

12 декабря 1993 года на референдуме была принята Конституция Российской Федерации. На основании Указа Президента от 19.09.1994 года № 1926 «О Дне Конституции Российской Федерации» этот день отмечается как государственный праздник.

В связи с тем, что «День Конституции» одна из самых важных дат для россиян мы обратились к руководителю Комплексного исследования «Механизма согласования федерального и регионального законодательства», доктору юридических наук, профессору Маликову Марату Файзелкадировичу с просьбой высказать свое видение о значении Конституции РФ для всей правовой системы России и ее субъектов.

– **Вопрос:** Марат Файзелкадирович, Вы со дня разработки проектов Конституции Российской Федерации и Республики Башкортостан занимаетесь проблемами конституционного законодательства и тем более Вы их обозначили в своей предвыборной программе кандидата в депутаты Государственной Думы 1993 г. Хотелось бы услышать, в чем отличительная особенность конституции РФ 1993 г. от предыдущих конституций нашего государства?

– **Ответ:** Вопрос, разумеется, очень емкий и его невозможно объяснить в двух словах. Видимо, надо найти ключевое слово, которое раскрыло бы содержание ответа. На наш взгляд, таковым является правовая Конституция РФ. Она формируется на основе демократических институтов, гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, идеологического многообразия и рыночного механизма хозяйствования.

– **Вопрос:** Не смогли бы конкретизировать понятие «правовая Конституция»?

– **Ответ:** Действительно, может быть, по форме неудачно определена отличительная особенность действующей Конституции России. Однако, по существу, сказанное раскрывает её содержание. Дело в том, Конституции РСФСР 1918, 1925, 1936, 1978 годов, точно также и Конституция СССР, определяли приоритеты государственных интересов, признавали производность личных интересов, не способствовали реализации принципов федерализма, определяли партийные директивы нормативными (правовыми), исключали нормы и принципы международного права.

– **Вопрос:** Может быть, вы хотите сказать, что предыдущие конституции были разработаны по этатисткой конституционной модели?

– **Ответ:** Мне не хотелось бы как бы теоретизировать модели конституционного развития Российской Федерации. Но коль скоро вы упомянули об этой модели, видимо, следует назвать и другие конституционные модели, которые применялись и в настоящее время применяются в государственном строительстве.

– **Вопрос:** Что вы имеете в виду?

– **Ответ:** Да, я хотел сказать, что, в частности, та модель, о которой вы упомянули, действительно возникла в России с принятием Конституции РСФСР 1918 г., а после Второй мировой войны утвердилась в других социалистических странах и ряде развивающихся стран социалистической ориентации. В ее основе лежит концепция государства как главного орудия строительства нового общества, что предопределяет тотальное государственное вмешательство во все общественные отношения, исключающее саму возможность существования таких отношений, которые не организуются, не регулируются и не контролируются непосредственно государством.

– **Вопрос:** А в чем же отличие либерально-этатистской конституционной модели?

– **Ответ:** Во-первых, в отличие от либеральной модели, предмет конституционного регулирования расширен за счет включения общественных отношений, определяющих основы организации общества, а также новых отношений между личностью и государством (предоставление последним ряда социальных благ в форме экономических, социальных и культурных прав, реализация которых невозможна без содействия государства). Во-вторых, в отличие от этатистской модели, расширение предмета конституционного регулирования осуществляется в оптимальных пределах, обеспечивающих нормальное функционирование механизма саморегулирования гражданского общества и исключающих возможность чрезмерного вмешательства в него государства. В целом, либерально-этатистская модель разрабатывается в странах развитой демократии, куда относится Российская Федерация, которая приняла Конституцию 1993 г. Аналогичное положение существует во всех конституциях, принятых на рубеже 80–90-х годов.

– **Вопрос:** В чем же выражается, на ваш взгляд, в Конституции РФ модель нового российского федерализма?

– **Ответ:** Для понимания Конституции РФ 1993 года, на мой взгляд, не менее важными являются: закономерности денонсации договора об образовании СССР и подписание Федерального договора, положенного в основу Конституции РФ и ее субъектов; образование Содружества Независимых Государств (СНГ); изменение

правового статуса бывших союзных и автономных республик в РФ; формирование новых федеративных отношений и субъектов Федерации; совершенствование принципов конституционного строя РФ и статуса субъектов государственной власти; договорной характер Российской Федерации; прямое действие Конституции РФ и норм международного права на всей ее территории; Российская государственная целостность; единство экономического и правового пространства Российской Федерации.

– **Вопрос:** Какова же роль Российской Конституции в регулировании конкретных взаимоотношений между субъектами?

– **Ответ:** Спасибо за вопрос. На этот вопрос Президент Республики Башкортостан Муртаза Губайдуллович Рахимов ответил так: «Без России Башкирии нет. Но и без Башкирии России тоже нет. Россия – федеративное государство, а его основу заложили, в том числе и мы, образовав в своё время первую российскую автономию. Я глубоко убеждён, что на нынешнем этапе необходимо дать больше полномочий регионам»(www. trud.ru – 11 июня 2009 г.).

– **Вопрос:** Хотелось бы донести до читателей высказанную мысль не только в политическом аспекте, но и в конституционном смысле.

– **Ответ:** Здесь следует подчеркнуть, что, возможно, кому-то покажется не логичным введение в научный оборот концепцию конституционной самостоятельности. Дело в том, что, во-первых, вслед за Россией в Башкортостане утверждена государственность, так как до 1948 года, т.е. до утверждения Президиумом Верховного совета РСФСР Конституции БАССР, в Башкортостане не было конституционной государственности; во-вторых, государственная (конституционная) самостоятельность была создана правовой самостоятельностью Республики Башкортостан; в-третьих, самостоятельность РБ способствовала экономической самостоятельности нашей республики; в-четвертых, посредством приложения к Федеративному Договору, различных Договоров, Соглашений, Конституции между РФ и РБ были созданы федеративные взаимоотношения. Поэтому все утверждения о том, что, якобы, Конституция Башкортостана 1925 года была действующей и самостоятельным актом в системе законодательства республики не имеют достаточного основания.

Дальнейшее взаимоотношение России с ее субъектами получило развитие на основе «статуса субъектов РФ» (ст.ст. 5,65, 66 Конституции РФ), «предметов ведения (совместного ведения) и полномочий между федеральным органом государственной

власти и органом власти субъектов Федерации» (ст.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, согласование федеральных законов, противоречащих интересам республики или отмену республиканских нормативных актов, противоречащих федеральным законам, согласование проектов федерального и республиканского законодательства по конкретным отраслям права.

– **Вопрос:** Какое значение имело и в настоящее время имеет Конституция Российской Федерации на совершенствование Конституции Республики Башкортостан?

– **Ответ:** Для основных положений Конституции Российской Федерации и Республики Башкортостан 1993 года немаловажное значение имели Законы СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», от 10 апреля 1990 года «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», от 26 апреля 1990 года «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально – государственных образований или не имеющих их на территории СССР», а также Законы РСФСР от 16 октября 1990 года «О референдуме РСФСР», от 31 октября 1990 года «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», от 25 декабря 1991 года «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая республика», от 24 октября 1990 года «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР», от 6 марта 1993 года «О государственной охране высших представительных органов государственной власти Российской Федерации», Постановление съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года «О правовом обеспечении экономической реформы», Указ Президента РСФСР от 11 ноября 1991 года «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей в осуществлении радикальной экономической реформы», Соглашение 26 января 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами

власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов в составе Российской Федерации», Соглашение от 10 декабря 1991 года «О содружестве Независимых государств», Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О денонсации Договора об образовании СССР».

Таким образом, в Конституциях РФ и РБ нашли: 1) конституционное признание федеративной формы государственного устройства; 2) объединение и сохранение федеративного государственного единства, целостности; 3) обеспечение национальной безопасности; 4) централизация и децентрализация суверенной федеральной власти субъектов федерации; 5) взаимное уважение и взаимная ответственность федерации и субъектов; 6) юридические механизмы разрешения конфликтов; 7) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами.

– **Вопрос:** Кстати, поскольку Вы институты гражданства относите к достоинству Конституции РФ, хотелось бы услышать Ваше мнение относительно правовой регламентации гражданства Российской Федерации.

– **Ответ:** Принцип единого российского гражданства выражается в общности принципов экономической, политической, социальной, правовой систем российского законодательства и законодательства республик в составе РФ. Согласно ст. 2 Закона РФ «О гражданстве»: «...Граждане РФ, постоянно проживающие на территории республик в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики». В соответствии с принципом федерализма и принципом единого и равного гражданства на территории России граждане РФ, проживающие на территории края, области, автономной области, автономного округа, являются одновременно гражданами РФ. На наш взгляд, данное положение наряду с Законом «О гражданстве» следовало бы также закрепить и в статье 6 Конституции РФ.

– **Вопрос:** Марат Файзелкадирович, как известно, Вы на страницах нашей печати (Известия Башкортостана, 30 октября 1992; Советская Башкирия, 2 декабря 1993; Известия Башкортостана 7 апреля 1994 г.) высказывали ряд предложений по проектам Конституции РФ и РБ и как они были реализованы?

– **Ответ:** Да, действительно, нами был разработан проект Конституции РБ и он был опубликован в «Известиях Башкортостана» от 30 октября 1992 года, а также были представлены ряд предложений и рекомендаций по проекту Конституции РФ.

Результаты анализа действующего конституционного законодательства РФ и РБ свидетельствуют о сложности нахождения приемлемых вариантов отражения в Основном Законе государства при идеологическом и политическом многообразии. Тем не менее, словами поэта В.Маяковского, могу сказать, что мой скромный труд постепенно вливается в труд моей республики.

В частности, в период обсуждения указанных проектов отмечались и политические предпосылки, потому что советскому законодательству в целом был присущ классовый подход и репрессивный характер. Действовала огромная масса норм, не согласованных между собой. Многие законы, приказы, положения и инструкция противоречили интересам граждан. Они были направлены на защиту интересов только государства. В законодательстве отсутствовали гарантии и механизмы реализации прав и интересов граждан. Государство не несло никакой ответственности за причиненный ущерб гражданину и населению. В отличие от съездов народных депутатов и Верховных Советов Государственная Дума должна формировать единую правовую систему взаимной ответственности государства и гражданина. Поэтому как кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания, мы считали необходимыми следующие положения.

1. Одновременного принятия Основного Закона (Конституции) Российской Федерации и Республики Башкортостан. В конституциях должны быть предусмотрены реальные принципы разделения законодательной, исполнительной и судебных властей и гарантий осуществления взаимной ответственности государства и граждан.

2. Допустимость диктата потребителя и рыночной конкуренции вместо диктата производителя, приватизация обанкротившихся предприятий, включая объекты военного и агропромышленного комплекса, исключив милитаризацию экономики.

3. Первоочередность правовых актов по социальной защите женщин, малоимущих, пенсионеров, студентов, фермеров и предпринимателей. Они будут приниматься на основе разработки механизма использования экономических и финансовых ресурсов в республике трудовыми коллективами, жителями сел и городов.

4. Реализуемость Декларации о правах и свободах человека и гражданина в законодательном регулировании цен промышленных товаров и продуктов сельского хозяйства. Цены на них должны определяться с учетом их себестоимости. Причем до уравнивания их ценового соотношения промышленные товары должны отпускаться по фиксированной цене, а цены продукции агропромышленного комплекса должны быть свободными.

5. Принятие законов по урегулированию цен товаров народного потребления с учётом уровня заработной платы, пособий, компенсаций и индексаций. Существующая налоговая система должна быть изменена в сторону защиты производителей товаров (независимо от форм собственности), участвующих в удовлетворении социальных нужд населения.

6. Ответственность государства перед коллективами и гражданами за задержку заработной платы. В законах необходимо предусматривать формы оплаты государством за полученные товары и продукцию с учетом инфляции и индексации на момент расчета.

7. Запретить куплю и продажу земли в Республике Башкортостан, а также её передачу гражданам, не владеющим знаниями о пользовании земельными участками для сельскохозяйственных нужд.

8. Разработать механизм реализации федерального конституционного законодательства по согласованию с ее субъектами, за исключением полномочий, переданных федеральным органам¹⁰⁴.

– **Вопрос:** Ну и каков результат воплощения этой огромной программы?

– **Ответ:** Позвольте признать, что эти положения в той или иной форме нашли отражение в Конституции Российской Федерации 1993 года в редакциях 1996, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 годов, а также в Конституции Республики Башкортостан в период ее изменения. Таким образом, в правотворчестве проявляется гибкость в отражении в Основном Законе социальных, экономических, политических, правовых сфер общественной жизни¹⁰⁵.

– **Вопрос:** Однако Вы своих работах «Современные проблемы Конституционного права РФ», «Современные проблемы Конституционного права РБ» наблюдаете значительные трудности в реализации Конституционного законодательства РФ. В чем причина?

– **Ответ:** Полагаю, что в Вашем вопросе усматриваются две проблемы: первая связана с основами конституционного строя, в том числе порядка их изменения; вторая – это действительно реализация конституционных норм.

Пожалуй, здесь надо сослаться на конкретный пример.

¹⁰⁴ Маликов М.Ф. Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Очерки. Документы. Нормативные акты. Хроника/ Изд-е Башкирск. Ун-та. – Стерлитамак, 1999. – Т.3. – С. 30.

¹⁰⁵ Маликов М.Ф. Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Ч.3 Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. – Уфа: Китап, 2009. – 396 с.

Дело в том, что необходимость согласования процедуры подготовки и принятия актов, как в Федерации, так и в её субъектах объясняется: предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации); предметами ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть осуществляет Российская Федерация совместно с субъектами; предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты Федерации; предметами ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации издают законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть; предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъекта Федерации).

Практика показывает, что согласованный суверенитет предполагает: 1) наличие в законодательстве субъекта Российской Федерации правовой основы для собственного правотворчества; 2) наличие в региональном законодательстве основных нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения выполнения субъектом Российской Федерации своих задач и функций; 3) способность законодательства субъекта Российской Федерации при регулировании общественных отношений учитывать местные условия; 4) удельный вес в региональном законодательстве актов, принятых в пределах собственного ведения субъекта Российской Федерации; 5) удельный вес в региональном законодательстве актов, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 6) оптимальное сочетание в структуре законодательства субъекта Российской Федерации законов и подзаконных актов; 7) актуализация законодательства субъекта Российской Федерации; 8) внутренняя согласованность законодательства субъекта Российской Федерации и его соответствие требованиям юридической техники.

– **Вопрос:** Вы не смогли бы очертить (определить) самые сложные проблемы Российского конституционного законодательства, над которыми бьются депутаты?

– **Ответ:** Анализ действующего конституционного законодательства позволяет признать, что самыми актуальными задачами для правотворческих органов, как для российских, так и для ее

субъектов, являются: 1) разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 12, ст.ст. 71–73, 76, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ); 2) преобразование конституционного статуса субъектов, в том числе изменение их границ по согласию с субъектами федерации с последующим законодательным закреплением состава Российской Федерации (ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ); 3) разработка Конституции РФ и Конституций (Уставов) субъектов, которые являются частью единой системы законодательства Российской Федерации; 4) формирование федеральных представительных органов; 5) координация правотворческой деятельности в Российской Федерации и её субъектов.

Исходя из этих положений, критериями согласования федерального и регионального законодательства могут быть признаны: а) нахождение акта в зоне законодательной компетенции Федерации или её 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.

– **Вопрос:** Марат Файзелкадирович, сказанное, конечно, государственные проблемы. А как обстоит дело с ролью Конституции РФ в развитии самой демократии?

– **Ответ:** Вы, наверное, хотите выяснить о взаимодействии граждан и власти? Относительно этого вопроса можно вспомнить слова мудреца: «Пока в обществе был преобладающий запрос на всемерную поддержку государства, мы не имели права отвернуться от интересов большинства. Сейчас условия для значительной самостоятельности общества сформированы. Поэтому мы последовательно передаем негосударственным общественным организациям все больше полномочий и расширяем спектр их инициатив». Это требует прозрачность политики государственных органов и последовательной демократизации общества. Думаю, что этим все сказано, т.е. предусмотренные в Конституциях РФ и в РБ, гарантии на демократическое развитие получают воплощение в жизнь.

– **Вопрос:** Представляется, что, Вы уместно коснулись проблемы общественного развития. В этой связи Вы не смогли бы сказать читателям, какие функции и задачи возложены на Независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность Законодательства, т.к. согласно Свидетельству Министерства юстиции РФ Вы являетесь независимым экспертом.

Полагаю, что будет излишним заявить о том, как много внимания в настоящее время уделяет Президент Российской Федерации Д. А. Медведев вопросам противодействия коррупции. Даже острейшие проблемы финансового экономического кризиса не смогли отодвинуть на второй план решение основных антикоррупционных задач. Комплексная и системная антикоррупционная политика ведется и в Республике Башкортостан. Создана антикоррупционная комиссия, утверждена двухлетняя республиканская Программа противодействия коррупции, принят План противодействия коррупции, на основании которого всеми государственными и муниципальными органами и организациями республики разработаны и утверждены собственные планы, начата антикоррупционная экспертиза принятых и принимаемых законодательных актов республики.

Основное внимание уделяется повышению качества экспертных заключений и законотворческой работы, совершенствованию взаимодействия с органами государственной власти Республики Башкортостан, главным федеральным инспектором, прокуратурой Республики Башкортостан.

Постоянное изучение проектов нормативных актов позволяет выявлять в них положения, противоречащие федеральному законодательству, либо содержащие коррупциогенные нормы. Все замечания Управления учитываются в ходе рассмотрения проектов. Так, в результате проведенного мониторинга законодательства Республики Башкортостан за восемь месяцев 2009 г. было выявлено 114 положений нормативных правовых актов республики, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Систематически осуществляется мониторинг республиканской нормативной базы. Подготовлены обзоры законодательства Республики Башкортостан в сфере реализации приоритетных национальных проектов, ресоциализации осужденных, государственной гражданской службы, жилища, правового регулирования в сфере внедрения современных технологий управления, опеки и попечительства, ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, а также антикоррупционный мониторинг законодательства Республики Башкортостан.

– **Вопрос:** Марат Файзелкадирович, что бы могли сказать в заключение?

– **Ответ:** Практика показывает, что любое государство с любой формой правления берёт своё начало с разработки законодательства, в этом процессе Республика Башкортостан не исключение,

а затем развивается на его основе. Третьего не дано: государство или разрабатывает экономическую систему на основе законодательства, или же разрабатывает законодательство на основе экономических отношений. Если государство не соблюдает их адекватность, то оно рано или поздно терпит крах.

Правда, данное правило может иметь временное исключение. Суть его заключается в существовании отдельных элементов механизма согласования законодательства под влиянием субъективных факторов без развития. При таком «инерционном» состоянии законодательства государство теряет свою потенциальную способность повлиять на социально-экономическую и политико-правовую систему, так как они не отвечают и не соответствуют потребностям общества.

Например, небывалое по своим масштабам и глубине признание согласованности законодательства как признак системы права Российской Федерации и её субъектов привело к чрезвычайной актуализации проблем согласования федерального и регионального законодательства.

Время, которое было названо эпохой «Война законов», или же «Парадоксы суверенитетов», высветило проблему согласования интересов в регулировании двух объективно развивающихся, а иногда и противоречащих друг другу процессов: возрождение национального самосознания, по определению Гегеля, «духа народа в своём государственном устройстве и в своих политических законах, во всех своих учреждениях, своих действиях и делах», и формирование принципов взаимопонимания у федеральных органов.

Получилось так, что с одной стороны, после развала Союза Российская Федерация своевременно не сумела выработать объективную внутреннюю национально-правовую и государственную политику, а с другой стороны, регионы стали разрабатывать опережающие законодательства, которые как бы являлись образцом федерального законодательства.

Следовательно, основная трудность в изучении проблем согласования законодательства в рамках конституционного законодательства Республики Башкортостан заключается в неосознанности закономерности развития государственности.

Дело в том, что порою пытаемся объяснить приемлемость механизма согласования законодательства, неадекватно отражающего реалии, путем частичного совершенствования устаревших «нулевых» механизмов согласования законодательства. В обоих случаях общество не получает позитивного развития.

Но изменения законодательства — это архисложные и архиответственные задачи.

Здесь следует ознакомиться с существующими концепциями согласования федерального, регионального законодательства; освоить методов анализа его механизмов: уяснить специфических черт надрегиональных, межрегиональных и внутрирегиональных отношений, которые свидетельствуют о тенденции развития правотворческих процессах в регионах, в том числе Республики Башкортостан. Отсюда, надо полагать, наша задача сводится лишь к обобщению существующих подходов к определению согласования федерального и регионального законодательства на основе сравнительного анализа действующего конституционного законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Хотелось бы отметить еще одну особенность познания общественного прогресса.

При этом мы имеем в виду то, что для человека, знакомого с законами эволюция жизни, ясно, что современное человечество переживает один из таких сложных периодов своего развития, когда один фактор жизни в своем развитии дошел до предела, и хотя вступил в действие другой, высший, но он еще людьми не осознан и не принят.

Применительно к нашей Республике, надо полагать, это выражается в реализации ее суверенитета, который до сего был бесспорным авторитетом и единственным судьей в решении всех вопросов, и вдруг он оказывается под критикой. Все его готовые решения и сформулированные выводы, которые приносили ожидаемые благие результаты, стали оспариваться. Это очень опасный момент всеобщего шатания, переоценки всех ценностей и всевозможных кризисов. Люди мучительно ищут ответы на возникающие вопросы жизни, чувствуют необходимость наступления чего-то нового, но не могут свернуть с проторенной дороги на новый путь, тогда как спасение именно в искании новых идей относительно прозрачности государственной политики.