияет различный правовой статус субъектов Российской Федерации в виде асимметричной федерации. Поэтому возникают вопросы: почему республики должны принимать конституции, а области и другие субъекты всего лишь уставы; не противоречит ли разный правовой статус субъектов Российской Федерации конституционному принципу их равноправия (ст. 5 Конституции РФ); не означает ли это превращение России в конфедерацию; не приведет ли это к ее развалу?

По признанию ученых, в обозримой перспективе реформировать нашу федерацию в симметричную не удастся, потому что Российская Федерация базируется на национально-государственном и территориальном принципах. Тем более что полностью уравнивать в правах республики, автономную область и автономные округа как национально-территориальные образования и края, области и города федерального значения как территориальные образования невозможно.

Как видно, характерной особенностью современного правотворчества является формирование его в условиях трехуровневой системы власти (федерального, регионального, местного самоуправления).

В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик устанавливается субъектами. В Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Респуб-

лики Башкортостан» также предусматривалась система органов государственной власти Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности, административно-территориальное устройство Республики Башкортостан (ст. 3). Что касается полномочий органа законодательной власти Республики Башкортостан, как субъекта Федерации, то они более четко определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с изменениями на 04 июля 2003 года. В нем предусмотрено: «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему» (ст. 5). «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации» (ст. 17).

4.10. РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ КАК ОСНОВА МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Необходимость рассмотрения регионального законодательства применительно к Республике Башкортостан объясняется значимостью ее роли в становлении правовой системы Российской Федерации.

Во-первых, государственность у башкир восходит к IX – началу XII в. В середине XVI в. башкиры приняли русское, подданство на основе соглашения с царским правительством. 15 ноября 1917 г. Башкирское областное (центральное) шура (совет), избранное 1-м Всебашкирским курултаем (съездом, июль 1917 г.), объявило башкирские территории Оренбургской, Уфимской, Пермской, Самарской губерний автономной частью Российской республики. Решение шура было утверждено 3-м Всебашкирским курултаем в декабре 1917 г. 23 марта 1919 г. на основе “Соглашения центральной Советской вла-

сти с Башкирским правительством о Советской Автономии Башкирии» провозглашена Башкирская Автономная Советская.

11 октября 1990 г. Верховным Советом республики провозглашена Декларация о государственном суверенитете, подтвердившая статус республики как демократического правового государства, а в феврале 1992 г. принято название Республика Башкортостан. 31 марта 1992 г. подписаны Федеративный договор о разграничении полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в ее составе и Приложение к нему от Республики Башкортостан, определившие договорный характер отношений Республики Башкортостан и Российской Федерации.

Во-вторых, конституционная модель механизма согласования федерального и регионального законодательства включает: 1) предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации); 2) предметы ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть осуществляет совместно Российская Федерация и ее субъекты; 3) предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и ее субъекты; 4) предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а ее субъекты издают законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть; 5) предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъекта Российской Федерации).

Следовательно, дальнейшее развитие регионального права связано с разработкой «статуса субъектов Российской Федерации» (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, от-

мену федеральных законов, противоречащих интересам республики или отмену республиканских нормативных актов, противоречащих федеральным законам, согласование проектов федерального и республиканского законодательства по конкретным отраслям права.

В-третьих, основной проблемой правовой реформы являются: *совершенствование* принципа верховенства Конституции и федеральных законов и механизма ответственности высших должностных лиц субъектов за несоблюдение Конституции и федерального законодательства; *приведение* в соответствие нормативных актов субъектов с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством; *реализация* субъектами решений Конституционного Суда; *разработка* механизма защиты основ конституционного строя; *определение* статуса республик; *регулирование* вопросов гражданства и «государственных» языков; *разграничение* предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами; *определение* принципов действия на территории субъектов федерации федерального законодательства.

В-четвертых, конституционные нормы, регулирующие внутрифедеративные отношения в России, дополняются, уточняются, конкретизируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, договорами, решениями Конституционных Судов.

Так, например, на сегодняшний день подвергнуты конституционному контролю

положения **конституций** (уставов) 13 субъектов Российской Федерации (республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Коми, **Мордовия**, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Хакасия; Алтайского края, Курской, Тамбовской и Читинской областей); основ жилищного законодательства, законодательства о труде, о нотариате; десяти кодексов (в том числе положения почти 30 статей УПК РСФСР, которые вошли новый УПК РФ); пяти статей Таможенного кодекса РФ, восьми статей КЗОТ РСФСР, содержащиеся в новом Трудовом кодексе РФ); 53 федеральных законов, включая законы бывших СССР и РСФСР; 13 указов Президента Российской Федерации; восьми постановлений Правительства Российской Федерации, 30 законов и подзаконных актов субъектов Федерации (восьми республик, одного края, пяти областей, обоих городов федерального значения).

В-пятых, Президент РФ, а также главы некоторых субъектов Российской Федерации (Адыгея, Башкортостан, Москва, Хабаровск-

кий край, Архангельская, Ленинградская, Оренбургская области и др.) обладают полномочием приостанавливать или отменять противоречащие законодательству правовые акты, изданные органами исполнительной власти, отстранять от должности должностных лиц исполнительной власти регионов и местного самоуправления. Кроме того, п. 3 ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления или выборного должностного лица органа местного самоуправления решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на основании заключения суда общей юрисдикции соответствующего региона о признании несоответствия деятельности данного органа местного самоуправления или выборного должностного лица Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Федерации или уставу Муниципального образования

В-шестых, на изучение регионального права непосредственно влияет согласование двух уровней правотворчества общенационального и регионального. В этих условиях особую значимость приобретает реализация принципа федерализма, который должен обеспечивать органичное взаимодействие нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов. Названный принцип предопределяет, во-первых, приоритет федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской Федерации, а также по установлению общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; во-вторых, приоритет законов субъектов Российской Федерации, принятых вне пределов ведения Российской Федерации, и вопросов установления общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; в-третьих, совместное (субъектов Российской Федерации и федерального центра) обеспечение соответствия регионального бюджетного законодательства Конституции и законам Российской Федерации

В-седьмых, в настоящее время разработан общеправовой классификатор, включающий 38 отраслей законодательства, 7 отраслей государственной жизни (суд, прокуратура, юстиция и т.д.), комплексные отрасли законодательства, представляющие собой нормы нескольких отраслей, которые регулируют различные по своему виду содержанию отношения, например, законодательство по об-

щим вопросам хозяйственной деятельности, законодательство о сельском хозяйстве и т.д. Первичным элементом системы законодательства является статья нормативного правового акта как форма выражения, способ изложения правовой нормы, прекращение действия федерального закона и его принятия. Включение Федеративного договора в действующую Конституцию Российской Федерации соответствует режиму конституционно-правового регулирования как в Российской Федерации, так и в ее субъектах. Отсюда не совсем оправданы утверждения о том, «правовая система субъектов Федерации является производной к правовой системе Российской Федерации», «равноправном вхождении Республики Башкортостан в состав Российской Федерации»

В-восьмых, необходимость региональной законодательной базы определяется федеративным характером Российского государства. Практика показывает необходимость в таком государстве разработки унифицированного законодательства для субъектов Российской Федерации по основным законам. Конституция Российской Федерации закрепляет общие принципы и предмет правового регулирования субъектов Федерации. Федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Конституции, уставы, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон

В-девятых, статьи 4, 71, 72, 73, 76 Конституции Российской Федерации, с одной стороны, составляют юридическую основу для построения единого правового пространства в федеративном государстве, а с другой – позволяют иметь собственное законодательство субъекта Федерации с учетом местных особенностей.

В Российской Федерации имеется специально разработанная региональная программа по «Фондам регионального развития». Она дополнена Постановлением Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации № 1936-III Г'Д от 10 октября 2001 года «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации».

Региональное законодательство включено в справочные правовые системы «Кодекс», «Гарант», «Консультант-Плюс», которые способствуют законодательной деятельности субъектов Федерации.

В регионах существуют разные уровни жизни и экологической безопасности, региональные и местные налоги. Перечень этих налогов приведен в Законе РФ от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Это налог на имущество юридических лиц, земельный налог, налог на пользователей автодорогами, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также другие налоги, относящиеся к местным налогам и налогам субъектов Российской Федерации.

Республиканские нормативно-правовые акты издаются в «Ведомостях Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан» в соответствии с Законом РБ от 11 мая 1995 года «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания Республики Башкортостан и его Палат» и Законом РБ от 1 марта 2001 года № 173-3 «О внесении изменений и дополнений в Закон РБ «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания Республики Башкортостан и его Палат».

«Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан» состоят из четырех разделов: в первом разделе публикуются законы Республики Башкортостан, акты Государственного Собрания Республики Башкортостан и его Палат; во втором разделе публикуются указы и распоряжения Президента Республики Башкортостан; в третьем разделе публикуются постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Башкортостан; в четвертом разделе публикуются решения Конституционного Суда Республики Башкортостан, договоры Республики Башкортостан в области международной деятельности, иные договоры Республики Башкортостан, документы Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан, официальная информация о деятельности Государственного Собрания Республики Башкортостан и его Палат, Президента Республики Башкортостан и Кабинета Министров Республики Башкортостан.

Публичные (государственные) институты состоят из центральных, региональных и местных органов власти. Для координации их деятельности созданы территориальный орган Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской

Федерации, Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

Правительством Российской Федерации принято Постановление № 94 от 29 ноября 2000 года «Об утверждении Положения о порядке ведения Федерального Реестра нормативных актов субъектов Российской Федерации».

Сущность регионального права рассматривается в рамках государственной власти субъектов Федерации и конституционно-правовой ответственности.

Региональное право стало изучаться с позиции правовой информации, структуры государственности и Европейского законодательства. При этом исходными признаются: социальная ценность права, механизм юридического процесса, принципы правотворчества и разделения власти. *Эти факторы* важны для исследования противоречий и несоответствий основных законов субъектов Федерации федеральному законодательству, также для разработки мер по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством.

Задачи регионального права заключаются в выявлении пробелов; в разработке механизмов разрешения конфликтов; в формировании систем законодательства субъекта регионального права; в определении предмета регионального права и пределов правового регулирования в субъектах Федерации

Следует подчеркнуть, что в литературе давно уже высказывалось предложение о целесообразности выделения в правовой системе России регионального права и оформления его в качестве учебной дисциплины. Но учитывая различные виды нормативных актов (федеральные, федерально-региональные и региональные), закрепляющие отношения в конкретных частях российского правового пространства, на наш взгляд, целесообразнее использовать термин «региональное право». Он больше согласуется с исследованиями смежных наук в виде «Регионалогия» и «Регионалистика», которые освещают тенденции развития регионов на современном этапе и позволяют вести преподавания их в объеме «Юридической регионалогии».