

Раздел IX ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

9.1. Регионализация федерального законодательства

Для дальнейшего совершенствования совместной законопроектной деятельности в Российской Федерации большое значение имеет регионализация федерального законодательства³⁰³. 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 Федерации³⁰⁴, а в закономерности формирования и пути совершенствования российской государственности³⁰⁵. 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 государстве³⁰⁶, конституционно-правовые основы правотворческой деятельности в субъектах РФ³⁰⁷, виды взаимного делегирования на основе приоритета конституционного способа разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ)³⁰⁸, пределы правомочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации³⁰⁹.

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. ст. 2 и 8 Конституции РСФСР предусматривались: 1) равенство и суверенность

³⁰³ Иванченко Л. А., Калина В. Ф. Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности // Ж-л российского права. — 1999. — № 11. — С. 3–14; Безруков А. В. Проблемы корреляции федерального и регионального законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2003. — № 6. — С. 37–41.

³⁰⁴ В этом плане представляют интерес результаты опроса респондентов. Так, по данным фонда «Общественного мнения» на вопрос: «Как, по-вашему мнению, отразится на стране сокращение количества регионов?» ответили: «Ничего не изменится» — 34 %, «Станет лучше» — 26 %, «Затрудняюсь ответить» — 26 %, «Станет хуже» — 14 %. См.: Глас народа // Парламентская газета. — 2005. — 9 декабря.

³⁰⁵ Безруков А. В. Образование нового субъекта: Пермская область: опыт и перспективы Краснодарского края // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 5. — С. 7–9.

³⁰⁶ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 8. — С. 2–7.

³⁰⁷ Савин В. И. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. — 2003. — № 6. — С. 6–9; Чурсина Е. В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4. — С. 18–22.

³⁰⁸ Лисица В. Н. Направления совершенствования действующего федерального законодательства при разграничении полномочий между различными органами власти // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 6. — С. 31–34; Конец Ф. Ф. Федеративные отношения и развитие самостоятельности субъектов федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 4. — С. 10–14; Брежнев О. В. Конституция республики, устав края, области как объект судебного контроля // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 6. — С. 34–38; Берг О. В. О применении юридической техники в законотворчестве // Государственная власть и местное самоуправление. — 2003. — № 4. — С. 2–7.

³⁰⁹ Лебедев В. А. Пределы правомочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Южноуральский юридический вестник. — 2000. — № 2. — С. 18–19.

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 трудящегося 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).

Регионализация федерального законодательства характеризуется осуществлением принадлежащей народу государственной власти, под которым понимается: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, через участие депутатов) органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов.

Таким образом, 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. ст. 72, 73, 76, 77, 78 Конституции РФ); в равноправии и самоопределении народов (ст. 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; 6) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами; 7) разработку юридических механизмов разрешения конфликтов.

На наш взгляд, как в генезисе регионального права, так и в регионализации федерального законодательства существует иная 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 осуществлении 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.

Практика совершенствования федеративных отношений показывает, что противопоставление народа всей Федерации народу, составляющему часть его и проживающему в пределах государства — члена Федерации, всегда приводит к разрушению Федерации, поскольку делает невозможным установление единства в обеспечении прав и свобод человека в федеративном образовании.

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 Федерации³¹⁰; 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 Федерации³¹¹; 3) оснований введения временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации в случаях возникшей задолженности субъекта Федерации, превышающей 30 % собственных доходов бюджета данного субъекта³¹²; 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 РФ³¹³; 5) «опережения регионального законодателя» по предметам совместного ведения в случаях отсутствия федеральных актов как правового института ликвидации пробелов федерального правотворчества³¹⁴.

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-П 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

³¹⁰ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2000. — С. 314.

³¹¹ Барщиз И. Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и системе мер // Государство и право. — 2001. — № 5. — С. 21–30.

³¹² Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. — 2003. — № 27 (ч. 2). — Ст. 2709.

³¹³ Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Ж-л российского права. — 2002. — № 8. — С. 30.

³¹⁴ Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 35–36.

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 общности правового пространства Российской Федерации, полной и согласованной реализации положений Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан в соответствии с Договором «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан».

В соответствии с Указом образована Комиссия по разработке предложений по согласованию конституционного и текущего законодательства Республики Башкортостан и Российской Федерации. Она провела анализ федеральных законов, принятых в нарушение ст. 76 Конституции Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Российской Федерации, и направила предложения в Государственное Собрание Республики Башкортостан для внесения в порядке законодательной инициативы соответствующих проектов федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации; 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.

В совместной законотворческой деятельности есть еще неиспользованные резервы и 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; неразработанность 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 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 10 апреля 2007 г. отметил необходимость согласования федерального и республиканского законодательства. Для этого предстоит обеспечить дальнейшее повышение качества принимаемых законов на основе конструктивного диалога и слаженности в действиях депутатов и органов исполнительной власти. Особый акцент нужно сделать на совершенствовании планирования деятельности, усилении роли постоянных комитетов в улучшении технологий законодательного процесса. Профессиональное законотворчество, создание надежных механизмов реализации законов, контроль за их исполнением³¹⁵.

³¹⁵ www.regnum.ru/news/810212

По признанию Председателя Государственного Собрания Республики Башкортостан, профессора К. Б. Толкачёва, самое рациональное в достижении взаимосогласованности федерального и республиканского законодательства — это не периодический пересмотр нашей правовой базы по мере нарастания федерального законодательства, т. е. **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. Нужно законодательно закрепить регламент, статус, порядок работы и правовые последствия деятельности согласительных комиссий.

Он считает, что для совершенствования согласительной процедуры необходимо: во-первых, продолжать и расширять договорный процесс между центром и субъектами; во-вторых, корректировать не только региональные, но и федеральные нормативные правовые акты³¹⁶.

Следует подчеркнуть, что высказанные предложения по совершенствованию Конституции Республики Башкортостан 1993 г.³¹⁷, как отмечалось выше, реализованы в Конституции РБ в редакции 2002 г. с учетом следующих положений.

Ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 128 Конституции Республики Башкортостан противоречили п. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации в части верховенства республиканских законов над нормативными правовыми актами, принятыми по предметам ведения Российской Федерации, и над нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с федеральными законами по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В ч. 2 ст. 5 Конституции Республики Башкортостан название договора, определяющего отношения Республики Башкортостан и Российской Федерации, не соответствовали основам федеративного устройства в форме разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (см. п. 3 ст. 5, ст. 11 Конституции РФ).

Ч. 2 ст. 5 не соответствовала пп. 4, 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку федеральные законы, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, также являются обязательными на территории Республики Башкортостан.

Поскольку ст. 7 Конституции Республики Башкортостан относит функции осуществления государственной власти к Государственному Собранию Республики Башкортостан, Президенту Республики Башкортостан, Кабинету Министров Республики Башкортостан и судам Республики Башкортостан, в ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 30, ч. 2 ст. 37, ст. 41, ч. 2 ст. 55 Конституции Республики Башкортостан следует восполнить пробел, возникший в результате того, что органы местного государственного управле-

³¹⁶ Толкачёв К. Б. Законодательство Башкортостана должно и впредь служить интересам народа // Республика Башкортостан. — 2001. — 28 февраля.

³¹⁷ Маликов М. Ф. Совершенствование государственности Республики Башкортостан: Практическое пособие. — Уфа: РИО БашГУ, 2003. — 184 с.

ния не отнесены к органам государственной власти (см. ст. 7 Конституции Республики Башкортостан) и не являются органами местного самоуправления (см. ст. ст. 108, 109 Конституции Республики Башкортостан). В целях устранения противоречия с п. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации органы местного государственного управления следует отнести к органам государственной власти Республики Башкортостан, то есть включить в ст. 7 Конституции Республики Башкортостан, или признать район, город, район в городе муниципальным образованием.

Соответственно, исходя из п. 2 ст. 8, ст. ст. 12, 130, 132 Конституции Российской Федерации, ст. ст. 8, 9, 111 Конституции Республики Башкортостан имущество, средства, находящиеся в распоряжении органов местного государственного управления следует отнести к государственной форме собственности (собственности Республики Башкортостан). В случае отнесения органов местного государственного управления к органам государственной власти, исходя из пп. 1 и 3 ст. 214, п. 1 ст. 125 ГК Российской Федерации, они имеют право своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках компетенции, установленной в соответствии с актами, определяющими статус этих органов (в частности, с Законом Республики Башкортостан «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан»). В случае признания района, города, района в городе муниципальным образованием собственность района, города, района в городе становится муниципальной.

Следует подчеркнуть, что ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации фактически приравнила город и сельское поселение к муниципальному образованию, в то время как ст. 131 Конституции Российской Федерации относит к муниципальному образованию не сами города и сельские поселения как таковые, а территории в городах и сельских поселениях, иные территории, сформированные с учетом исторических и местных традиций. Территории муниципального образования определяются субъектом Российской Федерации самостоятельно (см. п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»).

Второе предложение ч. 2 ст. 9 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ст. 235 ГК Российской Федерации, поскольку:

- 1) понятие «отчуждение» предполагает передачу имущества самим собственником, и в данном случае применим термин «принудительное изъятие»;
- 2) принудительное изъятие может быть осуществлено только на основе федерального закона (см. п. 2 ст. 3 ГК РФ);
- 3) принудительное изъятие может быть произведено не только в общественных интересах, но и по другим основаниям, предусмотренным законом;
- 4) полная компенсация (возмещение стоимости имущества) производится не во всех случаях принудительного изъятия.

Ч. 3 ст. 9 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствует п. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 209 ГК Российской Федерации, поскольку:

- 1) право собственности осуществляется свободно, если это не нарушает закон, интересы других;

2) право собственности может быть ограничено федеральным законом.

Ч. 1 ст. 10 Конституции Республики Башкортостан противоречит ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Ст. 36 Конституции Российской Федерации также гласит, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

Исходя из смысла слова «достояние», указанного в ч. 1 ст. 10 Конституции Республики Башкортостан, как собственности, ч. 1 ст. 11 Конституции Республики Башкортостан не соответствует пункту «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ст. 214 ГК Российской Федерации, поскольку государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности самому государству, т. е. Республике Башкортостан. Многонациональный народ РБ имеет право управлять государственной собственностью через органы государственной власти или непосредственно путем референдума (см. ст. 3 Конституции Республики Башкортостан).

Чч. 2–4 ст. 11 Конституции Республики Башкортостан не соответствуют п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, п. 2 ст. 3, ст. 113, 120, п. 5 ст. 214 ГК Российской Федерации, поскольку:

1) государственные унитарные предприятия, государственные учреждения являются организациями;

2) имущество должно быть отнесено к государственной собственности Республики Башкортостан в порядке, установленном федеральным законом.

Ч. 3 ст. 21 не соответствует п. «в» ст. 71, п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование прав и свобод человека находится в ведении РФ и ограничение их производится федеральным законом.

Ч. 3 ст. 22 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации и п. 1 ст. 2 и п. 2 ст. 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которым гражданство Российской Федерации не является следствием получения гражданства республики в составе Российской Федерации, а приобретает в соответствии с указанным Федеральным законом независимо от получения гражданства республики в составе Российской Федерации.

Ч. 1 ст. 23 Конституции Республики Башкортостан противоречит ч. 1 ст. 62, п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», так как отсутствует указание о приобретении гражданами Республики Башкортостан, являющимися одновременно гражданами Российской Федерации, иного гражданства, также в соответствии и с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Ч. 1 ст. 24 не соответствует ч. 3 ст. 62, п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку случаи, когда лица, не являющиеся гражданами Республики Башкортостан, не пользуются в Республике Башкортостан, в Российской Федерации правами и не несут обязанности наравне с гражданами Республики Башкортостан, Российской Федерации, устанавливаются также и федеральным законом или международным договором Российской Федерации, поскольку территория Республики Башкортостан входит в территорию Российской Федерации.

Ч. 2 ст. 26 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. «о» ст. 71 и п. 2 ст. 20 Конституции Российской Федерации, так как уголовное законодательство отнесено к ведению Российской Федерации и смертная казнь устанавливается федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Ч. 2 ст. 28 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. 2 ст. 22, п. «о» ст. 71, п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации, поскольку в Конституции Российской Федерации не указано, что законность задержания подлежит проверке в судебном порядке.

Ч. 2 ст. 31 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. «о» ст. 71 и ст. 168 УИК РСФСР, согласно которой обыск допускается с санкции прокурора и процедура обязательной проверки судом законности обыска не предусмотрена.

Ч. 2 ст. 30, ч. 1 ст. 32, чч. 1, 5 ст. 33, ст. 34, 35, чч. 1 и 2 ст. 37, ч. 1 ст. 38, ст. 39, ч. 1 ст. 40, ст. 41, ч. 2 ст. 42, ч. 1 ст. 43, ч. 3 ст. 45, ст. 46, ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 49, ч. 1 ст. 50, ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 52, чч. 1 и 3 ст. 55, ст. 57, ч. 2 ст. 61, ч. 1 ст. 63, ч. 1 ст. 64, ст. 65, ч. 1 ст. 82, ч. 1 ст. 92, ч. 1 ст. 137 Конституции Республики Башкортостан не соответствует Конституции Российской Федерации в той части, в какой лица, не являющиеся гражданами Республики Башкортостан и находящиеся на территории Республики Башкортостан, не указаны как имеющие определенные права, свободы и обязанности.

Ч. 5 ст. 33 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. 4 ст. 29, п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку перечень сведений, составляющих государственную тайну подлежит определению федеральным законом.

Ст. 34 Конституции Республики Башкортостан не соответствует ст. 28, п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку соблюдение закона не является условием предоставления свободы совести и свободы вероисповедания.

Ч. 2 ст. 35 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствует п. 2 ст. 26 Конституции Российской Федерации, согласно которому предоставлено право на обучение и воспитание не только на родном, а на любом языке.

Ч. 2 ст. 36 не соответствует п. «в» ст. 71, ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование правового статуса иных языков, кроме государственных (см. п. 2 ст. 68 Конституции Российской Федерации), должно осуществляться федеральным законом.

Ч. 4 ст. 37 ограничивает права граждан Республики Башкортостан, находящихся за ее пределами, в той части, в которой они лишены права избирать иные органы власти в Республике Башкортостан, кроме Президента Республики Башкортостан и Государственного Собрания Республики Башкортостан (см. ч. 2 ст. 37 Конституции Республики Башкортостан), и внутренне противоречит ч. 3 ст. 23 Конституции Республики Башкортостан, согласно которой проживание гражданина Республики Башкортостан за ее пределами не прекращает его гражданства.

Ч. 3 ст. 40 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование прав и свобод человека и гражданина (в том числе права на объединение) отнесено к ведению РФ.

Ч. 1 ст. 42 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации и внутренне противоречит ч. 1 ст. 9 Конституции

Республики Башкортостан, поскольку устанавливает ограниченный перечень форм собственности.

Ч. 3 ст. 42 не соответствует п. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которой имущество может быть отчуждено решением суда при условии предварительного и равноценного возмещения вне зависимости от наличия или отсутствия закона, устанавливающего условия принудительного отчуждения имущества для государственных нужд.

Ч. 4 ст. 42 не соответствует п. 4 ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которому право наследования гарантируется в целом (не только законом).

Ч. 3 ст. 43 не соответствует ст. 34, пп. «в», «о» ст. 71, п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации поскольку предпринимательская деятельность иностранных граждан и организаций, лиц без гражданства регулируется федеральным законом.

Ч. 3 ст. 45 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации, согласно которому минимальный размер оплаты труда устанавливается вне зависимости от размера прожиточного минимума.

Следовало бы вместо слов «в соответствии с прожиточным минимумом» записать «не ниже прожиточного минимума».

Ч. 3 ст. 51 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации, согласно которому малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется только бесплатно или за доступную плату.

Ч. 2 ст. 52 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствует п. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации, согласно которой гарантируется бесплатность и доступность только дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Ст. 60 противоречит ст. 51, п. «о» ст. 71, п. «к» ст. 72, п. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания определяются федеральным законом.

Второе предложение ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 67, чч. 3, 4 ст. 77 Конституции Республики Башкортостан не соответствуют п. 2 ст. 59, пп. «м», «н» ст. 71, ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку вопросы несения военной службы, обеспечения безопасности Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

Чч. 1 и 2 ст. 68 Конституции Республики Башкортостан не соответствуют п. «м» ст. 71, чч. 1, 2 ст. 56 Конституции Российской Федерации, поскольку ограничения прав и свобод устанавливаются, а чрезвычайное положение вводится в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Ст. 70 Конституции Республики Башкортостан целесообразно изложить с учетом положений ст. 73 Конституции Российской Федерации, согласно которой субъекты Российской Федерации обладают полнотой государственной власти не только вне ведения Российской Федерации, но также и вне полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Ст. 71 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. 2 ст. 71, п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, согласно которым доходная часть феде-

рального бюджета устанавливается не в соответствии с соглашениями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а федеральным законом.

Ч. 1 ст. 73 Конституции Республики Башкортостан целесообразно дополнить, исходя из ст. 73 Конституции Российской Федерации, поскольку Республика Башкортостан имеет право участвовать и в решении вопросов, переданных по Договору в совместное ведение.

Ч. 3 ст. 78 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. «м» ст. 71 и п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации.

В п. 7 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан слова «определение правового статуса общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Республики Башкортостан» противоречат п. «в» ст. 71, п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации.

В п. 17 ст. 88 слова «утверждение Президиума и судебных коллегий Верховного Суда Республики Башкортостан» противоречат п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку субъектам Российской Федерации не дано право утверждения Президиумов и судебных коллегий федеральных судов.

П. 19 ст. 88 противоречит п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ст. 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой представительный орган субъекта Российской Федерации не назначает, а дает согласие на назначение прокурора субъекта Российской Федерации.

П. 23 ст. 88 противоречит п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку амнистия отнесена к предметам ведения Российской Федерации.

П. 24 ст. 88 не соответствует пп. «в», «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которым введение чрезвычайного положения относится к ведению Российской Федерации.

П. 25 ст. 88 Конституции республики Башкортостан противоречит ст. 10, п. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации, внутренне противоречит ст. 6, ч. 1 ст. 132, ч. 1 ст. 133 и ч. 6 ст. 134 Конституции Республики Башкортостан, поскольку правосудие осуществляется только судом.

Ст. 92 (ч. 1) Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствует Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений ч. 1 ст. 92 Конституции Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Башкортостан», согласно которому такие дополнительные условия реализации гражданами пассивного избирательного права на выборах Президента Республики Башкортостан, как достижение кандидатом минимального (35 лет) и максимального (65 лет) возраста, а также продолжительность его проживания на территории Республики Башкортостан, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее ст. ст. 3 (ч. 3), 6 (ч. 2), 19 (чч. 1, 2) и 55 (ч. 3).

П. 9 ст. 95 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации, поскольку правосудие осуществляется только судом. Действие нормативных правовых актов на территории Российской Федерации урегулировано ст. 76 Конституции Российской Федерации.

В п. 10 ст. 95 вместо слов «для назначения» следует написать «для дачи согласия на назначение» (см. п. 3 ст. 129 Конституции Российской Федерации).

П. 11 ст. 95 Конституции Республики Башкортостан целесообразно исключить как противоречащий п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку на сегодняшний день Национальный банк Республики Башкортостан является территориальным подразделением Центрального банка Российской Федерации, или изложить в виде: «назначает руководителей государственных банков Республики Башкортостан».

П. 15 ст. 95 Конституции Республики Башкортостан не соответствует пп. «в», «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которым введение чрезвычайного положения относится к ведению Российской Федерации.

В п. 18 ст. 95 Конституции Республики Башкортостан слова «и предоставления убежища» противоречат п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к ведению Российской Федерации, субъектам Российской Федерации не предоставлено право предоставления убежища.

В ч. 3 ст. 101 Конституции Республики Башкортостан исходя из норм ГК Российской Федерации вместо слова «предприятий» следует записать «организаций».

Существуют внутренние противоречия и разногласия при толковании ч. 1 ст. 108 и ст. 111 Конституции Республики Башкортостан по вопросу распоряжения муниципальной собственностью. Ч. 1 ст. 108 противоречит ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, поскольку органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

Ч. 2 ст. 116 противоречит п. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации и внутренне противоречит ч. 3 ст. 37 Конституции Республики Башкортостан, согласно которым граждане, находящиеся на стационарном лечении в психиатрических больницах, не лишены права избирать и быть избранным.

В ст. 127 слова «уголовное законодательство» противоречат п. «о» ст. 71 и п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку уголовное законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Ч. 1 ст. 129 по поводу определения субъектов права законодательной инициативы не соответствует п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Исходя из ст. 17 вышеуказанного закона, ч. 2 ст. 129 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствует п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому заключение должно быть представлено Президентом Республики Башкортостан.

Чч. 2 и 3 ст. 132 Конституции Республики Башкортостан противоречат п. 1 ст. 11, п. «г» ст. 71, п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, поскольку все указанные суды (кроме Конституционного Суда Республики Башкортостан) являются федеральными, их деятельность определяется федеральным законом.

Ч. 2 ст. 133 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. 1 ст. 120 Конституции Российской Федерации, согласно которой судьи подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

Ч. 2 ст. 134 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ст. ст. 42, 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», согласно которым вопросы об ограничении деятельности политических партий конституционными судами субъектов Российской Федерации не решаются.

Ст. 135 Конституции Республики Башкортостан противоречит п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ст. ст. 1, 20 Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР», п. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», так как Верховный Суд Республики Башкортостан является федеральным судом и не может осуществлять надзор за судебной деятельностью судов Республики Башкортостан (в частности Конституционного Суда РБ).

Ст. ст. 136, 137 (кроме второго предложения), 138, 139 (ч. 2), чч. 1, 3 ст. 140, ст. 141 не соответствуют п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации «Судебная власть», поскольку регулируют вопросы деятельности федеральных судов Республики Башкортостан (в частности Конституционного Суда Республики Башкортостан).

В ст. 142 слова «предприятиями и организациями» не соответствуют нормам ГК Российской Федерации.

Ч. 1 ст. 143 не соответствует п. 3 ст. 129 Конституции Российской Федерации, поскольку Государственное Собрание Республики Башкортостан не назначает, а дает согласие на назначение прокурора Республики Башкортостан.

Ч. 2 ст. 143 противоречит п. 4 ст. 129 Конституции Российской Федерации, поскольку нижестоящие по отношению к прокурору субъекта Российской Федерации прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Ч. 3 ст. 143, ч. 2 ст. 144 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. 5 ст. 129, п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации.

Ст. 145 противоречит п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку уголовный процесс отнесен к ведению Российской Федерации, Следственный комитет Республики Башкортостан не входит в систему органов государственной власти Республики Башкортостан (см. ст. 7 Конституции Республики Башкортостан, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Ч. 2 ст. 148 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой местный бюджет является бюджетом муниципального образования, ч. 2 ст. 148 и ч. 1 ст. 132 внутренне противоречат друг другу в той мере, в какой бюджет административно-территориального образования, не являющегося муниципальным образованием, также называется местным.

Ст. 152 Конституции Республики Башкортостан не соответствует п. 3 ст. 75 Конституции Российской Федерации, согласно которому общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

Ст. ст. 153 и 154 не соответствуют п. «з» ст. 71, п. «и» ст. 72, п. 3 ст. 75 Конституции Российской Федерации, так как федеральный бюджет, сборы в федеральный бюджет устанавливаются федеральным законом.

По ст. 155 Конституции Республики Башкортостан Национальный банк (в нынешнем его названии) является территориальным подразделением Центрального банка Российской Федерации и входит в банковскую систему Российской Федерации. Финансовое, валютное, кредитное регулирование находятся в ведении Российской Федерации (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ). Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» не устанавливает особый статус или особые полномочия государственных банков субъектов Российской Федерации. Следовательно, ст. 155 целесообразно изложить в следующей редакции: «Государственные банки Республики Башкортостан подотчетны Государственному Собранию Республики Башкортостан и Президенту Республики Башкортостан».

В Конституции Республики Башкортостан имеются внутренние противоречия и пробелы.

В частности, в ст. 19 Конституции РБ следовало бы указать «местное самоуправление» и «местное государственное управление», ибо последнее относится к «местной власти».

Первое предложение ч. 1 ст. 42 Конституции Республики Башкортостан внутренне противоречит второму предложению ч. 1 ст. 42 Конституции Республики Башкортостан, поскольку муниципальная собственность принадлежит муниципальному образованию.

В ч. 5 ст. 47 Конституции Республики Башкортостан слово «дети» следует заменить словом «лица», поскольку детьми признаются лица, не достигшие 18 лет.

В п. 7 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан слова «и органов местного самоуправления» следует исключить, так как согласно ст. 108 (ч. 2) Конституции Республики Башкортостан местное самоуправление является видом местной власти.

В пп. 11, 12 ст. 88, ч. 3 ст. 102 Конституции Республики Башкортостан в целях исключения внутренних противоречий с ч. 2 ст. 98, ч. 4 ст. 102 Конституции Республики Башкортостан слово «доверии» целесообразно заменить словами «выражении недоверия».

П. 14 ст. 88 после слов «депутатов представительных органов местной власти» следует дополнить словами «глав сельских, поселковых администраций» (см. п. 1 ст. 10 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 1 ст. 8 Кодекса Республики Башкортостан о выборах).

В п. 14 ст. 88 вместо слова «утверждение» следует записать «назначение половины членов», дополнив полномочия Президента Республики Башкортостан аналогичным положением (см. п. 1 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В ч. 3 ст. 97 Конституции Республики Башкортостан после слова «руководителей» пропущено слово «органов».

В п. 4 ч. 1 и п. 1 ч. 3 ст. 134 Конституции Республики Башкортостан слово «высших» внутренне противоречит ст. 7, ч. 3 ст. 91, ст. 100 Конституции Республики Баш-

кортостан. В п. 3 ч. 1 ст. 134 вместо слова «республик» предлагаем записать «субъектов Российской Федерации».

Ч. 2 ст. 148 Конституции Республики Башкортостан внутренне противоречит ч. 2 ст. 11 раздела «Основы конституционного строя Республики Башкортостан» Конституции Республики Башкортостан, в котором дано название бюджета Республики Башкортостан, находящегося в ее собственности, не как республиканского, а как государственного.

Ст. 3 и ст. 69 Конституции РБ должны быть согласованы с точки зрения носителя суверенитета и источника власти в республике.

9.2. Правовая экспертиза регионального законодательства

Актуальность данной проблемы определяется тем, что юридическая экспертиза является элементом механизма согласования федерального и регионального законодательства и 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 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) конституционно-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, так и регионального законодательства конкретизированы в федеральных 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 предусмотрены в ст. ст. 1, 4, 5, 14, 15, 71, 87, 97, 106 Конституции Республики Башкортостан в редакции от 03.12.2002 г. № 369-з. Во исполнение конституционного законодательства Республики 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.; 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»; Постановление Кабинета Министров РБ «Об экспертном совете при

Кабинете Министров Республики Башкортостан» от 22.12.1997 г. № 242 в редакции от 15.04.2004 г.; 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; Положение о порядке ведения республиканского реестра муниципальных правовых актов, утвержденное Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28.03.2005 г. № 50.

Следует подчеркнуть, что любая правовая экспертиза (государственная, общественная, независимая), как федерального, так и регионального законодательства, должна быть проведена 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 центром 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.

Не случайно, что в порядке подготовки законопроектов и проектов постановлений Государственной Думы Федерального Собрания предварительному рассмотрению подлежат 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 в настоящее время 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. Эти обстоятельства должны быть учтены в связи с тем, 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 Федерации 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 органам 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 настоящее время создана система органов, которые наделены полномочиями проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов.

Так, 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.

В соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством только в течение 2001 г. приведены 2312 правовых актов. В 2001 г. прокурорами 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. При этом в 2003 г. прокурорами опротестованы положения 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 иностран-

ными 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 Федерации. 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.

В целом же, любая экспертиза (государственная, общественная, независимая), как федерального, так и регионального законодательства, является средством предотвращения социальных, государственно-правовых, политических конфликтов, право-

вых коллизий, одновременно являясь своего рода формой мониторинга всего позитивного и негативного в развитии регионального законодательства³¹⁸.

9.3. Мониторинг конституционного законодательства

На современном этапе развития конституционного законодательства большое значение придается **мониторингу конституционного законодательства** на основе мониторинга правовых основ федеративной реформы, законодательства и правоприменительной практики³¹⁹.

Их **актуальность** определяется тем, что зачастую **принимаются низкокачественные с юридической точки зрения нормативные акты**, противоречащие Конституции, актам того же или другого уровня, имеющие внутренние противоречия. Все это происходит из-за отсутствия законодательно закрепленных полноценных процессуальных норм, регламентирующих законотворческий процесс (наличие регламентов палат парламента при отсутствии федерального закона о порядке принятия федеральных законов нельзя признать нормальной ситуацией); должного планирования (мелкотемье законопроектной деятельности при непринятии многих важных законов; у всех субъектов права законодательной инициативы есть свои планы законопроектных работ, но они, как правило, не стыкуются); действенной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение закона. Отсюда неуважение к закону; несправедливость ситуации, когда государство изначально действует избирательно: рассчитывает на исполнение закона только частью тех, кому он адресован; санкции применяет лишь к части нарушителей закона.

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.

Что касается мониторинга правоприменительной практики, то, действительно, именно ее наблюдение и анализ наглядно показывают проблемы самого закона (например, неоднозначность его формулировок, внутренние противоречия), невидимые или кажущиеся малозначимыми на стадии принятия закона. Увидев эти недостатки закона на стадии его действия, то есть правоприменения, их можно смело устранить. Но их можно постараться и не допустить, а для этого мониторинг должен начинаться задолго до принятия и применения закона — с самой ранней стадии обсуждения законопроекта. Важно заниматься прогнозированием применения будущего закона, в том числе возможных проблем.

Кроме того, в результате будут выработаны общепринятые критерии качества нормативных правовых актов, правила юридической техники, которые наряду с другими результатами мониторинга будут являться его мощным инструментом в дальнейшем.

.....
³¹⁸ Маликов М. Ф. К вопросу об экспертизе регионального законодательства // Вестник юстиции МЮРБ. — 2007. — № 3–4. — С. 14–23

³¹⁹ Кравченко Л. А. Мониторинг правового поля РФ: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. — 2003. — № 5. — С. 26; Тихомиров Ю. А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. — 2004. — № 3. — С. 3–6.

Имея в виду эффективность мониторинга, необходимо признать, что он должен отвечать требованиям планирования, системности и координации.

При этом следует использовать соответствующий инструментарий, обеспечить процесс информационной поддержки, в том числе с применением последних компьютерных разработок.

Мониторингом правового поля занимаются:

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 **Миниюсту 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», 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 зако-

нопроектных работ Правительства, координирует законопроектные работы всех федеральных органов исполнительной власти, имеет опыт ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ.

В целом, по признанию В. А. Черепанова, 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 принципов³²⁰.

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 вопросов, 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 совместного 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.

В частности, эти выводы В. А. Черепанова 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.

В. А. Черепановым выявлены и пробелы в конституционных нормах. К ним относятся:

³²⁰ Черепанов В. А. О мониторинге правовых основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 5. — С. 2–6.

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»);

— административно-процессуальное, 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 соответствие 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 сведена 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. 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 соглашения 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 совместное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ, что противоречит федеративной природе Российского государства и не способствует территориальному развитию регионов.

Более радикально 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. 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 воспроизводства 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. Относящимися 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.

На заседании Совета законодателей 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, чч. 1, 2, 5 ст. 66 Конституции РФ).

3. Усилена ответственность органов государственной власти субъектов РФ за невыполнение или ненадлежащее выполнение закрепленных 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. 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 исключается договор как важнейший источник конституционного права Российской Федерации.

5. Возникают серьезные сомнения в самой конституционной возможности принятия Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, регулирующего принципы разделения государственной власти в стране. Ч. 3 ст. 11 Конституции РФ в качестве правовых форм разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами не упоминает 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. 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, В. А. Черепанов считает, что принципы разделения государственной власти могут быть нормативно урегулированы 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.

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. 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 позволили В. А. Черепанову указать на то, что из двенадцати субъектов РФ шесть поддержали необходимость четкого разграничения полномочий между центром и регионами. Однако восемь из двенадцати регионов считают, что объем закрепленных за ними полномочий чрезмерно сужен.

Все руководители законодательных (представительных) органов высказались против исключения субъектов Российской Федерации из лесных и водных правоот-

ношений, отношений недропользования. В качестве обоснования такой позиции высказаны следующие наиболее типичные доводы:

— «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» (Астраханская область);

— «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» (Республика Северная Осетия — Алания);

— «Эффективное регулирование водного хозяйства исключительно через федеральный центр невозможно. Кроме того, объекты водного хозяйства имеют исключительно важное значение для регионального развития, в связи с чем у субъектов РФ должны быть механизмы влияния на использование и развитие водных объектов» (Ростовская область).

Не согласны с исключением из их компетенции вопросов общественной безопасности девять, а защиты прав и свобод человека — восемь руководителей. В качестве обоснования такой позиции высказаны следующие наиболее типичные доводы:

— «Борьба с правонарушениями и противоправными действиями должна вестись объединенными усилиями, включая и органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, разрыв общей системы не может дать положительного ответа» (Астраханская область);

— «Только совместными усилиями федеральных органов государственной власти и субъектов РФ возможно обеспечение правопорядка, законности» (Республика Калмыкия).

Все руководители законодательных (представительных) органов убеждены в том, что полностью разграничить полномочия между центром и регионами невозможно. Всегда останутся общие дела, которые необходимо решать вместе, общими усилиями Российской Федерации и ее субъектов.

Десять из двенадцати регионов считают, что произошел пересмотр ст. 72 Конституции РФ, закрепившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Наиболее четко причина такой позиции сформулирована следующим образом: «Полномочия, содержащиеся в Федеральном законе № 95-ФЗ, затрагивают только часть предметов совместного ведения, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Тем самым уменьшаются права регионов в сфере совместной компетенции, что ведет к необоснованной централизации государственной власти, превращению государства в унитарное» (Республика Северная Осетия — Алания).

Все руководители законодательных (представительных) органов уверены, что своих средств на выплату компенсаций по новым полномочиям, которые закрепили за ними, не хватит. Лишь половина опрошенных высказали надежду, что недостающие средства полностью и своевременно будут получены из центра. Семь из двенадцати считают, что проводить, социальную реформу одновременно с федеративной реформой и реформой местного самоуправления нецелесообразно. Сначала необходимо

было сформировать федеративные отношения и местное самоуправление, а затем приступать к социальной реформе. По мнению девяти из двенадцати руководителей законодательных (представительных) органов, необходимо было провести мониторинговые исследования и апробировать новые законы в нескольких субъектах Российской Федерации. И лишь затем на этой основе заниматься переустройством всей России.

В результате усиления централизации государственной власти нарушен конституционный баланс федеральной и региональных властей, происходит неизбежное в этой связи разветвление и обострение противоречия между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами по поводу разделения государственной власти.

Необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве, так как возникает риск неоправданного ограничения самостоятельности субъектов РФ и в конечном счете утраты федеративных начал в государственном устройстве. Тенденция к централизации должна быть уравновешена другой общей тенденцией — поиска согласия и солидарности в федеративной системе. 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 четкими правовыми рамками и подчиняться ясно сформулированным принципам, в числе которых можно выделить принципы subsidiarity, рамочного правового регулирования по предметам совместного ведения, сотрудничества, согласия и солидарности между центром и регионами, взаимной ответственности по закрепленным полномочиям. Совокупность таких принципов может стать основой перспективной модели российского федерализма, правовое закрепление которой представляется возможным и целесообразным осуществить посредством нового Федеративного договора.

Практика государственного строительства подтверждает вывод автора о том, что Федеративный договор 1992 г. исчерпал себя как действующий источник конституционного права. По мнению В. А. Черепанова, с чем следует согласиться, новый Федеративный договор: 1) сформирует и закрепит общее согласие Федерации и образующих ее субъектов по основам разделения государственной власти; 2) позволит уравновесить тенденцию к централизации путем нахождения общественного согласия внутри федеративной системы. Он считает, что новый Федеративный договор не является союзным договором, поскольку не обладает учредительным характером и не изменяет конституционную природу Российской Федерации на договорную или конституционно-договорную³²¹.

³²¹ Черепанов В. А. Там же. — С. 5.