

---

---

## Раздел IV РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### 4.1. Трудности изучения регионального права

Как известно, в прежних изданиях к сложностям изучения регионального права относили как трудности федерализма (1), так и регионализма (2) в условиях глобализации.

К первому блоку относили: элитно-бюрократическую систему управления; игнорирование приоритета прав и свобод человека при осуществлении национальной политики; стремление к приоритету системы региональных интересов над общенациональными; попытку дележа природных ресурсов по национально-региональному принципу; создание «региональных» законов в субъектах, противоречащих Конституции Российской Федерации и ограничивающих движение товаров, капиталов, рабочей силы; укрепление этнического принципа формирования власти в ряде субъектов<sup>1</sup>.

Ко второму блоку относили: 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 их принятия; несовершенство согласительной процедуры разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. Уфа, 2011. С. 151.

<sup>2</sup> Маликов М.Ф. Истоки познания. Т. 2. Концепция государственной власти и самоуправления. Уфа, 2012. С. 205-207.

В свое время нам представлялось, что эти трудности могли бы быть преодолены путем укрупнения субъектов для достижения оптимального управления их экономической самостоятельности; обеспечения полного равноправия субъектов относительно друг друга на основе единой модели и критериев статуса субъекта РФ; внесения изменений Конституции Российской Федерации и ее субъектов; принятия пакета федеральных конституционных законов, других нормативных правовых актов по урегулированию отношений по линии «центр-регионы»; разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Необходимость решения этих задач объясняли не разработанностью методологических подходов к определению критериев федерального и регионального регулирования по предметам совместного ведения, отсутствием базовых федеральных законов, связанных с решением вопросов разграничения предметов ведения и полномочий по предметам совместного ведения, противоречивостью принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

К числу трудностей изучения регионального права также относили широкую сферу неадекватного регулирования предметов совместного ведения в области социально-экономических прав субъектов, в том числе порядок разграничения федеральной собственности, налоговых отношений, природопользования на территории субъектов Федерации.

Казалось бы, децентрализация власти придаст политической жизни общества большой динамизм и станет важным средством повышения эффективности регионального управления. Однако на характер регионального правотворчества непосредственно повлияли основные противоречия между региональными и федеральными органами власти по поводу понимания реального содержания политико-государственной самостоятельности регионов. Очень сложными оказались потребности углубления демократизма региональной политико-властной системы. Возникли новые проблемы демократизации государственной власти и расширения ее открытости, доступности, подконтрольности электорату.

---

<sup>3</sup> Маликов М.Ф., Минеев Е.М. Двухуровневое правовое регулирование в Российской Федерации. С. 113-121.

Незавершенный, противоречивый и сложный характер политико-трансформационных процессов в регионах требовали первоочередного решения ряда политических задач. Это, прежде всего, дальнейшее укрепление политико-государственной самостоятельности субъектов Российской Федерации, оптимизация реального функционирования института регионального президентства, конкретизация принципа разделения ветвей власти, создание в государстве эффективной системы сдержек и противовесов, обеспечение действенного контроля законодательной и судебной власти за деятельностью власти исполнительной. В соответствии с полномочиями республики продолжается формирование адекватной законодательной базы, о чем свидетельствуют данные «Федерального регистра»<sup>4</sup>.

Код региона	Наименование региона	Количество					Номер и дата проведения последнего обновления
		актов, содержащихся в базе данных «Федеральный регистр»	действующих актов	в том числе:			
				из них:			
				не соответствующих федеральному законодательству	в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству		
ru03	Республика Башкортостан	7083	4898	2196	2	40	351 от 01.12.2009
ru14	Республика Саха (Якутия)	7308	4226	2612	2	38	450 от 03.12.2009
ru16	Республика Татарстан (Татарстан)	5576	3438	2106	0	15	411 от 30.11.2009
ru18	Удмуртская Республика	3859	2158	1376	0	17	346 от 02.11.2009
ru66	Свердловская область	5427	2692	1574	0	6	466 от 30.07.2009

<sup>4</sup> Данные о состоянии интегрированной базы данных «Федеральный регистр» версия 2.0 на 17.12.2009 09:42:16 (сервер НПЦИ). Сводка в БЦПИ // www.scli.ru

Как видно, региональное законодательство Республики Башкортостан еще 2009 г. составляло большую часть по сравнению с другими субъектами Российской Федерации. Характерно то, что количество нормативных актов Республики Башкортостан, несоответствующих федеральному законодательству было значительно ниже, чем в Республике Саха (Якутия). Это объясняется оптимизацией технологии взаимоотношения между Россией и ее субъектами как социальными государствами на основе равноправия России и ее субъектов как социально-государственных субъектов; обеспечения равных минимальных уровней социальной жизни населения; приоритетности выполнения взаимных обязательств по решению социальных задач.

В этом плане интересны сводные данные по Российской Федерации по состоянию 01 июля 2012 г. Так, количество актов содержащихся в базе данных «Федеральный регистр»<sup>5</sup>, составляет всего 7304, из них действующих актов 3932, в том числе соответствующих федеральному законодательству – 1745, не подлежащих самостоятельной юридической экспертизе – 2057, из которых коррупциогенные факторы не выявлены – 845.

Трудности изучения регионального права связаны также тем, что субъекты Федерации обладают своей конституцией, в то же время федеральная власть совместно с властями субъектов Федерации определяют федеральную компетенцию и совместную компетенцию по договорам.

В п. 3 ст. 11 Конституции РФ установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Таким образом, наряду с конституционным предусмотрено договорное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Эта новелла получила неоднозначную правовую оценку с позиции договорной практики.

Нуждается в дальнейшем изучении договорное разграничение предметов ведения и полномочий, так как оно может осуществляться лишь в соответствии с нормами статей 71-73 Конституции РФ. Иными словами, видимо, речь идет о распределении полномочий

---

<sup>5</sup> <http://to33.minjust.ru/print/2353>

между Федерацией и ее субъектами внутри предметов совместного ведения и передаче Федерацией отдельных полномочий из сферы исключительной компетенции субъекта.

Другой существенной проблемой изучения регионального права является различие в статусах республик, краев, областей, городов, федерального значения, автономной области и автономных округов. Во-первых, согласно статье 2 Конституции РФ республика признается государством и имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Во-вторых, более или менее реальным преимуществом республик является их право устанавливать государственные языки. Это провоцирует республики на введение языковых цензов для занятия государственных должностей, то есть происходит определенное ущемление прав представителей другой нации. Такая практика уже присутствует во многих республиках, в том числе и в Башкортостане.

Практика показала, что реформа государственной власти тоже повлияла на реализацию регионального права. Так, п. п. 1,4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти РФ» предполагали возможность роспуска представительных выборных органов власти субъектов по решению федеральных органов. Однако они противоречили Конституции РФ и принципам демократического государства. Пункт 1 ст. 29 того же закона, предусматривающий ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, также противоречит Конституции РФ, так как Конституция РФ не наделяет Президента Российской Федерации правом отрешения от должности высшего должностного лица субъекта, а в ст. 85 Конституции РФ предусмотрены лишь согласительные процедуры и возможность приостановки действия законов в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Согласно ст. 72 Конституции РФ органы государственной власти субъекта Федерации вправе принимать свои законы и осуществлять иное правовое регулирование в соответствии с федеральным законодательством. Поскольку большинство предметов совместного ве-

дения в договорах по существу совпадают и, кроме того, большой круг предметов совместного ведения установлен по действующему законодательству, постольку подавляющее большинство общественных отношений будет урегулировано в законодательном порядке.

С учетом этих обстоятельств исследовались: а) Конституция Республики Башкортостан в разных редакциях, проекты законов Республики Башкортостан (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 Конституции и законов Республики Башкортостан; в) новая редакция (нового текста) действующих законов субъекта Российской Федерации, улучшающей содержание принятых ранее законодательных норм; г) одобрение (полностью или частично) модельного законодательного акта, рекомендованного федеральными государственными органами и научными учреждениями<sup>6</sup>.

Следует отметить, что во всех этих направлениях исследования в качестве исходного определен ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», так как предмет ведения Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено конституцией исключительно к компетенции Российской Федерации.

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации. Предмет ведения субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

Компетенция органа государственной власти — совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения,

---

<sup>6</sup> Маликов М.Ф. Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Комплексное научно-правовое исследование. Ч. 5. Конституционное законодательство Республики Башкортостан: выводы и предложения по результатам мониторинга. Уфа, 2011. 136 с.

установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

**Полномочия** органа государственной власти – права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

**Договор** между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий – правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

**Соглашение** между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий — правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу осуществления части своих полномочий.

Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации (ст. 3). В случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принимаемых по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, действуют положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов (ст. 4).

К трудностям изучения регионального права следует отнести также вопрос о неоднородности цивилизационных ценностей России: это благо или дополнительные трудности для модернизации страны? Получается так, что «евразийская» природа России, с одной сторо-

ны, является залогом жизнениости, взаимного обогащения навыками совместного проживания этносов, а с другой – в большей мере полиэтническая природа страны создает определенные трудности с точки зрения государственного регулирования национальной политики, в том числе посредством регионального права Башкортостана.

#### **4.2. Понятие, значение, сущность реализации регионального права**

Одной из основных черт России как федеративного государства является двухуровневая парламентская система, поскольку, наряду с Федеральным Собранием, в стране функционируют и парламенты субъектов Федерации. Их статус, функции и организация деятельности в основных чертах схожи с соответствующими элементами статуса зарубежных legislatures и закреплены в конституциях и уставах российских регионов<sup>7</sup>. То есть система законодательных, как и других региональных органов власти, устанавливается и регламентируется субъектами Федерации самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами<sup>8</sup>.

Формирование региональных парламентов в России с конца 80-х гг. XX в. происходило, хотя и на новых основах, но все же под несомненным влиянием советского опыта парламентаризма. Поэтому для более полного раскрытия темы и достижения поставленных целей исследования, мы считаем, что необходимо обратиться к истории регионального парламентаризма, начиная с установления в стране советской власти.

В дореволюционный период отдельные территории Российской империи – автономии (Королевство Польское и Финляндия) имели свои законодательные органы. Польша имела собственную Конституцию и законодательную власть – Сейм, который составляли: король (русский император), Сенат и Посольская изба. Финляндия

---

<sup>7</sup> Аюпов М.А., Филимонов Р.С. История государственного управления в России. Уфа, 2001. С. 207.

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации 1993 года. М., 1996. Ч. 1. Ст. 77.



также имела свои органы власти и управления, свою судебную систему. Ее законодательство было обособлено от законодательства Российской империи. Но это были исключения из общего правила: губернии и протектораты России таких свобод не имели и могли решать вопросы только на уровне местных органов самоуправления (земства и т.д.).

Поэтому история законодательных (представительных) органов власти в субъектах России берет свое начало с создания РСФСР. С 1918 по 1923 год в составе России было создано 21 автономное образование, а к середине 30-х годов ее национально-государственное устройство состояло уже из 13 автономных республик, 11 автономных областей и 9 национальных округов<sup>9</sup>. Правовой базой национально-государственного строительства РСФСР являлась Конституция 1918 года, которая определила статус и установила высший орган власти региона – съезд Советов. Организация органов власти автономных республик и областей в этот период имело свои особенности. Во-первых, сохранялись признаки унитарного государства (унифицированность, строгая подчиненность по вертикали власти: Всероссийский съезд Советов ВЦИК и СНК РСФСР – центральные, а не федеральные органы власти). Во-вторых, были размыты границы между законодательными и исполнительными органами (подчиненность исполнительных органов законодательным и наделение исполнительных органов (совнаркомов) законодательными полномочиями).

Кроме того, системы органов государственной власти областей и автономных республик были различными: в автономной области облисполком относился к системе исполнительных комитетов местных Советов и выступал органом власти между областными съездами Советов, а в автономной республике формировались два самостоятельных органа: Центральный исполком автономной республики – высший орган государственной власти между республиканскими съездами Советов, сессиями ЦИК, и Совет Народных Комиссаров – исполнительно-распорядительный орган ЦИК<sup>10</sup>. Таким образом, в первой советской Конституции, кроме федеративных начал в государственном строительстве

---

<sup>9</sup> Азнагулов В.Г., Хамитова З.Г. Парламентаризм в Башкортостане: история и современность. Уфа, 2005. 304 с.

<sup>10</sup> Аюпов М.А., Филимонов Р.С. История государственного управления в России. Уфа, 2001. С. 207.

РСФСР, были заложены и унитарные признаки, ставшие с конца 20-х гг. определяющими. Конституция СССР 1924 года закрепила это устройство государственных органов и на союзном уровне власти.

С принятием в 1936 г. новой Конституции СССР, а в 1937 г. – конституций союзных и автономных республик прекратили существование республиканские съезды Советов и республиканские ЦИК. В новом конституционном законодательстве была закреплена система высших органов законодательной власти автономий, в основном аналогичная союзным: отныне им был соответствующий Верховный Совет, избираемый сроком на 4 года. Верховный Совет автономной республики был не постоянно работающим органом и важное место в системе высших органов власти субъекта РСФСР (до 1991 г.) отводилась его Президиуму. С 1991 г. Президиум стал выполнять функции аппарата Верховного Совета<sup>11</sup>.

Верховные Советы автономных республик по своему составу, структуре, компетенции, полномочиям были однотипными, за исключением численного состава депутатов (от численности населения). В связи с изменениями законодательства СССР с декабря 1988 г. была изменена система представительных и законодательных органов страны: высшими органами государственной власти вновь стали съезды народных депутатов.

В автономных республиках России (вслед за союзными) в конце 80-х гг. начались политико-трансформационные процессы, направленные на обретение более полной независимости от Центра. Причем они начались значительно раньше, чем в других субъектах РСФСР, что в первую очередь было связано с ростом национального самосознания их титульных наций.

Под влиянием происходивших в стране в начале 90-х годов политических событий начался активный поиск новых форм устройства законодательных органов, менялся правовой статус автономных республик. Этот процесс значительно активизировался после состоявшегося в июне 1990 года первого Съезда народных депутатов Российской Федерации и принятия Декларации «О государственном суверенитете РСФСР». Вскоре после этого съезда было принято Постановление Президиума Верховного Совета «О Федеративном до-

---

<sup>11</sup> Аюпов М.А., Филимонов Р.С. Указ. соч. С. 189.

говоре» (17 июля 1990 г № 108-1). 31 октября 1990 г. был принят Закон РСФСР об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР, что также ускорило центробежные тенденции в национальных российских республиках.

Первой из российских автономий приняла декларацию о государственном суверенитете Северо-Осетинская АССР – 20 июля 1990 г. Затем последовало принятие деклараций Карельской АССР (9 августа 1990 г.), Коми ССР (29 августа 1990 г.), Татарской ССР (30 августа 1990 г.), Удмуртской республикой (20 сентября 1990 г.), Якутской-Саха ССР (27 сентября 1990 г.), Бурятской ССР (8 октября 1990 г.), Башкирской ССР (11 октября 1990 г.), Калмыцкой ССР (18 октября 1990 г.), Марийской ССР (22 октября 1990 г.), Чувашской ССР (24 октября 1990 г.), Чечено-Ингушской ССР (27 ноября 1990 г.), Советской Республикой Тува (12 декабря 1990 г.), Кабардино-Балкарской ССР (31 января 1991 г.). Две автономные республики в составе РСФСР – Мордовская АССР и Дагестанская АССР – не принимали деклараций о государственном суверенитете, но приняли правовые акты, где говорилось об изменении их статуса – Декларация о государственно-правовом статусе Мордовской ССР и Постановление о государственном статусе Дагестанской АССР<sup>12</sup>.

В таких условиях российскому руководству необходимо было соглашаться с развитием федерализма, в том числе с подписанием Федеративного договора, т.к. единство государства находилось под угрозой. Поэтому решение Второго Съезда народных депутатов РФ, который открылся 27 ноября 1990 г., о необходимости разработки Федеративного договора, фактически узаконило происходящий процесс суверенизации и сыграло для России связующую роль<sup>13</sup>.

Кроме того, в составе РСФСР были образованы и новые республики. Это было связано с тем, что процесс суверенизации российских автономий активизировал политическую элиту в ряде автономных областей РСФСР, которые поставили вопрос о преобразовании их в республики. Конституция РСФСР в ее новой редакции допускала изменение правового статуса регионов и поэтому Верховный Со-

---

<sup>12</sup> Данные взяты из компьютерной программы КонсультантПлюс раздела «Законодательство РФ».

<sup>13</sup> Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 102.

вет РСФСР принял Закон о порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР (3 июля 1991 г.). В соответствии с этим законом были приняты индивидуальные законы по Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской ССР в составе РСФСР, а затем были внесены соответствующие изменения и в Конституцию РСФСР<sup>14</sup>.

Продолжавшаяся после августа 1991 г. в Ново-Огарево работа по подготовке «мягкого реформирования» СССР к ноябрю 1991 г. зашла в тупик, поскольку сопровождалась, с одной стороны, нападками Съезда народных депутатов СССР, а с другой, попытками уклониться от Новоогаревского процесса большинства республик. Все эти процессы сопровождал распад структур КПСС, основы государственной власти и государственного аппарата в СССР. ГКЧП, став порождением центрального партийного аппарата и втянутых в переворот региональных структур КПСС, предопределил распад КПСС, сделал невозможным ее реформирование, а вместе с тем была исключена возможность любых попыток поэтапного реформирования союзного государства.

Распад КПСС многократно усилил процесс дезинтеграции СССР: 25 августа 1991 года генеральный секретарь ЦК КПСС М.С.Горбачев «в связи с событиями 19-21 августа 1991 года» призвал ЦК КПСС «...принять трудное, но честное решение о самороспуске» и заявил: «Судьбу республиканских компартий и местных партийных организаций определяют они сами... Не считаю для себя возможным дальнейшее выполнение функций Генерального секретаря ЦК КПСС и слагаю соответствующие полномочия».

В итоге уже к ноябрю 1991 года в результате роспуска, приостановления или запрета деятельности коммунистические партии республик прекратили свое существование. А 1 декабря 1991 г. в Украине состоялся референдум, на котором народ республики проголосовал за свою независимость. Затем Президент Украины Л.Кравчук однозначно заявил, что его страна не будет участвовать в новоогаревских договоренностях. Это была уже означало окончательный развал Союза ССР.

---

<sup>14</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. № 27. 1991. С. 930-935.

Уже состоявшийся де-факто распад Союзного государства был де-юре зафиксирован 8 декабря 1991 года в Белоруссии (Беловежский договор Российской Федерации, Белоруссии и Украины) и 22 декабря 1991 года в Алма-Ате. Эти решения были ратифицированы парламентами всех бывших союзных республик. Так образовалось Содружество Независимых Государств, а Россия стала правопреемницей СССР.

В целях сохранения России такой договор был необходим, даже с уступками республикам в составе РСФСР. Именно из-за уступок республикам и «родились» три варианта Федеративного договора: с республиками; с краями, областями, городами федерального значения; с автономными округами и автономной областью. Поскольку за прошедшее время процесс суверенизации республик зашел слишком далеко, то Федеративный договор даже в компромиссном варианте не был подписан Татарстаном и Чечней<sup>15</sup>. Другими составными частями РСФСР Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 г., с одной стороны, и Президентом РСФСР, Председателем Верховного Совета РСФСР – с другой. На Шестом Съезде народных депутатов Российской Федерации Федеративный договор был утвержден<sup>16</sup>. 10 апреля 1992 года он был включен в Конституцию РСФСР как ее составная часть.

Важным моментом стало то, что Договором было проведено разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, но не решило всех проблем государственного устройства РФ (права субъектов были расширены, но их равноправие закреплено не было)<sup>17</sup>. И в настоящее время правовой статус субъектов Российской Федерации определяется Конституцией РФ, федеральным законодательством, а также конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (ст.11),

---

<sup>15</sup> Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. С. 103.

<sup>16</sup> Третий (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта – 5 апреля 1991 г.: Стенографический отчет: В 5 т. Т. 1. М., 1992. С. 120, 127, 134, 136.

<sup>17</sup> Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М., 1997.

государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти<sup>18</sup>. А федеральные органы власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, а также, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов могут передавать им часть своих полномочий, если это не противоречит федеральному законодательству. Как совершенно справедливо отметил В.П. Титов: «...модели организации государственной власти в субъектах Федерации не сводятся к единому знаменателю и могут содержать элементы и «президентской», и «полупрезидентской», и «парламентской» республик. Это свидетельство уникальности опыта современного государственного строительства в современной России. Единство государственной власти предполагает единство целей и направлений деятельности всех государственных органов, а не одинаковые модели ее осуществления»<sup>19</sup>.

Но необходимо отметить, что в последнее время, в связи с принятием упоминавшихся выше федеральных законов, направленных на укрепление вертикали власти, на наш взгляд, наметилась тревожная тенденция к приведению региональных органов власти к единому знаменателю.

По Конституции Российской Федерации государственная власть в регионах осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Так, согласно ст. 5 Конституции Республики Башкортостан: «Государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Конституция Республики Бурятия в организации государственной власти указывает еще «единой государственной власти»<sup>20</sup>.

Важнейшей функцией законодательного органа субъекта Федерации по Конституции РФ является собственное правовое регулирование, что является одной из главных составляющих российского

---

<sup>18</sup> Конституция Российской Федерации. М.: Юрист, 2000. С. 6.

<sup>19</sup> Титов Т.П. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: организация и тенденция реформирования (обзор) // Федерализм, региональное управление и местное управление. М., 2000. № 6. С. 63.

<sup>20</sup> Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 2001. С. 72.

федерализма. Впервые в истории России возникло многоуровневое правовое поле, в котором в качестве самостоятельного регулятора общественных отношений выступают российские legislatures. Им предоставлено право принимать свою конституцию (устав) и этим обусловлено их право участвовать в определении статуса субъекта РФ. Наряду с этим законодательным органам субъекта предоставлено право принимать свои законы в пределах ведения и право законодательной инициативы по федеральному законодательству, что реализуется внесением законопроектов в Госдуму. При этом необходимо отметить, что, например, в ходе работы Государственной Думы II созыва из всех законопроектов, направленных из субъектов Федерации и принятых к рассмотрению Госдумы, до ее пленарных заседаний дошли только 22 %<sup>21</sup>.

Законотворчество субъектов Российской Федерации – это не только важнейшая форма реализации полномочий субъекта, но и один из признаков государственно-правовой природы субъекта РФ. Объем и пределы нормотворчества в субъекте зависят от уровня разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта, что определено статьями 5, 71-76 Конституции РФ, соответствующим федеральным законодательством, Федеративным договором 1992 года и двусторонними договорами между центральными и региональными органами власти о разграничении предметов ведения и полномочий. Собственное правовое регулирование субъекта Федерации, то есть осуществляемое вне пределов ведения РФ и совместного ведения, составляет ядро его правового статуса. В рамках единого правового поля России уже сложилась двухуровневая система законотворчества, состоящая из связанных подсистем, единство которых обеспечивается конституционными принципами. Естественно, что развитие законодательства на федеральном и региональном уровнях должно быть согласованным.

Но необходимо отметить, что в своей законотворческой деятельности российские legislatures часто переходили конституционные границы и вторгались в законодательную компетенцию федерального центра. При этом надо отметить, что legislatures порой намеренно шли на то, что принимали законодательные акты, «влезая» в

---

<sup>21</sup> Аналитический вестник Госдумы. М., 2000. № 3. С. 8.

компетенцию федеральной власти, т.к. политическая обстановка в регионе настоятельно требовала принятия того или иного закона, а Федеральное Собрание не торопилось с его принятием. В то же время были и правовые «ляпы», когда регион поднимал в некоторых вопросах свой статус до уровня суверенного государства. Например, в соответствии с Конституцией (Основным законом) Республики Тыва (ст. 63) Верховный Хурал (съезд депутатов республики) по рекомендации Великого Хурала (парламент) мог принимать решение по вопросам войны и мира<sup>22</sup>. Подобные процессы в начале 90-х гг. были характерны и для других национально-территориальных образований Российской Федерации<sup>23</sup>.

Таким образом, на первоначальном этапе формирования федерации, регионы закрепляли за собой значительные права в области законодательной деятельности, придавая своим законом статус верховенствующих на своих территориях.

Поэтому уже с середины 90-х гг. XX в. были предприняты первые попытки центральной власти упорядочить региональное законодательство, привести его в соответствие с федеральным. Одним из первых шагов стало постановление Конституционного суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», принятое на основании запроса Президента РФ, группы депутатов Госдумы и жалобы группы граждан, проживающих в городе Ижевске<sup>24</sup>. По этому постановлению парламент Удмуртии вынужден был привести свои законодательные акты в соответствие с федеральным законодательством. Данное решение стало сигналом и для других регионов.

Многие субъекты РФ в 90-е гг. начали проводить активную внешнюю политику, заключая прямые договоры с зарубежными государствами и их отдельными регионами. Так, республики Татарстан, Башкортостан и Якутия открыли свои представительства в ряде стран ближнего и дальнего зарубежья. Все больше под контроль региональных элит попадали судебные и правоохранительные органы.

---

<sup>22</sup> Конституция (Основной закон) Республики Тыва. Кызыл, 1996. 45 с.

<sup>23</sup> Маликов М.Ф., Минеев Е.М. Указ. соч. С. 194.

<sup>24</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. № 5. Ст. 708.



С 1994 года органы государственной власти Российской Федерации пошли на подписание двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с органами власти национальных республик (Например, Договор от 3 августа 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан»). 12 января 1996 г. такие договоры впервые были заключены Россией с областями – Калининградской и Свердловской<sup>25</sup>. К настоящему времени часть субъектов (более 60 % – в основном области) отказались от этих договоров под давлением центра.

Следующим шагом на пути упорядочения взаимоотношений центра и регионов стало принятие палатами Федерального Собрания в 1999 году двух основополагающих федеральных законов: «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вышеприведенные положения свидетельствуют о том, что сущность реализации регионального права определяется в рамках общей теории права, на что есть основания.

Во-первых, понятие реализации права используется во всех отраслях юридических наук без учета особенностей реализации политики, конституционных положений, уголовной и процессуальной ответственности<sup>26</sup>. Во-вторых, при трактовке реализации права не выделяется механизм социального управления<sup>27</sup>. В-третьих, реализация права должна быть определена в рамках механизма правового регулирования, а не правоотношения<sup>28</sup>.

Видимо, не случайно, что в юридической литературе при определении реализации права наблюдается отход от концепции правоотношения.

---

<sup>25</sup> Конституционное право Республики Башкортостан. Основные источники. Уфа: Гилем, 1997. С. 224.

<sup>26</sup> Степанов И.М. Конституция и политика. М., 1984. С. 65-124.

<sup>27</sup> Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 98-120.

<sup>28</sup> Алексеева С.С. Механизм правового регулирования. М., 1966. С. 184.

Однако С.С. Алексеев, относя к закономерностям развития реализации права укрепление нормативной основы правового регулирования, необоснованно придает значение сужению сфер применения правообеспечительных актов и возрастанию усмотрения правоприменителя.

Представляется, что такой подход правомерен, если механизм правового регулирования сформулировать с позиции функции государства периода диктатуры пролетариата<sup>29</sup>.

В 20–30-х гг. Н.В. Крыленко, П.И. Пашуканис и другие подвергли критике старые формально-логические буржуазные концепции правоотношения<sup>30</sup>. В 40–60-е гг. правоотношение характеризуется углублением представлений о взаимосвязи норм права и правоотношений. Начало 60-х годов связано с разработкой проблем механизма правового регулирования. Это нашло отражение в работах как в общей теории права, так и в отраслевых юридических дисциплинах<sup>31</sup>.

Современный уровень познания реализации норм права характеризуется интерпретацией Конституции Российской Федерации и ее субъектов на основе Декларации о государственном суверенитете и заключенных между федерацией и регионами договоров о разграничении полномочий.

В рамках юридической надстройки разрабатываются такие проблемы, как возрастание относительной самостоятельности правового воздействия на экономические и иные общественные отношения; демократизация юридической надстройки, всемерное укрепление законности, развития прав и свобод граждан; усиление воздействия правовых средств управления с неюридическими нормативными системами<sup>32</sup>.

Представляется плодотворным определение правореализации в виде совокупности форм и средств, обеспечивающих перевод правовых предписаний в поведении субъектов<sup>33</sup>. Это позволяет рассмотреть реализацию права не только как конечный результат правового

---

<sup>29</sup> Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 25-78; Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношения. М., 1980. С. 6-7, 117-120.

<sup>30</sup> Пашуканис Е.Б. Указ. соч. С. 37-41.

<sup>31</sup> Элькин П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 143-190.

<sup>32</sup> Шабалин В.А. Методологические вопросы правовеждения. Саратов, 1972. С. 169.

<sup>33</sup> Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 8-9.

регулирующего, но и как процесс, юридически значимую деятельность, имеющую конкретные формы, способы, средства и стадии осуществления. В то же время реализация правовых установлений, и особенно конституционных норм, которые определяют весь уклад государственно-правовой и общественно-политической жизни общества, не может быть сведена лишь к правомерному (законопослушному) поведению, а требует более высокой его формы – социально-правовой активности.

По существу, все формы воздействия права и формы реализации права раскрывают внутреннюю сущность правового регулирования, поэтому они применимы в определении понятия реализации норм права.

В настоящее время существует более 20 определений понятия реализации права. Господствующим среди них является следующее: реализация права – это элемент стадии воздействия права. Одни ученые под элементом понимают установление права – способности юридического факта и стадии реализации. Другие – определяют реализацию права как свойство, способ выражения правопорядка<sup>34</sup>. Здесь имеется в виду действие законов<sup>35</sup>, политики<sup>36</sup>, принципа законности<sup>37</sup>, механизма правового регулирования<sup>38</sup>, управленческого цикла<sup>39</sup>.

Широкий диапазон определений понятия реализации права вполне объясним, так как понятие реализации права сочетает в себе не только определенные свойства юридических, но и философских категорий. В целом реализацией права достигается решение социальных задач путем соблюдения возложенных на них обязанностей. Таким образом, правоприменительные органы, наделенные властными полномочиями, направляют свою деятельность на претворение норм права в жизнь.

С каких бы позиций мы не подходили к определению понятия реализации права, всегда возникает аксиома: *«реализация правовых норм – это полномочие субъектов права и правовых отношений»*, так как цели правовых норм конкретизируют цели реализации

---

<sup>34</sup> Карташов В.А. Применение права. Ярославль, 1980. С. 16; Бро Ю.Н. Проблемы применения советского права. Иркутск, 1980. С. 22.

<sup>35</sup> Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 221; Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 38.

<sup>36</sup> Подгурецкий А. Очерк социологии права. М., 1974. С. 303.

<sup>37</sup> Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. М., 1959. С. 88, 105.

<sup>38</sup> Ткаченко Ю.Г. Указ.соч. С. 20.

<sup>39</sup> Кхол И. Эффективность управленческих решений. М., 1975. С. 60.

права. Например, материально-правовые цели не предусматривают правоприменительного акта, а цели процессуально-правовых норм предполагают соблюдение, использование и применение конкретных норм, следовательно, регламентируют определенные стадии реализации права и виды правоприменительных актов. Поэтому не случайно многие ученые эффективность права определяют с учетом реализации права<sup>40</sup>, а реализацию государственной власти и политики рассматривают в качестве предмета моделирования в праве<sup>41</sup>.

Бесспорно, выделение реализации права из системы правоотношения и рассмотрение ее в механизме правового регулирования придает «реализации норм права» определенную самостоятельность и является позитивным элементом в концепциях «социализации личности» и «материальной предопределенности в экономике».

Достоинство институционально-двуединой концепции реализации регионального права заключается в выделении таких признаков реализации права, как достижение цели регионального законодательства, осуществление полномочий всеми участниками правовых отношений, претворение в жизнь воли федерального законодателя и воли регионального правоприменителя<sup>42</sup>. Конкретным подтверждением приведенных положений являются: реализация всей нормы права, а не только ее санкций, промежуточность характера реализации права между действиями норм права и конкретным их исполнением, роль юридического процесса и правосознания в реализации политики в отдельных регионах Российской Федерации.

Анализ существующих определений понятия реализации регионального права свидетельствует, что термин «реализация» понимается как осуществление, проведение в жизнь правовых предписаний, претворение норм права в поведении людей (концепция «социализации личности») и в общественном отношении (концепция «материальной предопределенности»), реализация субъективного права. Правда, некоторые авторы отождествляют понятия «осуществление», «реализация», «претворение», «воплощение». Но единое толкование этих понятий не противоречит «реализации целей законодателя» правоприменителем.

---

<sup>40</sup> Методологические проблемы общественных наук. М., 1979. С. 315.

<sup>41</sup> Эффективность действия правовых норм. Л., 1977. С. 25-29.

<sup>42</sup> Маликов М.Ф. Оценка доказательств в правоприменении. Уфа, 1984. С. 6-8.

В процессе реализации целей федерального законодателя осуществляется двуединая задача: с одной стороны, конкретизируются цели норм права применительно к реальному отношению по федерализму, а с другой – уточняются цели действия регионализма. Такая взаимообусловленность реализации норм федерального права и регионального законодательства включает в «правовой объект» волевых действий как граждан, так и органы государства в целом. Любое отступление от этого правила приведет к неэффективной реализации целей норм права и воли законодателя.

Отсюда, прежде всего, важна цель норм права. Она (цель) предполагает творчески преобразующую сторону сознания и действия правоприменителя. Только в результате целеустремленной деятельности должностных лиц реализуется норма права на основе конституционных принципов. Вместе с тем цель деятельности субъекта правоотношений не элемент одной лишь цели нормы права, а объективная необходимость для удовлетворения разнообразных общественных и личных потребностей. Таким образом, потребности удовлетворяются в результате деятельности людей по производству материальных и духовных благ в рамках определенного способа производства. Поэтому цель характеризуется как атрибут волевых действий людей и социальных институтов, которые определяются в нормах, положениях и принципах права.

Сказанное позволяет сделать вывод, что правовые цели связаны с волей государства. Государственная воля, выраженная в нормах права, – это веление, указание, требование, предписание действовать, поступать определенным образом и в определенном законом порядке, имеющее обязательную силу для правоприменителя и для всех участников общественных отношений. Практика показывает, что могут быть нереализованные цели законов и их отрицательные влияния на эффективность правоприменения на определенном этапе развития общества.

Следует отметить, что в литературе существует взгляд, согласно которому к целям правовых норм относятся установление оснований (юридических фактов), условий и порядка возникновения, изменения и прекращения различных видов общественных отношений (государственных, административных, трудовых, брачно-семейных и т.д.). Целью правовых норм считается также установление порядка юридического оформления таких отношений (например, выдача ор-

дера, постановление приговора и т.п.). Упорядочение соответствующих отношений при помощи норм права продиктовано необходимостью обеспечить интересы самих участников конкретного отношения, а также интересы общества, государства, коллектива.

Юридические права и обязанности – это возможность действовать в соответствии с законом, это сами действия или возможность поступать определенным образом. Совершение или несвершение этих действий надлежащим образом влечет определенные юридические последствия. Причем последствия нельзя сводить к санкциям в общепринятом понимании (штраф, конфискация, применение мер уголовного наказания и т.д.). При нормальных общественных процессах – это положительные действия и поступки, удовлетворяющие взаимные интересы самих участников правоотношений и интересы лиц, не являющихся непосредственными участниками отношений. Сила воздействия норм права заключается в установлении определенного образа и порядка, системы действий участников общественных отношений и определенной ответственности за совершение или несвершение их, в поощрении надлежащего исполнения прав и обязанностей по созданию материальных и духовных благ, в предоставлении максимальной возможности владения, пользования и распоряжения.

Цели и интересы в правовых нормах связаны также с регламентацией организационных, экономических форм деятельности различных общественных образований, целей и пределов этой деятельности. Достигается эта цель установлением уставов и положений, утверждаемых органами государства, в которых указывается цель юридического лица, определяется предмет и пределы его деятельности, права и обязанности субъектов права. Нормы права предусматривают административную, уголовную и материальную ответственность за запущенные законом действия.

Деятельность участников правоотношений и выполнение ими взаимных прав и обязанностей, предусмотренных законом, могут быть эффективными при учете реальных потребностей и интересов не только коллектива, но и граждан. Действия, совершаемые без учета этого обстоятельства, могут принести ущерб предприятию, государству и служить, например, основанием для возложения на работников предприятия, учреждения материальной ответственности.

Осуществленная цель нормы права – это результат совершения определенных действий субъектами права в соответствии с волей

(требованием) законодателя, это правопорядок, законность, обеспечение блага граждан. Но поскольку цели правовых норм – это общие цели, обусловленные интересами граждан, социальных групп, то для обеспечения соответствия им конкретных целей индивидов и их коллективов необходимо наличие реальной силы, каковой следует считать систему органов государственной власти и самоуправления, правосудия, надзора, профсоюзов и т. д. Именно они свою деятельность обеспечивают в соответствии целей действий граждан и организаций требованиям закона и общим целям и интересам государства и общества.

Признание правовой основы эффективности различных механизмов права предполагает определение проблемы эффективности через категорию «цель». Поэтому не случайно, что многие авторы эффективность понимают как соответствие между достигнутым результатом и той целью, для достижения которой принята норма. Авторы трактуют эффективность как степень достижения поставленных задач уголовного процесса и как соотношение между намеченными целями правосудия и достигнутыми судом результатами, и как максимальное использование всех правовых средств для полного достижения определенных целей<sup>43</sup>.

Было бы ошибочно отрицать наличие целевого момента в праве вообще и в правоприменительном акте, в частности, так как последний, являясь одним из звеньев в механизме правового регулирования, будучи основан на праве и исходящий из права, включает в себе целостные свойства, присущие праву.

Цель правового регулирования включает совокупность механизмов воздействия на общественные отношения, поэтому при изучении правовых целей следует учесть и то, что в процессе реализации правовые институты могут приносить новые положительные результаты, они могут свидетельствовать и о наличии скрытых, внутренних причин и законов, которым подчинены определенные факторы общественной жизни. Кроме того, на цели реализации права влияют нетипичные ситуации правоприменительного процесса: а) правоприменение при одновременном осуществлении конкретизации правовых норм; б) правоприменение при проблемах в праве; в) применение права при значительном допущении усмотрения правоприменения (применение

---

<sup>43</sup> Маликов М.Ф. [Рецензия] // Правоведение. 1981. № 4. С. 98-99. Рец. на кн.: Петрухин И.Л. и др. Теоретические основы эффективности и правосудия. М., 1979. 276 с.

на основе компетентных норм); г) применение права при производстве государственно-правового эксперимента.

В силу указанных обстоятельств все ученые, занимающиеся проблемами эффективности права наряду с анализом правовых норм, вынуждены изучать также различные аспекты их применения. Такие стремления выглядят органически важными для изучения первоначально «действующих норм», а затем реальных действий субъектов по осуществлению права. Но правовые средства не могут принести положительные воздействия на общественные отношения, если они противоречат целям и принципам реализации права.

Дело в том, что принципы права определяют и функции права. Под функциями права понимается конкретная роль (действие) по организации общественных отношений. Поскольку структурно-функциональные закономерности права могут выражаться только в его реализации, социально-политические и специально-юридические функции права можно признать и функциями его реализации.

Эти функции права конкретизируются в нормах отдельных отраслей права. В частности, обязывающие нормы устанавливают обязанность совершать определенные активные действия. Запрещающие нормы устанавливают обязанность не совершать запрещенных действий. Управомочивающие нормы предоставляют участникам общественных отношений права на совершение определенных положительных действий.

Существует мнение, что каждому способу правового регулирования (дозволение, обязывание, запрет) соответствуют формы реализации права (использование, исполнение, соблюдение), а применение в силу правовой сложности является особой формой реализации права.

Отсюда представляются важными этапы реализации права. Основной вопрос в них заключается в определении их роли: в рамках каждой формы реализации права или же в рамках правового регулирования.

Одни авторы в качестве самостоятельного этапа реализации права берут степень достижения возможности права, так как в первом этапе норма может дать положительные результаты ниже своей возможности<sup>44</sup>, а во втором этапе полностью реализуются заключенные в нормах потенциальные возможности. Другие – возникновение право-

---

<sup>44</sup> *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность правовых норм. Казань, 1977. С. 66.



отношения называют первым этапом, а реальное осуществление правоотношения – вторым этапом. Есть еще утверждение, согласно которому реализация права сама является завершающим этапом конституционного (правового) регулирования и осуществления права в целом.

Как видно, в приведенных суждениях не выделяется генезис этапов реализации права, хотя все точки зрения дополняют друг друга.

В целом же создание правоотношений является лишь этапом осуществления права, к которому нельзя сводить весь процесс реализации правовых предписаний. Видимо, исключение регламентации общественных отношений из арсенала этапов реализации права не оправдано.

Представляется, что права те авторы, которые в число этапов реализации права включают: 1) регламентацию общественных отношений (1-й этап); 2) возникновение субъективных прав и юридических обязанностей (2-й этап); 3) использование лицами своих субъективных прав, исполнение обязанностей, соблюдение запретов (3-й этап).

Теоретическая значимость данной модели определяется необходимостью реализации положений ст. 11, 71, 72, 73, 76, 104 Конституции РФ по разграничению предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Сюда же следует отнести проблему соотношения системы законодательства Республики Башкортостан с системой законодательства Российской Федерации.

Правовой основой деятельности Законодательной Палаты республики Башкортостан являются Конституция Республики Башкортостан и закон «О Государственном Собрании Республики Башкортостан». Государственное Собрание – Курултай – Республики Башкортостан является высшим представительным и единственным законодательным органом Республики Башкортостан. Заметим, что в Конституции штата Калифорния также не разделены функции Сената и Ассамблеи.

В Конституции Российской Федерации по вопросам политического, кадрового и организационного характера наблюдается четкое разделение предметов ведения. Например, к ведению Государственной Думы отнесены такие вопросы, как дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства, выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отстранения его от должности, объявление амнистии др.

Особый интерес представляет процедура принятия законов или же путь становления законопроектов законами. Как отмечалось выше,

в прошлом не только законы, но и указы для награждения и постановления законодательных органов Союза ССР, РСФСР и Башкирской АССР принимались по инициативе в редакции партийных органов. Таким образом, право становилось волей господствующего класса. Но для становления современной, демократической правовой системы, конечно, первостепенное значение имеет тщательная проработка законопроектов в обеих палатах и с другими структурами власти, и безусловно, их правовая экспертиза на предмет соответствия Конституции Республики Башкортостан, Договору Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. После вступления Российской Федерации в Совет Европы в январе 1996 г. необходимым условием становится также и соответствие внутреннего законодательства хартиям Европарламента. Только в таком случае можно достичь создания такой правовой системы, в которой право могло бы обеспечить автономное и взаимосогласованное функционирование всех институтов гражданского общества и служение государства во имя обеспечения общепризнанных прав и свобод личности.

В теории права не менее спорным оказался и вопрос о стадии реализации права.

Дело в том, что многие авторы порою не различают термины «стадия», «этап», «способы», в связи с чем представляется сложным определить позицию того или иного автора. Например, С.С. Алексеев считает, что реализация права состоит из трех стадий: регламентирования общественных отношений, действия юридических норм, реализации субъективных юридических прав и обязанностей. Эти стадии соответственно включают в себя и три основных элемента механизма правового регулирования: юридические нормы, правоотношения и акты реализации субъективных прав и обязанностей.

По мнению В.П. Казимирчука, стадии реализации права складываются из: а) доведения правовых норм и предписаний до всеобщего сведения; б) постановки в законах и других правовых актах социально полезной цели; в) поддержки правом социально полезных образцов поведения; г) социально-правового контроля<sup>45</sup>.

Нетрудно заметить, что С.С. Алексеев выделяет этапы реализации права, а В.П. Казимирчук определяет основные направления фун-

---

<sup>45</sup> Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // СГП. 1970. № 10. С. 37-44.

кционирования правового регулирования. Общее выражается в трактовке комплекса средств правового воздействия.

Бесспорно, как отмечалось выше, процесс реализации права начинается с постановки целей, задач и заканчивается достижением определенного результата. Затем на основе информации о результатах (достижение или недостижение целей) ставятся новые задачи, выдвигается цель, и цикл начинается сначала. В принципе, их можно было бы отнести к стадиям, если бы речь шла в пределах одного управленческого цикла, где существует система конкретных операций. К сожалению, они выходят из рамки реализации права.

На наш взгляд, несколько спорна точка зрения, высказанная авторами монографии «Эффективность правовых норм». По их мнению, основные этапы (стадии) любого управленческого цикла, как и реализации права, состоят из определения задачи воздействия на процесс; исследования проблемы и постановки диагноза, выявления основных целей, к которым следует стремиться для решения проблемы; принятия решения; подготовки к введению решения в действие; реализации решения; контроля за реализацией решения и его оценки.

В стадии реализации права можно выделить организующую, правореализационную, правоисполнительскую и (правоприменительную) деятельность, индивидуальное юридически значимое поведение, правообеспечивающую деятельность, применение ответственности за нарушение правовых норм.

Определение процессуальной формы и включение стадии правоприменительного производства любых органов в единый принцип их осуществления было дано В.М. Горшеневым.

Задача облегчается и тем, что в работе Ю.Н. Бро подробно анализируются существующие разногласия и споры о количестве стадий в правоприменительном процессе.

По его мнению, С.С. Алексеев, В.М. Горшенев, И.Я. Дюрягин, В.В. Лазарев подразделяют правоприменительные действия на установление фактических обстоятельств дела; выбор и анализ норм права; решение дела, выраженного в акте применения права.

Н.Г. Александров, А.С. Пиголкин, Ю.Г. Ткаченко признают анализ фактических обстоятельств дела; выбор (отыскание) соответствующей нормы; удостоверение в правильности (подлинности) текста юридического источника; установление смысла и содержания

нормы; ее толкование; принятие решения и издание акта, закрепляющего это решение.

Я.С. Михалык, П.Е. Недбайло, Н.П. Хангалов включают в правоприменительный процесс как установление обстоятельств дела, выбор и анализ норм права, издание акта применения нормы права, так и совершение фактических действий по обеспечению реализации изданного акта применения права.

Анализ существующих взглядов позволил Ю.Н. Бро прийти к правильному выводу о том, что выделение правоприменительного процесса в общей теории права основано главным образом на логической последовательности определенных действий в процессе реализации норм права, форме их применения.

Разделяя позицию ученых, выделяющих три стадии процесса, В.С. Решетов пишет, что такое деление «довольно рельефно оттеняет специфику правоприменительной деятельности, в ходе которой осуществляется индивидуально-правовое регулирование, как относительно самостоятельного элемента механизма правореализации, верно вскрывает место толкования правовых норм в процессе применения права».

Необходимость комплексного рассмотрения всех стадий реализации права С.С. Алексеев объясняет «единством фактической и юридической стороны (основ) правоприменительной деятельности». Видимо, есть основания считать, что обеспечение реализации акта применения права относится к правоприменительной деятельности.

Единый процесс реализации права включает и передачу решения для использования и осуществления контроля. Поэтому каждый должен хорошо знать не только то, что нужно делать, но и как это сделать, уметь вовремя реализовать на практике нормы права с учетом социально-экономических, политико-правовых, морально-психологических факторов в обществе.

Как видно, понятие реализации права гораздо шире понятия элементов его реализации. В основе управленческого процесса конечный результат реализации права соответствует требованиям норм права: совершить или воздержаться от совершения определенных поступков. Такое положение существует особенно в взаимоотношениях между федерацией и ее субъектами.

Эффективность реализации права следует признать отрицательной, если складывающиеся на основе норм права отношения приводят к нежелательным последствиям. Тогда нуждаются в совершен-

ствовании и принципы права, и сами нормы права, которые определяют цели и функции субъектов правоотношения.

В плане соотношения эффективности нормы права и эффективности их реализации интересна уровневая концепция Ю.С. Решетова. Раньше нами указывалось, что отнесение механизма правового регулирования в механизм правореализации и отсюда рассмотрение всего в механизме правового регулирования с точки зрения реализации диспозиций норм права (I уровень – «нормальная реализация») и реализации санкций правовых норм (II уровень – «обеспечительная реализация») содержит в себе много спорного. В то же время мы частично разделяем уровневую концепцию, но в пределах одной формы реализации права, хотя порою диспозиция и санкция не могут реализовываться одновременно.

Ю.С. Решетов свою уровневую концепцию обосновывает ссылкой на А.А. Гатиняна, отрицающего одновременное осуществление всех трех элементов (гипотеза, диспозиция, санкция) правовых норм. Ю.С. Решетов пишет: «Первый уровень правореализации представляет собой длительный процесс обоснования и разработки системы правовых норм, с помощью которых организуется, реализуется, контролируется совместная деятельность людей».

Представляется, что уровневый подход предстает конструктивным при выяснении места в механизме правореализации процессуальной деятельности. При этом в качестве первичного уровня выступает реализация материально-правовых норм (например, правовая квалификация действий виновных в совершении преступления), а вторичного – реализация процессуальных норм права (например, вынесение приговора, в котором реализуются санкции норм уголовного права).

Л.С. Симкин также различает понятие «уровень» и «формы» реализации права в деятельности правоохранительных органов (судов, органов прокуратуры, внутренних дел, юстиции). Он указывает, что «несмотря на существующие различия в компетенции, каждому из них принадлежит определенная роль в реализации различных уровней уголовной политики – они участвуют в правоприменении, в территориальном комплексном планировании, профилактике правонарушений, осуществляют организационно-профилактическую деятельность в свойственных им непроцессуальных формах»<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Симкин Л.С. Уголовная политика и совершенствование судебной деятельности // СГП. 1986. № 6. С. 61.

Таким образом, в структурном отношении к обязательным компонентам реализации права относятся: гипотеза – указание на условия действия правила; диспозиция – указание на содержание самого правила; санкция – указание на меры, применяемые при несоблюдении правила.

К методам реализации права относятся: 1) метод добровольного соблюдения и использования гражданами, должностными лицами, учреждениями, организациями норм права; 2) метод государственно-властного предписания; 3) метод автономного (договорного) решения вопросов правоприменения. Договорный метод характеризуется юридическим равенством сторон, отсутствием вмешательства органов власти и управления, например, заключение различного рода договоров, сделок.

По мнению Ю.Н. Бро, метод добровольного соблюдения и использования права характерен для таких форм реализации права, как активные действия или воздержание от действий, запрещенных правом. Следовательно, методы реализации связаны с субъектом реализации права в целом и субъективного права в частности.

В общей теории права субъектами реализации права признаются индивиды, государственные органы и учреждения, предприятия, общественные организации, которые являются юридическими лицами и носителями субъективных прав и обязанностей. Субъекты права обладают правосубъектностью, правоспособностью, дееспособностью, сделкоспособностью, деликтоспособностью.

Принято различать два основных вида реализации права: вне правоотношений, в рамках правоотношений.

Наряду с этими видами существует и морально-политическое воздействие права на общественные отношения. Но в силу того, что оно не обладает юридической силой, авторы не признают его в качестве самостоятельного вида реализации права.

В юридической науке господствующим является признание возможности правового регулирования вне правоотношений. Вывод о том, что правовое регулирование выходит за рамки правоотношений, очень важен. Во-первых, он обращает внимание на принципиальное значение охраны всеобщих (чаще всего конституционных) субъективных прав граждан, которые есть и могут быть реализованы, использованы вне правоотношения. Во-вторых, этот вывод показывает, что правоупорядок не сводится только к системе правоотношений, включает

статус людей и организаций. В-третьих, при такой трактовке вопроса уделяется внимание всем формам беспрепятственного осуществления объективного и субъективного права, полностью описывается механизм правового регулирования<sup>47</sup>.

С субъективной стороны реализация права показывает отношение субъекта к правовым требованиям и состояние его воли в момент совершения предписываемых действий. Отсюда и различные социальные последствия: правонарушения, изменения в правовой системе, правоприменительные акты. По своей социальной сути реализация права выступает как социально-правомерное поведение, не противоречащее нормам права.

По характеру мотивации правомерное поведение можно классифицировать на три вида.

К первому виду правоприменительного поведения относится поведение, основанное на глубоко осознанном убеждении личности в необходимости права и сознательном исполнении всех правовых предписаний. Если в обществе право выражает интересы и потребности большинства людей, то появляется возможность самообеспечения действия правовых предписаний.

Ко второму виду относится поведение граждан, основанное на конформистском подчинении их правовым предписаниям. Это объясняется тем, что общество и государство заинтересованы прежде всего в сознательном осуществлении юридических прав и обязанностей каждым гражданином. Для этого предусматриваются конституционные нормы, которые могут быть реализованы при наличии объективных социально-экономических условий.

И, наконец, третьим видом правомерного поведения являются *действия, соответствующие нормам права, но совершенные человеком из-за страха перед возможностью применения к нему мер государственного принуждения*. Такое поведение, хотя формально и является правомерным, осуждается государством и оценивается отрицательно, так как поведение человека не противоречит требованиям права только благодаря контролю соответствующих органов и лиц. В случае ослабления контроля сразу же возникает возможность изменения поведения с правомерного на неправомерное.

---

<sup>47</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 206.

Вне правоотношений реализуются и абсолютные права, т.е. такие права, которыми пользуются субъекты права по отношению ко всем остальным субъектам. Использование всеобщих и абсолютных прав, а также соблюдение вытекающих из них обязанностей, естественно, является реализацией норм права, хотя она и происходит вне правоотношений.

В принципе сам факт возникновения абсолютного права непосредственно связан с правоотношением (например, купля-продажа). Такое право может быть и юридическим основанием для возникновения правоотношений, связанных с распоряжением этим правом (например, при заключении договора дарения).

Что же касается содержания абсолютного права распоряжения предоставленными субъекту благами, то едва ли в данном случае следует говорить о наличии правоотношения. Обязанные лица подобного «правоотношения» в высшей степени не определены. Только при нарушении абсолютного права можно говорить о возникновении правоотношения. В данном смысле право значительно: ближе по природе к правам типа демократических свобод и к общим обязанностям – запретам, чем правоотношения в собственном смысле, где налицо как обязанное, так и правомочное лицо (относительные правоотношения)<sup>48</sup>.

Формы реализации права через правоотношения различаются в зависимости от взаимоотношений субъектов<sup>49</sup>.

В частности, реализация субъективного права в рамках правоотношений требует проявления инициативы в реализации соответствующих норм права (например, расторжение трудового договора). В подобных случаях поведение субъекта является основанием возникновения, изменения, прекращения правоотношения, потому что соответствующие права не могут быть реализованы без проявления такой инициативы.

Представляется спорным утверждение, что «не возникает правоотношение при оказании лицу, находящемуся в опасном для жизни состоянии, необходимой помощи или при исполнении обязанности капитана судна в помощи людям, гибнущим на море или водном транс-

---

<sup>48</sup> Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 12-13.

<sup>49</sup> Пиголкин А.С. Формы реализации норм общественного права // СГП. 1963. № 6. С. 27.



порте». В таких случаях возникают правоотношения, которые являются средством «перевода» общих предписаний юридических норм в плоскость субъективных юридических прав и обязанностей для данных субъектов.

Структура реализации права в литературе рассматривается в двух аспектах: во-первых, с точки зрения структуры норм права (гипотеза, диспозиция, санкция), о которой частично говорилось выше; во-вторых, в плане структуры механизма правореализации.

В последнем значении Ю.С. Решетов выделяет три главных элемента механизма правореализации: а) правомерное поведение и деятельность субъектов, реализующих права и обязанности, принадлежащие им как участникам урегулирования нормой права общественного отношения; б) правомерная деятельность субъектов, которые в соответствии с законом осуществляют индивидуально-правовое регулирование; в) правомерное поведение участников индивидуально-регламентированных отношений.

По признанию Л.А. Морозовой, позитивное значение предложенной, но не бесспорной трактовки структуры механизма правореализации заключается в том, что «каждая из частей механизма правореализации связывается с относительно самостоятельными программами поведения или действия субъектов. Само регулирование как вид правового поведения, связанный с самоконтролем, самооценкой своего поведения, соответствует таким формам правореализации, как соблюдение, использование, исполнение, индивидуально-правовое регулирование – правоприменению»<sup>50</sup>.

С элементами механизма правореализации тесно связаны способы обеспечения добровольной реализации правовых предписаний. Данный поведенческий аспект реализации права разработан В.В. Лазаревым. Он считает, что добровольная реализация права обеспечивается тремя способами: 1) установлением соответствия воли, выраженной в правовых установлениях, воле субъектов, призванных проводить эти установления в жизнь; 2) определением разумной пропорции форм, в которые облакаются правовые предписания (запреты, дозволения, обязанности); 3) выбором средств психологического воздействия на субъектов (стимулирующих и принудительных), обус-

---

<sup>50</sup> Маликов М.Ф. Истоки познания. Т. 3: Гносеологические основы реализации права. Уфа, 2012. 240 с.

ловливающих реализацию норм права в соответствии с их содержанием и тем назначением, которое они призваны выполнять на конкретно-историческом этапе развития правовой системы<sup>51</sup>.

### **4.3. Пути совершенствования реализации регионального права**

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) тенденции развития законодательства; 4) цели, критерии и виды правовой экспертизы; 5) органы, уполномоченные на проведение правовой экспертизы; 6) пути совершенствования правовой экспертизы.

1. В настоящее время концепция законопроекта, который подлежит правовой экспертизе, разрабатывается на основе Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства юстиции от 19 января 2001 года № 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.

---

<sup>51</sup> Лазарев В.В. Особенности реализации правовых предписаний // СГП. 1971. № 2. С. 24.

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) изменений и дополнений действующих законов субъекта Российской Федерации; в) новой редакции (нового текста) действующих законов субъекта Российской Федерации, улучшающей содержание принятых ранее законодательных норм; г) одобрение (полностью или частично) модельного законодательного акта, рекомендованного федеральными государственными органами и научными учреждениями.

2. 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 года; «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 года № 199 – ФЗ в редакции от 29.12.2006 года; «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ в редакции от 10.05.2007 года; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999

№ 184 – ФЗ в редакции от 10.05.2007 года и в Регламенте законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденный Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19.01.2001 года № 14.

Конституционно-правовые основы экспертизы законодательства Республики Башкортостан предусмотрены в статьях 1, 4, 5, 14, 15, 71, 87, 97, 106 Конституции Республики Башкортостан в редакции от 03.12.2002 года № 369-3. Во исполнение конституционного законодательства Республики Башкортостан приняты: Законы Республики Башкортостан «О нормативно правовых актах Республики Башкортостан» от 09 сентября 2001 года № 257-з в редакции от 03 февраля 2006 года № 280-з и «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» от 16.06.2005 года; 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 года № 242 в редакции от 15.04.2004 года; Правила подготовки нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 01.06.1998 года № 111; Положение о порядке ведения республиканского реестра муниципальных правовых актов, утвержденное Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28.03.2005 года № 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.

3. Известно, что экспертиза регионального законодательства не может быть проведена без учета тенденций развития законодательства Российской Федерации, 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 к предварительному рассмотрению подлежат вопросы:

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

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

О порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации.

О границах субъектов Российской Федерации и о порядке их изменения.

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

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

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

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

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

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

Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации.

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

О приграничных регионах Российской Федерации.

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

Об основах межбюджетного регулирования в Российской Федерации.

О социально-экономическом районировании Российской Федерации.

О федеральных целевых программах регионального развития.

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 будут 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.

4. При определении целей и критериев экспертизы регионального законодательства никак не можем не учесть 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 то, 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).

5. 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 Российс-



кой 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 года приведены 2312 правовых актов. В 2001 году 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 году 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 году 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 парт-

нерами. В базе данных МИДа находится более 1200 действующих соглашений между субъектами Федерации и иностранными партнерами из 70 государств. С целью создания условий по обеспечению государственной поддержки выполнения международных соглашений субъектов были подписаны межправительственные соглашения о принципах организации межрегионального и приграничного сотрудничества с Китаем, Польшей, Финляндией, Литвой, Украиной и Казахстаном.

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

В субъектах Федерации созданы специальные учреждения по вопросам регионального законодательства.

В частности, как отмечалось выше, основными задачами Экспертного совета при Кабинете Министров Республики Башкортостан являются: организация и проведение экспертиз крупных социально-экономических, научно-технических, инвестиционных проектов и программ, вносимых на рассмотрение Кабинета Министров Республики Башкортостан; выдача заключений, рекомендаций по региональным и республиканским социально-экономическим программам и проектам; осуществление взаимодействия с экспертными организациями и подразделениями федеральных и республиканских органов исполнительной власти; участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, международных договоров, а также в работе международных организаций в пределах компетенции Экспертного совета.

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

Министерство юстиции Республики Башкортостан вправе осуществлять в республиканских органах исполнительной власти проверку

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

Осуществлением правовой экспертизы регионального законодательства занимается и Отдел правовой экспертизы Администрации Президента Республики Башкортостан.

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

Они могут быть сформулированы 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 оп-

ределении видов правотворчества исполнительных органов»; приведение в соответствие федерального и регионального законодательств с вновь принятыми законами и нормативными актами; разработка процессуального механизма приостановления или опротестования действующих норм федерального законодательства; подготовка комментария Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания».

На совершенствование экспертизы федерального и регионального законодательства значительную роль могут сыграть экспертные рекомендации по использованию достижений других субъектов Федерации. Они тоже могут восполнить неполноту 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.<sup>52</sup>

В заключение следует отметить, что любая экспертиза (государственная, общественная, независимая), как федерального, так и регионального законодательства, является средством предотвращения социальных, государственно-правовых, политических конфликтов, правовых коллизий, одновременно являясь своего рода формой мониторинга всего позитивного и негативного в развитии регионального законодательства<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Маликов М.Ф. Концептуальные проблемы правового регулирования // Сборник научных трудов Стерлитамакского юридического факультета БашГУ. Вып. VI. Уфа, 2001. 446 с.; *Он же*. Концептуальные основы правоотношений // Сборник научных трудов Стерлитамакского юридического факультета БашГУ. Вып. VII. Уфа, 2001. С. 137-147, 162, 240-281, 320, 375, 396, 481, 519; *Он же*. Информация – основа миропонимания. Уфа, 2007. С. 394 с.

<sup>53</sup> Маликов М.Ф. К вопросу об экспертизе регионального законодательства // <http://mmalikov.ru/>