

М.Ф. МАЛИКОВ

# КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Гилем

---

---

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

### Исходные положения

Как известно, мы все дети своего времени. Это положение в полной мере относится и к законодательству, и, в первую очередь, к Конституциям Российской Федерации и Республики Башкортостан. Поэтому каждый заинтересован в реальном воплощении в них идеалов и интересов общества, чтобы они всегда защищали права и свободы человека и гражданина. Нам не безразлично: как живет Конституция маяк общества. Какие же задачи возлагаются на них сегодня. По каким направлениям им суждено развиваться.

По рекомендации Государственного Собрания - Курултай Республики Башкортостан в рамках ГНТП «Башкортостан в XXI веке: социально-экономическая, политико-правовая и гуманитарная модель развития» проводилось комплексное научно-правовое исследование механизма согласования федерального и регионального законодательства на современном этапе развития российской правовой системы.

Основанием для проведения исследования было Постановление Правительства Республики Башкортостан от 17 октября 2007 г. № 290 «О государственных научно-технических программах Республики Башкортостан на 2008-2010 годы». Данная проблема нашла отражение и в региональном конкурсе «Урал: история, экономика, культура на 2010 год»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Результаты исследования представлены – в монографиях: *Маликов М.Ф.* Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Комплексное научно-правовое исследование. В 5-и частях. Часть 1: Методология изучения механизма согласования федерального и регионального законодательства / М.Ф. Маликов. Уфа: Гилем, 2008. 136 с.; Часть 3. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан / М.Ф. Маликов. Уфа: Китап, 2009. 396 с.; Часть 4. Двухуровневое правовое регулирование в Российской Федерации / М.Ф. Маликов,

Концепция формирования конституционного законодательства Республики Башкортостан с 1990 года

В целях объективной оценки начального этапа формирования концепции конституционного законодательства Республики Башкортостан считаем целесообразным провести сравнительный анализ заключения руководителя Научно-консультативного Совета Конституционной комиссии Российской Федерации 1992 г.<sup>2</sup>

Так, по утверждению Е.А. Данилова, в **Приложении** к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 г. предусматривались **собственные законодательная, судебная**

**системы и прокуратура с выводом их из каких-либо организационных и процессуальных связей с соответствующими федеральными органами.**

Точно также он считал, что **Проект Закона** Республики Башкортостан «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Башкирской ССР», принятый с некоторыми изменениями на сессии Верховного Совета Республики 15 июня 1992 г., подтвердил данную позицию Башкортостана. По его мнению, в нем имелись положения о **безусловном признании первенства законодательства Башкортостана в регулировании вопросов государственной собственности** (п. 12 проекта Закона); о безоговорочном закреплении за Республикой права определять внешнею политику Башкортостана (пункты 32, 38 проекта Закона); о подчинении судей Конституционного Суда Республики Башкортостан только Конституции Республики Башкортостан (п. 43 проекта Закона); о фактической независимости бюджетной системы Башкортостана от федеральной бюджетной системы; о регулировании отношений между ними соглашениями (пункты 49, 50 проекта Закона); об избирательном подходе Республики Башкортостан к федеральным законам с точки зрения их действия на территории Республики Башкортостан (п. 54 проекта Закона).

Далее Е.А. Данилов полагал, что **Постановление** Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 г. «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан» и Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан от 15 июня 1992 года «О системе законодательства Республики Башкортостан» **определили новый государственно-правовой статус Республики Башкортостан**, ее экономическую и политическую самостоятельности на договорной основе. В них предписывалось **неукоснительное руководство законодательством Республики Башкортостан, а из законодательства Российской Федерации – по существу только тем, которое определяется Башкортостаном как действующее на его территории.** В связи с этим была поставлена задача принять законы Республики Башкортостан о Национальном банке Республики, о международных договорах Республики. Декларировано, что «отношения министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Башкортостан с соответствующими министерствами, государственными комитетами

Е.М. Минеев. Уфа: АН РБ, Гилем, 2010. 232 с.; *Маликов М.Ф.* Конституционное законодательство Республики Башкортостан: выводы и предложения по результатам мониторинга. Часть 5. Уфа: Гилем, 2011. 136 с.; *Маликов М.Ф.* Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. 2-ое изд., испр. и доп. Уфа: Дизайн/ПолиграфСервис, 2011. 320 с.; *Маликов М.Ф.* Истоки познания. Том 1. Социально-политические очерки. 2-ое изд., испр. и доп. Уфа: РИЦ БашГУ, 2011. 505с.; **в статьях:** К вопросу об оптимальной модели согласования федерального и регионального законодательства // Всероссийская научно-практическая конференция «Национально-государственные образования в истории и политической практике Российского Федерализма». Уфа: БАГУ, 2009. С. 159-165; Конституционное законодательство Республики Башкортостан / М.Ф. Маликов // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). № 2 (6) июнь 2010. С. 18-36; Концептуальные основы изучения конституционного законодательства субъектов Российской Федерации / М.Ф. Маликов // Материалы XII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2010». Часть 4. С. 78-85; Конституционное законодательство Республики Башкортостан / М.Ф. Маликов // Евразийский юридический журнал № 5 (36) 2011. С. 86-96; Концептуальные основы изучения конституционного законодательства субъектов Российской Федерации // Материалы Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности» / М.Ф. Маликов // Сибайский институт БашГУ, 2010. С. 46-52; Методологии изучения конституционного права // Инновации и общество. 2011. № 22. С. 871-921; **в отчетах:** Файзуллина Ф.С. (Вестник АН РБ, 2010. № 1 (15) С. 76-78), Кузнецова И.А. (Вестник БИСТ. 2010, № 2 (6). С. 76-79), Сердюка Л.В. (Вестник БИСТ. 2011. № 1 (9). С. 127-130); **в материалах презентации:** (Вестник) БИСТ. 2010, № 3 (июнь). С. 37-42) и «Круглого стола» (Специальный выпуск. БИСТ, 2010. 16 с.); **в выводах и предложениях** для Президента Республики Башкортостан, Государственного Собрания – Курлтая Республики Башкортостан, Управления Министерства Юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан.

<sup>2</sup> Конституционный вестник. 1992. №14. С. 13-21.

и ведомствами Российской Федерации в будущем будут развиваться преимущественно на договорных началах, путем заключения соглашений».

Е. А. Данилов свои выводы обосновал еще другими обстоятельствами. Для определения действия Федерального законодательства на территории Республики Башкортостан вышеупомянутое постановление предусматривало **регистрацию правовых актов Российской Федерации** в системе законодательства Республики Башкортостан. Постановлением было решено «вести настойчивую работу по формированию **самостоятельной системы законодательства** Республики Башкортостан», **включая конституционное законодательство**, гражданское законодательство, земельное законодательство, законодательство о судостроительстве и судопроизводстве, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, правовое регулирование международных и межреспубликанских договоров и соглашений. **В переходный период** федеральное законодательство будет применяться лишь до принятия Республикой своих актов. Определялось право Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан опротестовывать и приостанавливать законодательные акты и акты Президента Российской Федерации, а такое же право – Совета Министров Республики Башкортостан в отношении нормативных и иных актов органов управления Российской Федерации **«если они нарушают права и интересы Республики Башкортостан»**.

**Проект новой Конституции** Республики Башкортостан, принятый в первом чтении Верховным Советом Республики на сессии 15 июня 1992 г., был подготовлен исходя из тех же принципиальных соображений.

В абзаце восьмом преамбулы проекта указывалось, что **«право на самоопределение реализует не весь народ Башкортостана, а башкирская нация»**. В части первой статьи 10 указывалось: «Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной и равноправной основе». Однако в части второй этой же статьи **впервые в конституционной практике России предлагалось право свободного выхода Башкортостана из состава Российской Федерации**. Часть третья данной статьи однозначно определила взаимоотношения Республики Башкортостан и Российской Федерации на договорной основе без конкретизации сфер совместного ведения Республики и Федерации (ст. 70). Часть вторая

статьи 11 проекта предусматривала установление Башкортостаном самостоятельных дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами. Были неясности в правовом регулировании гражданства Республики Башкортостан. В статье 53 проекта конституции земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан, а также весь экономический и научно-технический потенциал объявлялись исключительной собственностью ее многонационального народа. Таким образом, исключалась принадлежность какой-либо собственности Федерации на территории Республики Башкортостан. **В проекте Конституции Республики Башкортостан не предусматривалось положение о необходимости обеспечения соответствия Конституции и законам Республики Башкортостан Конституции и законам Российской Федерации**<sup>3</sup>. Как видно, приведенные положения высветили вопросы о соотношении экономики и политики на основе проектов нормативных правовых актов республики.

Дело в том, что любое государство с любой формой правления берет свое начало с разработки законодательства, а затем развивается на его основе. В этом процессе Республика Башкортостан не исключение. Третьего не дано: государство или разрабатывает экономическую систему на основе законодательства, или же разрабатывает законодательство на основе экономических отношений. Правда, данное правило развития общества и государства может иметь временное исключение. Суть его заключается в «согласовании» отдельных элементов механизма «развития законодательства» под влиянием субъективных факторов. При таком «инерционном» состоянии законодательства государство теряет свою потенциальную способность повлиять на социально-экономическую и политико-правовую систему, так как действующие законы не будут соответствовать потребностям общества.

Показателем этого являлось время, которое было названо эпохой «Война законов», или же «Парадоксы суверенитетов». Оно было обусловлено необходимостью согласования интересов в регулировании двух объективно развивающихся, а тот период относительно противоречащих друг другу процессов. Речь шла о возрождении национального самосознания, по определению Гегеля, «духа народа в сво-

<sup>3</sup> См.: Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 13-21.

ем государственном устройстве и в своих политических законах, во всех своих учреждениях, своих действиях и делах».

Видимо, правдоподобно утверждение о том, что после развала Союза Российская Федерация своевременно не сумела выработать объективную внутреннюю государственную политику, а регионы стали разрабатывать опережающие законодательства, которые как бы являлись образцом федерального законодательства. Именно поэтому задача ученых и законодателей сводится к обобщению истоков формирования концепции федерального и регионального законодательства.

Изучение специфических черт надрегionalных, межрегиональных и внутрирегиональных отношений свидетельствует о тенденции развития в регионах собственного правового регулирования и о роли конституционного законодательства республики в общественном прогрессе.

Если оценить правотворческие процессы в этом срезе, то видно, что современное российское и республиканское общество переживает один из таких сложных периодов своего развития, когда один фактор в своем развитии дошел до предела, и хотя вступил в действие другой, высший, но он еще людьми не осознанный и не принятый. Применительно к нашей Республике – это выразилось в реализации ее самостоятельности в виде суверенитета, то есть суверенитет республики был бесспорным авторитетом и единственным судьей в решении всех вопросов, но он вдруг оказался под критикой федеральных органов без учета того, что все сформулированные выводы относительно суверенитета республики нашли отражение во всем законодательстве республики до 2000 года<sup>4</sup>.

Надо полагать, что стремление республики в закреплении самостоятельности дало какие-то ожидаемые благие результаты. Однако наступил момент некий переоценки всех республиканских ценностей. Общество мучительно стало искать ответы на возникающие социальные проблемы. Чувствовалась необходимость наступления чего-то нового, но общество не смогло свернуть с проторенной дороги на новый путь. Как показала практика, выход из создавшихся социально-экономических и политико-правовых ситуаций заключался в определении новых идей прозрачности политики органов государственной власти республики на основе институтов гражданского общества. Эти

<sup>4</sup> Малков М.Ф. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. Уфа, 2009. С. 359-360.

новации и соответствуют требованиям Федеральных Законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дополняющие прежние понимания сущности всего законодательства регионов, в том числе конституционного законодательства Республики Башкортостан.

### **Концепция государственного суверенитета Республики Башкортостан**

Анализ различных проектов Конституции Республики Башкортостан 1993 года свидетельствует о том, что разработчиками проекта Конституции Республики Башкортостан 1992 года государственный суверенитет республики был определен исходя из национального суверенитета. Некоторые авторы «Декларацию о государственном суверенитете Башкортостана» признавали политическим маневром<sup>5</sup>. В свое время приоритет национального суверенитета обосновывали вполне достоверными фактами: «башкиры коренная, республикообразующая нация; Башкортостан является для всех башкир Родиной; башкиры добровольно присоединились к России; башкиры крупная нация; башкиры активно участвовали в освободительном движении». При этом приводились и положения о том, что башкиры живут на своей исторической родине<sup>6</sup>.

С этой точки зрения свободное развитие башкирского народа на основе саморазвития и государственной поддержки, достижение им высоких социальных, экономических и культурно-образовательных рубежей, более глубокая адаптация к урбанизированным формам жизни, возрождение и рост благосостояния башкирской деревни, расширение новых форм ведения сельскохозяйственного производства, качественный дальнейший рост интеллигенции, укрепление постоянных связей с башкирской диаспорой имело стабилизирующее

<sup>5</sup> Валеев Д.Ж. Национальный суверенитет и национальное возрождение. Уфа, 1994. С. 98.

<sup>6</sup> Ириязов Р.И. Равенство этносов в Республике Башкортостан. Уфа, 1977. С. 127-128.

значение. Вполне заслуживала поддержки мысль о том, что развитие башкирской нации в указанных направлениях будет процессом постепенным. В то же время, по мнению исследователей, «в целях обеспечения сбалансированности темпов и качества этого процесса с развитием других этносов субъектом самостоятельности Башкортостана следует признать все **многонациональное население республики**. Приоритетная концепция национального суверенитета в определенной мере не предусматривала равноправия всех наций и единства народа Башкортостана. Все имеют свои специфические культурно-языковые интересы и устремления, в той или иной степени связаны с материальными этносами в соответствующих республиках Российской Федерации или странах и, естественно, также имеют право на свободное саморазвитие и государственную поддержку»<sup>7</sup>.

Для того, чтобы межнациональные противоречия не перерастали в конфликты исследователи рекомендовали научно-обоснованные механизмы оптимального возможного согласования национальных интересов народов России. Они под механизмом понимали «такие отношения между народами, которые исключают национализм во всех его негативных проявлениях попытки поставить интересы своей нации выше интересов других наций, национальную нетерпимость, национальное недоверие, национальную вражду»<sup>8</sup>. Попутно заметим, что эти мысли вполне совпадали и с «Декларацией прав народов России» от 2 ноября 1917 г., которая отменила всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений (п. 3). В тот период (и сегодня) не теряет своей актуальности предложение о «необходимости законодательного закрепления прав и форм сотрудничества титульного и русскоязычного населения в национальных государствах и государственных образованиях, а также прав и форм сотрудничества нерусского населения в русских краях и областях. Правилom единственно прием-

лемой стратегии центра в межнациональных отношениях сегодня может быть диверсификация форм связи этих социально-этнических групп между собой и центра с народами»<sup>9</sup>.

С учетом этих факторов в период обсуждения проекта конституции республики разделялось утверждение о нецелесообразности принятия Основного Закона республики до принятия Основного Закона России, поскольку не было еще окончательной модели законодательной и исполнительной власти. Тем более что шел процесс формирования институциональных основ государственной власти и не были определены виды реализации Приложения к Федеративному договору в рамках статуса союзной республики.

В те годы признавалось, что «Декларация о государственном суверенитете БАССР» от 11 октября 1990 г. неудачно повторяет Соглашение Центральной Советской власти с Башкирским правительством от 20 марта 1919 г. «О Советской Автономной Башкирии» и Декрет Всероссийского Центрального Комитета (ВЦИК) и Совета Народных Комиссаров (СНК) от 20 мая 1920 г. «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики», в которых, не признавалась государственность Башкирии.

Возможно, здесь кому-то покажется не логичным и неоправданным введение в научный оборот концепцию «правовой (конституционной) государственной самостоятельности». Однако ее необходимо объяснить тем, что фактически республика осталась на тех же принципах отрицания государственности<sup>10</sup>. Конституция Башкирии 1925 г. осталась не реализованной, а Конституция Республики Башкортостан 1937 г. в соответствии (со статьей 4 Конституции РСФСР) была утверждена Президиумом Верховного Совета РСФСР только в 1948 г.<sup>11</sup> Утверждение отдельных авторов о том, что Кон-

<sup>7</sup> Кузеев Р.Г. О национальных движениях, суверенитете, федерализме // Этнополитическая мозаика Башкортостана. Очерки, документы. Хроника. Том 2. М., 1992. С. 27-32; Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 1. С. 181-182.; Маликов М.Ф. Конституционные основы государственного суверенитета Республики Башкортостан // Конституционная реформа и развитие Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации. Уфа, 1997. С. 23-26.

<sup>8</sup> Файзуллин Ф.С., Котылов И.Я. Национальные интересы и их регулирование // Ядьяр, 2002. № 3. С. 26-34.

<sup>9</sup> Абдулатьпов Р.Г. Каждый этнос феномен общества // Ватандаш. 2004. № 1. С. 17-21.

<sup>10</sup> Некоторые авторы иного мнения. В частности, профессор М.А. Аюпов считает, что для Советской Автономной Башкирской Республики как части Российской Федерации были характерные признаки национально-государственного образования. См.: Проблемы становления и развития государственности Республики Башкортостан. Уфа, 2000. С. 13.

<sup>11</sup> Маликов М.Ф. Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 33-34.

ституция Башкортостана 1925 г. была действующей в системе законодательства республики не имеет достаточного основания. Правовая (конституционная) государственная самостоятельность Республики Башкортостан была создана на основе самостоятельного правового регулирования, тем самым впервые была реализована данная научная концепция по Конституции 1993 г.<sup>12</sup>

В период разработки проекта конституции республики всеобщее внимание было приковано и к правительственному кризису. Хотя Верховный Совет Республики Башкортостан, принимая решение о недоверии прежнему составу Совета Министров республики, действовал в соответствии с данными ему полномочиями, ситуация общественностью была расценена неоднозначно. Различные оценки этого решения были связаны с несовершенством законодательства, регламентирующего взаимоотношения высших органов власти республики».

Тогда представлялось, что подобные разногласия могут повторяться и в будущем. К этому были достаточные основания. Так, в проекте конституции не были предусмотрены **принципы** взаимоотношений Верховного Совета и Совета Министров, реализации их компетенции, осуществления полномочий кабинета министров и премьер-министра. Поэтому считалось необходимым предусмотреть двухпалатный Верховный Совет республики, четко определив их компетенцию.

В проекте конституции республики также отсутствовала четкость формы правления: парламентская форма правления или же президентская республика. Возможно, что и с этим связано отсутствие принципов взаимоотношения высших государственных органов. Так, составители проекта остановились на президентской форме правления, так как по проекту президент одновременно является главой государства и главой правительства. Для решения этого вопроса в республике предлагалось проведение социологических исследований. Однако это не было сделано. В проекте конституции предлагали определить задачу Конституционного суда по устранению пробелов в законодательстве республики<sup>13</sup>.

Свою позицию ученые обосновали тем, что советскому законодательству в целом был присущ известный классовый подход и реп-

рессивный характер. Действовала огромная масса норм, не согласованных с нормами конституционного права. Многие законы, приказы, положения и инструкция противоречили конституционным положениям и интересам граждан. Они были направлены на защиту только интересов государства. В системе союзного и российского законодательства отсутствовали гарантия и механизмы реализации прав и интересов граждан. Государство не несло никакой ответственности за причиненный ущерб гражданину и населению. В отличие от Съездов народных депутатов и Верховных Советов законодательные органы России и Башкортостана должны были в конституциях определить единую правовую систему взаимной ответственности государства и гражданина.

Справедливости ради, следует отметить, что в какой-то степени на восполнение пробелов в законодательстве были направлены союзные и российские законы. Поэтому основные положения Конституции России и Башкортостана 1993 г. были согласованы с Законами СССР от 3 апреля 1990 г. «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», от 10 апреля 1990 г. «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», от 26 апреля 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР»; с Законами РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР», от 31 октября 1990 г. «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»; с Постановлениями Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О денонсации Договора об образовании СССР», от 25 декабря 1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая республика», от 24 октября 1990 г. «О действиях органов Союза ССР на территории РСФСР», от 6 марта 1993 г. «О государственной охране высших представительных органов государственной власти Российской Федерации»; с Постановлениями Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «О правовом обеспечении экономической реформы»; с Указом Президента РСФСР от 11 ноября 1991 г. «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей в осуществлении радикаль-

<sup>12</sup> Маликов М. Ф. Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т.1. С. 9-13.

<sup>13</sup> Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 15-16.

ной экономической реформы»; с Соглашениями от 26 января 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов в составе Российской Федерации» и от 10 декабря 1991 г. «О содружестве Независимых государств»<sup>14</sup>.

### Концепция приоритетов законотворчества

Следует подчеркнуть, что нижеперечисленные приоритеты были названы кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания 1992 г. и они по сей день не теряют своей актуальности.

1. Одновременное принятие Основных Законов (Конституции) Российской Федерации и Республики Башкортостан, предусматривает принципы разделения законодательной и судебных властей и гарантий осуществления взаимной ответственности государства и граждан. В настоящее время решается вопрос об одновременном допнении и изменении Конституций России и Башкортостана.

2. Разработка конституционно-правовых механизмов исключения диктата производителя, допустимости диктата потребителя и рыночной конкуренции на основе приватизации обанкротившихся предприятий, включая объекты военного и агропромышленного комплекса, исключив милитаризацию экономики. До сих пор они нуждаются в дальнейшей реализации в порядке законодательной инициативы субъектов Федерации.

3. Первоочередность правовых актов по социальной защите женщин, малоимущих, пенсионеров, студентов, фермеров и предпринимателей на основе механизмов использования экономических и финансовых ресурсов в республике. Сегодня идут законодательные работы в этом направлении<sup>15</sup>.

4. Реализация «Декларации о правах и свободах человека и гражданина» в законодательном регулировании. Определение цен промыш-

ленных товаров и продуктов сельского хозяйства с учетом их себестоимости. До уравнивания их ценового соотношения промышленные товары должны отпускаться по фиксированной цене, а цены продуктов сельского хозяйства - по принципам свободной торговли. Эти проблемы находятся на этапах обобщения и изучения.

5. Принятие законов по урегулированию цен товаров народного потребления с учетом уровня заработной платы, пособий, компенсаций и индексаций. Изменение существующей налоговой системы в целях защиты интересов производителей товаров независимо от форм собственности, участвующих в удовлетворении социальных нужд населения. На современном этапе на решение этих задач направлена правотворческая деятельность республики в соответствии с п.п. 19 (2), 28 (6), 36 (8) Примерной программы законопроектной работы Государственного Собрания - Курултай Республики Башкортостан на весеннюю сессию 2011 г.

6. Определение конституционной ответственности государства перед коллективами и гражданами за задержку заработной платы. В настоящее время эта проблема решена в рамках трудового и уголовного законодательства.

7. Запрет купли и продажи земли в республике, а также ее передачу гражданам, не владеющим знаниями о пользовании земельными площадями для сельскохозяйственных нужд. Не случайно, что Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан 20 февраля 2011 г. провело первое чтение проекта Закона республики «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Республике Башкортостан» (п. 37 «9»).

8. Разработка механизма реализации федерального конституционного законодательства по согласованию с ее субъектами, за исключением полномочий, переданных федеральным органам<sup>16</sup>. В настоящее время конституционная модель согласования законодательства предусмотрена в статьях 71-76 Конституции Российской Федерации.

Необходимость реализации этих предложений обосновали тем, что суверенитет (суверенность) Российской Федерации и самостоятельность Республики Башкортостан выражаются в свойстве государ-

<sup>14</sup> См.: Содружество Независимых Государств / Автор-составитель М.Ф. Маликов. Выпуск VIII. 2001. 554 с.

<sup>15</sup> О системе индикаторов уровня жизни республики см.: Социальный фон экономических реформ в Республике Башкортостан. Уфа, 1997. С. 17-39.

<sup>16</sup> Маликов М.Ф. Создать правовые основы взаимной ответственности государства и граждан // Советская Башкирия, 1993 г. 2 декабря // Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 29-30.

ственной власти на основе воли многонационального народа и международных принципов и норм. Государственный суверенитет Российской Федерации и государственная самостоятельность Республики Башкортостан определяются принципом народовластия.

Поэтому народный суверенитет через государственный суверенитет обладает: высшей властью в отношении своей территории (ст. 67 Конституции РФ); самостоятельно определять внутреннюю и внешнюю политику (ст. 71 Конституции РФ); исключительным правом на владение и распоряжение национальным богатством (ст. 9 Конституции РФ); правом принятия Конституции (ст. 15, 71 Конституции РФ) и Федеральных законов (ст. 76 Конституции РФ), имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ст. 4). Народный суверенитет в сочетании государственного суверенитета также действует непосредственно при формировании Федерального Собрания Российской Федерации и Государственного Собрания Курултая Республики Башкортостан.

### **Концепция альтернативного проекта Конституции Республики Башкортостан 1993 года**

Необходимость представления авторского альтернативного проекта Конституции Республики Башкортостан 1993 г. объясняется тем, что в нем предусмотренные положения частично вошли в Конституцию Республики Башкортостан 1993 г., а отдельные из них нуждаются в дальнейшем исследовании.

Пreamбула (Исходные предпосылки).

**Раздел 1. ОБЩЕСТВЕННЫЙ СТРОЙ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

1.1. Принципы общественного строя. 1.2. Экономическая система. 1.3. Политическая система. 1.4. Социальная система. 1.5. Правовая система.

**Раздел 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

2.1. Принципы государственного устройства. 2.2. Виды суверенитетов. 2.3. Национальное и административное устройство. 2.4. Конституционные и договорные связи. 2.5. Избирательная система.

**Раздел 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН**

3.1. Принципы определения правового положения граждан. 3.2. Гражданство Республики Башкортостан. 3.3. Социально-экономичес-

кие права, свободы и обязанности граждан. 3.4. Политические права и свободы граждан. 3.5. Личные права, свободы и обязанности. 3.6. Правовое положение иностранных граждан и беженцев. 3.7. Гарантии реализации прав и свобод граждан Республики Башкортостан и иностранных граждан. 3.8. Взаимная ответственность государства и гражданина.

**Раздел 4. ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

4.1. Виды трудовой деятельности граждан. 4.2. Образование и культура. 4.3. Общественные объединения. 4.4. Семья. 4.5. Средства массовой информации. 4.6. Религия. Религиозные объединения. 4.7. Механизм обеспечения прав и обязанностей субъектов правоотношений.

**Раздел 5. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

5.1. Принципы формирования органов государства. 5.2. Система органов государства. 5.3. Виды органов государства. 5.4. Формы и методы осуществления взаимоотношений органов государства.

**Раздел 6. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

6.1. Принципы формирования органов государственной власти. 6.2. Виды органов государственной власти. 6.3. Компетенция органов государственной власти. 6.4. Высшие органы государственной власти. 6.5. Местные органы государственной власти. 6.6. Народные депутаты.

**Раздел 7. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

7.1. Принципы формирования органов государственного управления. 7.2. Виды органов государственного управления. 7.3. Компетенция органов государственного управления. 7.4. Высшие органы государственного управления. 7.5. Местные органы государственного управления.

**Раздел 8. ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН**

8.1. Принципы формирования бюджетной системы. 8.2. Структура бюджетной системы. 8.3. Организация бюджетного процесса.

**Раздел 9. ОБОРОНА И БЕЗОПАСНОСТЬ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

9.1. Цели и задачи органов обороны и безопасности. 9.2. Виды органов обороны и безопасности. 9.3. Формы и способы обеспечения обороны и безопасности. 9.4. Гарантии достижения цели обороны и



безопасности. 9.5. Правовые основы чрезвычайного положения в Республике Башкортостан.

Раздел 10. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН 10.1. Порядок избрания Президента. 10.2. Присяга Президента.

10.3. Полномочия Президента. 10.4. Взаимоотношения Президента с органами государственной власти и управления.

Раздел 11. ВНЕШНИЕ СВЯЗИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН 11.1. Принципы осуществления внешних связей. 11.2. Органы внешних связей. 11.3. Формы и способы осуществления внешних связей.

Раздел 12. ПРЕДСТАВИТЕЛИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН 12.1. Порядок формирования представителей Республики Башкортостан. 12.2. Полномочия представителей Республики Башкортостан. 12.3. Способы осуществления деятельности представителей.

12.4. Гарантии реализации прав и свобод представителей.

Раздел 13. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

13.1. Принципы обеспечения законности и правопорядка в Республике Башкортостан. 13.2. Судебная власть (правосудие). 13.3. Конституционный суд. 13.4. Прокуратура. 13.5. Следственный комитет. 13.6. Министерство внутренних дел. 13.7. Министерство юстиции. 13.8. Хозяйственный суд. 13.9. Органы контроля. 13.10. Адвокатура. 13.11. Нотариат.

Раздел 14. СИМВОЛЫ СУВЕРЕНИТЕТА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

14.1. Герб республики. 14.2. Флаг республики. 14.3. Гимн республики. 14.4. Столица республики. 14.5. Государственная территория. 14.6. Государственный язык.

Раздел 15. ДЕЙСТВИЯ И ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН<sup>17</sup>.

Концепция противоречивости норм конституции Республики Башкортостан 1993 года

<sup>17</sup> Маликов М.К. Новая Конституция не должна повторять старые ошибки // Известия Башкортостана. 30 октября 1992 г.; Маликов М.Ф. Механизм согласования федерального и регионального законодательства. Комплексное научно-правовое исследование. Часть 3. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан: теория и практика. Уфа: Китап, 2009. С. 42-43.

После долгих обсуждений 24 декабря 1993 г. Верховным Советом республики была принята Конституция. Но в ней не нашли отражение принципы государственного устройства, правового положения граждан, формирования органов государственной власти и управления, формирования бюджетной системы, осуществления внешних связей. Также не были созданы в республике Конституционный Суд, Следственный комитет, Хозяйственный суд. Пожалуй, самый главный недостаток Конституции Республики Башкортостан 1993 г., который непосредственно повлиял на содержание всего законодательства и отчасти на государственное строительство, заключался в несогласованности статей 3 и 69. Согласно последней, «Республика Башкортостан образована в результате реализации права башкирской нации на самоопределение», а статья 3 указывает на многонациональный народ как носитель суверенитета и единственный источник государственной власти. Получилось так, что многонациональный народ как бы не участвовал в образовании государственности. Поэтому в целях единообразного понимания и толкования Преамбулы и статьи 3 и Конституции Республики Башкортостан необходимо было дополнить статью 69 положением о реализуемости «неотъемлемого права башкирской нации, всего народа республики на самоопределение»<sup>18</sup>. В таком случае защита интересов всего многонационального народа республики осуществлялась бы государством, поскольку защита государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Башкортостан относится к важнейшим функциям государства и является делом всего народа<sup>19</sup>.

Из всех 164 статей Конституции Республики Башкортостан 1993 г. 147 статей не соответствовали Конституции Российской Федерации, 27 статей – федеральному законодательству<sup>20</sup>, а в 47 статьях содержались внутренние противоречия.

<sup>18</sup> Маликов М.Ф. Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 1. С. 9.

<sup>19</sup> Маликов М.К. Конституция и суверенитет // Известия Башкортостана. 7 апреля 1994 г.

<sup>20</sup> В том числе: Гражданский кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Налоговый кодекс, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,

В целом по Федеральному Регистру уже на 17.12.2009 г. в республике было 7083 нормативных акта, **из которых 2196 не соответствовали федеральному законодательству.**

Согласно республиканскому регистру муниципальных нормативных правовых актов по состоянию на 1 декабря 2009 г. (период 01 января 2009 г. до ноября 2009 г.) количество актов составляет 9387, в том числе введенных с 1 января 2009 г. 6542, а за ноябрь всего 581 акт. Из них подвергнуто экспертизе 2020 актов, **среди которых 368 действующих актов не соответствовали федеральному законодательству.**

В частности, часть 2 статьи 1, часть 1 статьи 128 Конституции Республики Башкортостан противоречили пункту 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации в части верховенства республиканских законов над нормативными правовыми актами, принятыми по предметам ведения Российской Федерации, и над нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с федеральными законами по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Часть 2 статьи 5 Конституции Республики Башкортостан, определяющая отношения Республики Башкортостан и Российской Федерации, не соответствовала основам федеративного устройства в форме разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 5, ст. 11 Конституции РФ).

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

Поскольку статья 7 Конституции Республики Башкортостан относит функции осуществления государственной власти к Государственному Собранию Республики Башкортостан, Президенту Республики Башкортостан, Кабинету Министров Республики Башкортостан

---

Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.

и судам Республики Башкортостан, в части 2 статьи 3, части 2 статьи 15, части 2 статьи 30, части 2 статьи 37, статьи 41, части 2 статьи 55 Конституции Республики Башкортостан следовало восполнить пробел, возникший в результате того, что органы местного государственного управления не отнесены к органам государственной власти (ст. 7 Конституции РБ) и не являются органами местного самоуправления (ст.ст 108, 109 Конституции РБ). В целях устранения противоречия с пунктом 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации органы местного государственного управления следовало отнести к органам государственной власти Республики Башкортостан, то есть включить в статью 7 Конституции Республики Башкортостан, или признать район, город, район в городе муниципальным образованием.

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

Статья 215 Гражданского Кодекса Российской Федерации фактически приравнила город и сельское поселение к муниципальному образованию, в то время как статья 131 Конституции Российской Федерации относит к муниципальному образованию не сами города и сельские поселения как таковые, а территории в городах и сельских поселениях, иные территории, сформированные с учетом исторических и местных традиций. Территории муниципального образования определяются субъектом Российской Федерации самостоятельно (п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Россий-

ской Федерации по делу о проверке конституционности положений Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»).

Второе предложение части 2 статьи 9 Конституции Республики Башкортостан не соответствовало пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации и статье 235 Гражданского Кодекса Российской Федерации, поскольку: 1) понятие «отчуждение» предполагает передачу имущества самим собственником, и в данном случае применим термин «принудительное изъятие»; 2) принудительное изъятие может быть осуществлено только на основе федерального закона (п. 2 ст. 3 ГК РФ); 3) принудительное изъятие может быть произведено не только в общественных интересах, но и по другим основаниям, предусмотренным законом; 4) полная компенсация (возмещение стоимости имущества) производится не во всех случаях принудительного изъятия.

Часть 3 статьи 9 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствовала пункту 2 статьи 3, части 2 статьи 209 Гражданского Кодекса Российской Федерации, поскольку: 1) право собственности осуществляется свободно, если это не нарушает закон, интересы других; 2) право собственности может быть ограничено федеральным законом.

Часть 1 статьи 10 Конституции Республики Башкортостан противоречила части 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Статья 36 Конституции Российской Федерации также гласит, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

Исходя из смысла слова «достояние», указанного в части 1 статьи 10 Конституции Республики Башкортостан, как собственности, часть 1 статьи 11 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации и статье 214 Гражданского Кодекса Российской Федерации, поскольку государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности самому государству, то есть Республике Башкортостан. Многонациональный народ Республики Башкортостан имеет право управлять государственной собственностью через органы государственной власти или непосредственно путем референдума (ст. 3 Конституции РБ).

Части 2 - 4 статьи 11 Конституции Республики Башкортостан не соответствовали пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, пункту 2 статьи 3, статьям 113, 120, пункту 5 статьи 214 Гражданского Кодекса Российской Федерации, поскольку: 1) государственные унитарные предприятия, государственные учреждения являются организациями; 2) имущество должно быть отнесено к государственной собственности Республики Башкортостан в порядке, установленном федеральным законом.

Часть 3 статьи 21 не соответствовала пункту «в» статьи 71, пункту 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование прав и свобод человека находится в ведении Российской Федерации и ограничение их производится федеральным законом.

Часть 3 статьи 22 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, пункту 1 статьи 2, пункту 2 статьи 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которым гражданство Российской Федерации не является следствием получения гражданства республики в составе Российской Федерации, а приобретается в соответствии с указанным Федеральным законом независимо от получения гражданства республики в составе Российской Федерации.

Часть 1 статьи 23 Конституции Республики Башкортостан противоречила части 1 статьи 62, пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в той мере, в какой отсутствует указание о приобретении гражданами Республики Башкортостан, являющимися одновременно гражданами Российской Федерации, иного гражданства в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

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

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

Часть 2 статьи 28 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту 2 статьи 22, пункту «о» статьи 71, пункту «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации, поскольку в Конституции Российской Федерации не указано, что законность задержания подлежит проверке в судебном порядке.

Часть 2 статьи 31 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту «о» статьи 71 и статье 168 УПК РСФСР, согласно которой обыск допускается с санкции прокурора, и процедура обязательной проверки судом законности обыска не предусмотрена.

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

Часть 5 статьи 33 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту 4 статьи 29, пункту «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации, поскольку перечень сведений, составляющих государственную тайну, подлежит определению федеральным законом.

Статья 34 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала статье 28, пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, поскольку соблюдение закона не является условием предоставления свободы совести и свободы вероисповедания.

Часть 2 статьи 35 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствовала пункту 2 статьи 26 Конституции Российской Федерации, согласно которому предоставлено право на обучение и воспитание не только на родном, а на любом языке.

Часть 2 статьи 36 не соответствовала пункту «в» статьи 71, части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование правового статуса иных языков, кроме государственных (п. 2 ст. 68 Конституции РФ), должно осуществляться федеральным законом.

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

Часть 3 статьи 40 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, поскольку регулирование прав и свобод человека и гражданина (в том числе права на объединение) отнесено к ведению Российской Федерации.

Часть 1 статьи 42 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации и внутренне противоречила части 1 статьи 9 Конституции Республики Башкортостан, поскольку устанавливает ограниченный перечень форм собственности.

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

Часть 4 статьи 42 не соответствовала пункту 4 статьи 35 Конституции Российской Федерации, согласно которому право наследования гарантируется в целом (не только законом).

Часть 3 статьи 43 не соответствовала статье 34, пунктам «в», «о» статьи 71, пункту 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, поскольку предпринимательская деятельность иностранных граж-

дан и организаций, лиц без гражданства регулируется федеральным законом.

Часть 3 статьи 45 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала пункту 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации, согласно которому минимальный размер оплаты труда устанавливается вне зависимости от размера прожиточного минимума. Здесь же вместо слов «в соответствии с прожиточным минимумом» следовало бы записать «не ниже прожиточного минимума».

Часть 3 статьи 51 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала пункту 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации, согласно которому малоимущим, иным, указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется только бесплатно или за доступную плату.

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

Статья 60 противоречила статье 51, пункту «о» статьи 71, пункту «к» статьи 72, пункту 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, поскольку случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания определяются федеральным законом.

Второе предложение части 1 статьи 67, часть 2 статьи 67, части 3, 4 статьи 77 Конституции Республики Башкортостан не соответствовали пункту 2 статьи 59, пунктам «м», «н» статьи 71, части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, поскольку вопросы несения военной службы, обеспечения безопасности Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

Части 1 и 2 статьи 68 Конституции Республики Башкортостан не соответствовали пункту «м» статьи 71, части 1, 2 статьи 56 Конституции Российской Федерации, поскольку ограничения прав и свобод устанавливаются, а чрезвычайное положение вводится в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Статью 70 Конституции Республики Башкортостан следовало бы изложить с учетом положений статьи 73 Конституции Российской Федерации, согласно которой субъекты Российской Федерации обладают полнотой государственной власти не только вне ведения Рос-

сийской Федерации, но также и вне полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 71 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала пункту «з» статьи 71, пункту 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которым доходная часть федерального бюджета устанавливается не в соответствии с соглашениями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в соответствии с федеральным законом.

Часть 1 статьи 73 Конституции Республики Башкортостан следовало бы дополнить исходя из статьи 73 Конституции Российской Федерации, поскольку Республика Башкортостан имеет право участвовать и в решении вопросов, переданных по Договору в совместное ведение.

Часть 3 статьи 78 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту «м» статьи 71 и пункту 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, поскольку оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации.

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

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

Пункт 19 статьи 88 противоречил пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации и статье 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым представительный орган субъекта Российской Федерации не назначает, а дает согласие на назначение прокурора субъекта Российской Федерации.

Пункт 23 статьи 88 противоречил пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, поскольку амнистия отнесена к предметам ведения Российской Федерации.

Пункт 24 статьи 88 не соответствовал пунктам «в», «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации, согласно которым введение чрезвычайного положения относится к ведению Российской Федерации.

Пункт 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан противоречил статье 10, пункту 1 статьи 118 Конституции Российской Федерации, внутренне противоречил статье 6, части 1 статьи 132, части 1 статьи 133 и части 6 статьи 134 Конституции Республики Башкортостан, поскольку правосудие осуществляется только судом.

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

Пункт 9 статьи 95 Конституции Республики Башкортостан противоречил пункту 1 статьи 118 Конституции Российской Федерации, поскольку правосудие осуществляется только судом. Действие нормативных правовых актов на территории Российской Федерации урегулировано статьей 76 Конституции Российской Федерации.

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

Пункт 11 статьи 95 Конституции Республики Башкортостан целесообразно было исключить как противоречащий пункту «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации, поскольку Национальный банк Республики Башкортостан является территориальным подразделением Центрального банка Российской Федерации, или изложить в виде: «назначает руководителей государственных банков Республики Башкортостан».

Пункт 15 статьи 95 Конституции Республики Башкортостан не соответствовал пунктам «в», «м» статьи 71 Конституции Российской

Федерации, согласно которым введение чрезвычайного положения относится к ведению Российской Федерации.

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

В части 3 статьи 101 Конституции Республики Башкортостан, исходя из норм Гражданского Кодекса Российской Федерации, вместо слова «предприятий» следовало бы записать «организаций».

В статье 142 слова «предприятиями и организациями» не соответствовали нормам Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Существовали внутренние противоречия и разногласия при толковании частей 1 статьи 108 и статьи 111 Конституции Республики Башкортостан по вопросам распоряжения муниципальной собственностью. Часть 1 статьи 108 противоречила части 1 статьи 130, части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, поскольку органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

Часть 2 статьи 116 противоречила пункту 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации и внутренне противоречила части 3 статьи 37 Конституции Республики Башкортостан, согласно которым граждане, находящиеся на стационарном лечении в психиатрических больницах, не лишены права избирать и быть избранными.

В статье 127 слова «уголовное законодательство» противоречили пункту «о» статьи 71 и пункту 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, поскольку уголовное законодательство находится в ведении Российской Федерации.

В части 1 статьи 129 не были указаны в качестве субъектов права законодательной инициативы представительные органы местного самоуправления, что не соответствовало пункту 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Исходя из статьи 17 вышеуказанного закона, часть 2 статьи 129 Конституции Республики Башкортостан не в полной мере соответствовала пункту 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принци-

пах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому заключение должно быть представлено Президентом Республики Башкортостан.

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

Часть 2 статьи 133 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала статье 120 Конституции Российской Федерации, согласно которой судьи подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

Часть 2 статьи 134 Конституции Республики Башкортостан противоречила пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации и статьям 42, 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», согласно которым вопросы об ограничении деятельности политических партий конституционными судами субъектов Российской Федерации не решаются.

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

Статьи 136, 137 (кроме второго предложения), 138, 139 (ч. 2), части 1, 3 статьи 140, статьи 141 не соответствовали пункту «о» статьи 71 статьям раздела Конституции Российской Федерации «Судебная власть», поскольку они регулируют вопросы деятельности федеральных судов Республики Башкортостан (в частности, Конституционного Суда Республики Башкортостан).

Часть 1 статьи 143 не соответствовала пункту 3 статьи 129 Конституции Российской Федерации, поскольку Государственное Собрание Республики Башкортостан не назначает, а дает согласие на назначение Прокурора Республики Башкортостан.

Часть 2 статьи 143 противоречила пункту 4 статьи 129 Конституции Российской Федерации, поскольку иные прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Часть 3 статьи 143, часть 2 статьи 144 Конституции Республики Башкортостан не соответствовали пункту 5 статьи 129, пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, поскольку полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации.

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

Часть 2 статьи 148 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, согласно которой местный бюджет является бюджетом муниципального образования, часть 2 статьи 148 и часть 1 статьи 132 внутренне противоречили друг другу в той мере, в какой бюджет административно-территориального образования, не являющегося муниципальным образованием, также называется местным.

Статья 152 Конституции Республики Башкортостан не соответствовала п. 3 статьи 75 Конституции Российской Федерации, согласно которому общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

Статьи 153 и 154 не соответствовали пункту «з» статьи 71, п. «и» статьи 72, п. 3 статьи 75 Конституции Российской Федерации, так как федеральный бюджет, сборы в федеральный бюджет устанавливаются федеральным законом.

По статье 155 Конституции Республики Башкортостан национальный банк (в нынешнем его названии) является территориальным подразделением Центрального банка Российской Федерации и входит в банковскую систему Российской Федерации. Финансовое, валютное, кредитное регулирование находятся в ведении Российской Федерации (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ). Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» не устанавливает особый статус

или особые полномочия государственных банков субъектов Российской Федерации. Следовательно, статью 155 целесообразно было изложить в следующей редакции: «Государственные банки Республики Башкортостан подотчетны Государственному Собранию Республики Башкортостан и Президенту Республики Башкортостан».

Характерно то, что в Конституции Республики Башкортостан имелись внутренние противоречия и пробелы.

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

Первое предложение части 1 статьи 42 Конституции Республики Башкортостан внутренне противоречило второму предложению части 1 статьи 42 Конституции Республики Башкортостан, поскольку муниципальная собственность принадлежит муниципальному образованию.

В части 5 статьи 47 Конституции Республики Башкортостан слово «дети» следовало бы заменить словом «лица», поскольку детьми признаются лица, не достигшие 18 лет.

В пункте 7 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан слова «и органов местного самоуправления» следовало бы исключить, так как, согласно статье 108 (ч. 2) Конституции Республики Башкортостан, местное самоуправление является видом местной власти.

В пункте 11 статьи 88, в пункте 12 статьи 88, части 3 статьи 102 Конституции Республики Башкортостан в целях исключения внутренних противоречий с частью 2 статьи 98, частью 4 статьи 102 Конституции Республики Башкортостан слово «доверии» целесообразно было заменить словами «выражении недоверия».

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

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

В части 3 статьи 97 Конституции Республики Башкортостан после слова «руководителей» было пропущено слово «органов».

В пункте 4 части 1 и пункте 1 части 3 статьи 134 Конституции Республики Башкортостан слово «высших» внутренне противоречило статьям 7, части 3 статьи 91, статье 100 Конституции Республики Башкортостан. В пункте 3 части 1 статьи 134 вместо слова «республик» следовало бы записать «субъектов Российской Федерации».

Часть 2 статьи 148 Конституции Республики Башкортостан внутренне противоречила части 2 статьи 11 раздела «Основы конституционного строя Республики Башкортостан» Конституции Республики Башкортостан, в котором дано название бюджета Республики Башкортостан, находящегося в ее собственности не как республиканского, а как государственного.

Как отмечалось выше, статьи 3 и 69 Конституции Республики Башкортостан должны быть согласованы с точки зрения власти многонационального народа республики<sup>21</sup>.

Из статьи 3 Конституции Республики Башкортостан в редакции от 2002 г. исключены слова «носителем суверенитета», а 69 статья аннулирована. В статье 3 действующей конституции республики предусмотрено: «В Республике Башкортостан действует конституционная система власти народа». Однако и такая формулировка не соответствует концепции власти **многонационального народа** как источника государственной власти и самоуправления. **Данную статью следовало бы сформулировать таким образом: «Носителем народного суверенитета и единственным источником государственной власти и самоуправления в Республике Башкортостан является ее многонациональный народ».**

При разработке концепции народного (государственного) суверенитета учтено доказанное учеными и нашедшее в Конституциях Российской Федерации и ее субъектов республик положение о том, что предметом Конституционного права Российской Федерации являются не все *общественные отношения*, а лишь те из них, которые возникают в связи с осуществлением государственной власти<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Маликов М.Ф. Соотношение федерального и регионального права // Методология изучения регионального права. Уфа, 2001. С. 3-14.

<sup>22</sup> Маликов М.К. Концепция государственной власти и самоуправления. С. 10-15.



Придание народному суверенитету значения государственного суверенитета позволяет утверждать, что, власть и олицетворяющие ее органы, не обладают суверенитетом, поскольку суверенитет является свойством государства, а применительно к органам государства можно говорить лишь об объеме властных полномочий.

Характерно то, что основой демократии и государственности является народовластие, основой единства личности и государства - идея о народовластии, основой осуществления государственной власти - народ (так как государственная власть исходит от народа, принадлежит народу и осуществляется для народа), основой единства интересов личности и общества - сочетание непосредственной и представительной демократии.

Как показывает практика, в процессе реализации действительного народовластия (история знает различные формы его проявления) конституционные нормы, принципы, институты могут приносить положительные результаты. Значит, воля законодателя (народа), ставшая государственной волей, отражает социальные интересы в конституционном развитии. Оставление без внимания интересов граждан и цели общества вряд ли будет способствовать определению концепции Конституционализма Российской Федерации и ее субъектов. Дело в том, что несовпадение социальных целей с полученными результатами воздействия конституционных норм свидетельствует о наличии в обществе скрытых, внутренних причин и законов, которым подчинены определенные факторы общественной жизни. В этой связи представляется весьма спорным противопоставление суверенитета народа и суверенитета государства или же исключение народного суверенитета в государственном суверенитете, как это делают отдельные авторы<sup>23</sup>. Представляется оправданным вывод о том, что государственный суверенитет – это только политико-правовое средство реализации народного суверенитета. Государство, воплощая в себя власть народа, его суверенитет, само становится суверенным. По своей социальной сущности суверенитет народа и суверенитет государства едины, точно так же воля народа и воля законодателя неразделимы<sup>24</sup>. На структуру конституционализма Российской Федерации влияют также нетипичные

ситуации правоприменительного процесса в субъектах Российской Федерации, что свидетельствует о важности и необходимости дальнейшей разработки проблем народного (государственного) суверенитета в рамках правовой государственности Российской Федерации<sup>25</sup>.

Несмотря на наличие в Конституции Республики Башкортостан 1993 г. серьезных пробелов, были попытки обелить ее. Конституция Российской Федерации признавалась как бы «незаконной», поскольку, по мнению отдельных авторов, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о признании Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием, не согласовалось с реальностью. При этом неадекватно толковались конституционные основы народовластия, правовые основы субъектов Федерации и воля законодателя (народа) Российской Федерации, игнорировалась современная концепция «правовой государственности Российской Федерации», которая охватывает и государственность республик в составе Федерации (ст.ст. 3, 5, 11, 66, 72, 73 Конституции РФ). Утверждалось, что в новой Конституции Российской Федерации не находят отражение полновластие народа, федерализм, разделение властей, политическое, экономическое и идеологическое многообразие, многопартийность, референдум, сформулированные в актах мирового сообщества.

Между тем, как известно, в отличие от предыдущих конституций РСФСР, Конституция Российской Федерации 1993 г. предусматривает механизмы и гарантии рыночных отношений. Так, в **политической** системе они проявляются в **идеологическом** и политическом многообразии; в **экономической** системе - в различных формах собственности, конкуренции и свободе экономической деятельности; в **социальной** сфере - в свободном развитии человека, гарантии социальной защиты; в **правовой** системе - во взаимной ответственности государства и граждан (ст.ст. 7, 8, 13, 19, 23 Конституции РФ).

Практика принятия законов показала, что депутаты и представители конкретных отраслей права (например, гражданского, административного, уголовного и др.) не всегда четко уясняли специфику превращения «социального запроса общественных интересов» в действующий закон. Они не учли действия юридических принципов перевода

<sup>23</sup> См.: Черниченко С.В. Делим ли государственный суверенитет? // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 25.

<sup>24</sup> См.: Маликов М.К. Указ. соч. С. 12.

<sup>25</sup> Маликов М. Ф. Проблемы современной государственности // Вестник Башкирского государственного университета. 1996. № 1. С. 46-48.

экономических отношений в правовые, а также не рассчитали экономико-правовые последствия принятых нормативных актов, им также не удалось преодолеть несогласованности в законотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

Помимо всего прочего, принятые федеральные и региональные законы не содержали всех процессуальных средств их реализации. Между тем, как известно, функции процессуальных средств реализации Конституции конкретизируются во всех трех стадиях реализации права, а именно: в регулировании общественных отношений (юридическая норма); в возникновении субъективных прав и юридических обязанностей (правоотношение); в реализации субъективных прав и обязанностей (саморегуляция и правоприменительные акты).

Такое соотношение в функциях процессуальных средств реализации Конституции связано с тем, что процессуальные средства «присутствуют» в доведении правовых норм и предписаний до сведения, в постановке законов и других правовых актов социально полезной цели и в поддержке правом социально-правового контроля<sup>26</sup>. Процесс воздействия функций процессуальных средств в реализации Конституции начинается с постановки целей и заканчивается достижением положительного результата. Отсюда представляется необходимой разработка процессуально-правовых принципов реализации регионального материального права, то есть законов, регулирующих отдельные сферы отношений (например, агропромышленного комплекса, экологии и т.п.) в Республике Башкортостан, которые предусматриваются в проектах законодательных актов республики в 2011 г.

### **Концепция развития конституционного законодательства**

Концепция развития конституционного законодательства Республики Башкортостан была разработана с позиции согласования федерального и регионального законодательства. Она нашла подтверждение в Законах республики «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» от 11 июня 1996 г., от 3 ноября 2000 г., от 3 декабря 2002 г., от 15 июня 2006 г., от 18 сентября 2008 г. и от 13 июля 2009 г.

Основаниями данной концепции служили реформы Государственной власти в субъектах Российской Федерации. В них учитывались

принятые законы в республике, которые не имели аналогов не только в других субъектах Российской Федерации, но и на федеральном уровне. Характерно то, что собственное правовое регулирование в Республике Башкортостан осуществлялось в рамках конституционных полномочий Президента Республики Башкортостан и Государственного Собрания Курултай Республики Башкортостан.

Так, до 2000 г. в соответствии со ст. 76 Конституции РФ и ст. 71 Конституции РБ, были приняты более 300 законов и 16 кодексов Республики Башкортостан, в том числе: Арбитражный процессуальный кодекс Республики Башкортостан, Трудовой кодекс Республики Башкортостан, Земельный кодекс Республики Башкортостан, Жилищный кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан об административных нарушениях, Кодекс Республики Башкортостан о пожарной безопасности, Градостроительный кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, Водный кодекс Республики Башкортостан, Лесной кодекс Республики Башкортостан, Семейный кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан о выборах, Кодекс Республики Башкортостан об охране здоровья граждан, Экологический кодекс Республики Башкортостан, Кодекс Республики Башкортостан о недрах, Кодекс Республики Башкортостан о безопасности дорожного движения. По существу такая практика являлась подтверждением реализации **Приложения** к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 г. и **Постановления** Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 г. «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан». Однако вышеуказанные кодексы были отменены. На сегодня действуют только кодексы о выборах, об охране здоровья граждан, о недрах, о безопасности дорожного движения, а также семейный и экологический кодексы.

Следует подчеркнуть, что отмена вышеупомянутых кодексов республики была вполне правомерной, поскольку Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации должны были издавать законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации. **Она означала осуществление собственного правотворчества при оптимальном сочетании компетенции Федерации и ее субъектов.** В этой связи на

республиканских научно-практических конференциях по актуальным проблемам согласованием государственных интересов федерации и регионов **высказывались вполне оправданные предложения о необходимости дальнейшего изучения республиканской практики блокировочного законодательства.**

В частности, федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) предусматривает действие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции Российской Федерации. **Стало нежелательным принятие самостоятельных республиканских кодексов, а вместо них законов, предусматривающих только порядок применения федерального законодательства на территории республики с учетом экономической особенностей, а не приостановление или же отмены федерального законодательства путем их «блокирования».**

Характерным моментом республиканского правотворчества было то, что конституционные нормы Республики Башкортостан стали уточняться, конкретизироваться, изменяться, дополняться федеральным конституционным законом, федеральными законами, договорами, решениями Конституционных Судов Российской Федерации и Республики Башкортостан.

По официальному признанию, в конституции республики было внесено более 100 поправок и свыше 60 процентов изменений. Однако, фактически не осталось ни одной статьи без изменений и дополнений. Более того, на сентябрь 2009 г. около 500 нормативно-правовых актов республики нуждались в согласовании с федеральным законодательством<sup>27</sup>.

Дополнения в Конституции Республики Башкортостан 1993 г. были связаны с подписанием Договора «О разграничении предметов веде-

ния и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан». На изменение Конституции Республики Башкортостан непосредственно повлияли Республиканский Закон № 35-з от 2 июня 1996 г. «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан и особую процедуру пересмотра отдельных конституционных положений»<sup>28</sup>, признание республики неконституционными конкретных норм законодательства Республики Башкортостан<sup>29</sup>, решения Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии Федеральным законам законодательства республики о выборах в Парламент Республики Башкортостан<sup>30</sup>. На совершенствование Основного Закона Республики Башкортостан были направлены и решения Конституционного Суда Республики Башкортостан<sup>31</sup>.

Необходимость рассмотрения отдельных положений статей 1, 3, 69 Конституции Республики Башкортостан была связана с тем, что к 2000 г. изменилось отношение к Федеративному Договору и Приложению к нему Точно также многие положения договора 1994 г. конкретизировались с учетом того, что «субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом», «субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством», «конституции не должны противоречить Конституции Российской Федерации», «Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, а также конституционно-правовой статус и полномочия республики не с их волеизъявлением в порядке договора»<sup>32</sup>.

По решению Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2000 г. «признание не соответствующими Конституции Рос-

<sup>28</sup> Советская Башкирия. 1996 г. 16 июля.

<sup>29</sup> Не всякий язык доводит до Президентского кресла // Российская газета 4 апреля 1998 г.

<sup>30</sup> Самостоятельностью России не сплотить // Российская газета. 3 июня. 1997 г.

<sup>31</sup> Законы должны быть едиными // Советская Башкирия – Известия Башкортостан. 18 июня 2000 г.

<sup>32</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай // Российская газета. 2000. 21 июня.

<sup>26</sup> Маликов М. Ф. Концепция государственной власти и самоуправления. Уфа, 1997. С. 16.

<sup>27</sup> См.: Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. Уфа: Китап, 2009. С. 231-327.

сийской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений, принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными».

Исходя из этих положений Конституционный Суд Республики Башкортостан стал толковать понятие «государственный суверенитет» как обладание Республикой Башкортостан всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренной статьями 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации. Характерно то, что, по мнению Конституционного Суда Республики Башкортостан, содержание термина «суверенитет Республики Башкортостан» в составе Российской Федерации в частях первой и второй статьи 1, части первой статьи 17, части второй статьи 82, части второй статьи 85, пункте 1 статьи 86, статье 143 Конституции Республики Башкортостан по смыслу не выходит за пределы компетенции (предметы ведения и полномочия) Республики Башкортостан, предусмотренной статьями 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации<sup>33</sup>.

Конституционный Суд Республики Башкортостан свое решение обосновал тем, что в Преамбуле Конституции Республики Башкортостан не содержится понятия суверенитета Республики Башкортостан. Положения частей первой и второй статьи 1, части первой статьи 17, части второй статьи 82, части второй статьи 85, пункта 1 статьи 86, статьи 143 Конституции Республики Башкортостан, содержащие термин «суверенитет Республики Башкортостан» в составе Российской Федерации, по смыслу не выходят за пределы компетенции (предметы ведения и полномочия) Республики Башкортостан, предусмотренной

<sup>33</sup> Представляется неоправданным исключение из п. 25 ст. 88 Конституции Республики Башкортостан в редакции 2002 г. положения «Об отмене указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции РБ и законом РБ» было. См.: *Малков М.Ф.* Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. С. 178.

статьями 5 (ч. 3), 73, 76 (ч. 4) Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РБ от 28 декабря 2001 г.).

На практике встречались трудности, связанные с некоторыми противоречиями между федеральным законодательством и договорами. К примеру, в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан 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» содержались положения о том, что в ведении Республики Башкортостан находятся вопросы судоустройства, прокуратуры, помилование лиц, осужденных судами Республики Башкортостан<sup>34</sup>.

Что касается полномочий органа законодательной власти субъекта Федерации, то они более четко определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с изменениями на 24.07.2002 г.).

В этой связи следовало бы конкретизировать «иные полномочия» Государственного Собрания Республики Башкортостан, Президиума Государственного Собрания Республики Башкортостан, Председателя Правительства Республики Башкортостан и Правительства Республики Башкортостан в статьях 75 (п. 39), 83 (п. 19), 96 (п. 14) и 100 (п. 17), которые были в проекте Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан».

Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ внесены изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» на территории Российской Федерации по вопросам единых федеральных государственных образовательных стандартов и институтов регио-

<sup>34</sup> Идея о создании самостоятельной судебной системы республики была отражена в упомянутом Постановлении Верховного Совета Республики Башкортостан от 29 февраля 1992 года «О судебной реформе в Республике Башкортостан». См.: Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 294. «Создание самостоятельной судебной системы» признавалось как достижение республики. См.: *Мукшинов И.Ш.* О статусе Республики Башкортостан обновленной России // Башкортостан в новых условиях российского федерализма. Уфа: РИО БАГСУ, 2007. С. 17. О неправомерности создания самостоятельной республиканской судебной системы. См.: Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 3, 304-305.

нального образовательного стандарта. Это привело к противоречию с федеральным законодательством законов Республики Башкортостан от 29.10.1992 г. № ВС-13/32 «Об образовании», от 10.06.1996 г. № 34-з «О республиканском комплексе учебников для образовательных учреждений», от 14.01.1997 г. «Об экологическом образовании в Республике Башкортостан», от 05.04.2004 г. № 73-з «О детско-юношеском спорте в Республике Башкортостан», от 17.03.1998 г. № 145-3 «О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан» в части установления регионального компонента образовательного стандарта. Возник вопрос о конкретизации ст. 47 конституции республики в редакции 2006 г., предусматривающей об установлении национально-регионального компонента государственных образовательных стандартов, исключенных решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, в области образования требовало приведения в соответствие с федеральным законодательством Постановление Правительства Республики Башкортостан от 23 мая 2003 г. № 124 «Об организации целевого приема студентов в государственные высшие и средние профессиональные учебные заведения в Республике Башкортостан» в части установления квот целевого приема в отношении образовательных учреждений, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти.

В бюджетной сфере противоречили федеральному законодательству законы Республики Башкортостан от 15 июля 2005 г. № 203-3 «О межбюджетных отношениях в Республике Башкортостан», от 15 июля 2005 г. № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан», постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан от 23 ноября 1999 г. № 365 «Об утверждении Положения о залоговом фонде обеспечения долговых обязательств Республики Башкортостан», от 21 октября 1996 г. № 293 «О порядке возмещения из республиканского бюджета сумм акциза на спирт этиловый, вырабатываемый из всех видов сырья, за исключением пищевого, и использованный на производство не облагаемой акцизами продукции».

В области охраны окружающей среды не соответствовали федеральному законодательству Законы Республики Башкортостан от 7 ноября 2005 г. № 229-з «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Республике Башкортостан», от 29 апреля 1996 г. № 30-з «О животном мире», постановление Кабинета Министров

Республики Башкортостан от 20.06.2002 г. № 190 «Об утверждении Положения о государственном учреждении Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира при Министерстве лесного хозяйства и природных ресурсов Республики Башкортостан», постановление Совета Министров Башкирской АССР от 27.07.1989 г. « 154 «Об утверждении правил охоты в Башкирской АССР и границ охотничьих заказников местного значения».

Признаны противоречащими федеральному законодательству Законы Республики Башкортостан от 29.04.1996 г. № 30-з «О животном мире», от 07.11.2005 г. № 229-з «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Республике Башкортостан».

В жилищной сфере противоречил федеральному законодательству Закон Республики Башкортостан от 29.11.2005 г. № 238-3 «О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках» и постановление Правительства Республики Башкортостан от 17.10.2007 г. № 291 «О Порядке предоставления субсидий участникам программы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг. в Республике Башкортостан».

Отдельные положения Порядка предоставления субсидий участникам подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы в Республике Башкортостан, утвержденного постановлением Правительства Республики Башкортостан от 17.10.2007 г. № 291 не соответствуют федеральному законодательству в части, касающейся установления возрастного ценза.

Противоречило федеральному законодательству Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 13.03.2000 г. № 67 «Об утверждении Положения о добровольных пожарных дружинах» от 09.11.1999 г. № 349 «О состоянии и развитии ведомственной пожарной охраны в сельской местности».

В общественной безопасности требовали приведения в соответствие с федеральным законодательством законы Республики Башкортостан от 14.10.1994 г. № ВС-25/45 «О милиции общественной безопасности», от 08.12.1997 г. № 126-3 «О социальной адаптации лиц, освобожденных и освобожденных из учреждений, исполняющих уголовные наказания».

Данными законами превышены полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Фе-

дерации и субъектов Российской Федерации, урегулированы отдельные положения в нарушение установленной компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В сфере государственного управления не согласовались с федеральным законодательством Постановление Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан от 06.09.1995 г. № ГС-33 «Об Избирательной комиссии РБ», Постановление Кабинета Министров РБ от 14.04.1997 г. № 73 «О мерах по упорядочению эксплуатации автомобилей с особыми государственными регистрационными знаками и специальными световыми и звуковыми сигналами в РБ», Постановление Президиума Верховного Совета РБ Совета Министров Республики Башкортостан от 14.10.1993 г. № 428 «О мерах по усилению социальной защиты работников центрального аппарата республиканских органов государственной власти и управления, правоохранительных органов, судов, органов прокуратуры, глав администраций районов и городов Республики Башкортостан», Постановление Правительства Республики Башкортостан от 05.11.2002 г. № 331 «О межведомственной комиссии по миграционной политике», Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 10.10.1996 г. № 287 «Об утверждении Положения о порядке лицензирования ветеринарной деятельности в Республике Башкортостан.

Данными правовыми актами превышены полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, урегулированы отдельные положения в нарушение установленной компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 26 марта 2008 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» упразднен институт платного обязательного экземпляра документов, что потребовало также исключения из Федерального закона понятия «бесплатный» экземпляр документов. В этой связи также требовал приведения в соответствие с федеральным законодательством Закон Республики Башкортостан от 11.11.1996 г. № 57-з «Об обязательном экземпляре документов».

В соответствии с Рекомендациями по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденными Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27.11.2001 г. № 313, принципами ведения федерального

регистра являются общедоступность и открытость информации, содержащейся в федеральном регистре.

Согласно протесту Прокуратуры Республики 26 марта 2009 г. Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан направил запрос в Конституционный суд республики для дачи однозначного толкования некоторых статей Конституции Республики.

В частности, ч. 1 ст. 83 конституции республики следовало бы привести в соответствие с требованием Федерального закона об основных принципах организации органов власти субъектов РФ путем дополнения положением, что главой Башкирии, как и любого другого региона России, не может быть лицо, имеющее гражданство другого государства или вид на жительство в другой стране. Кроме того, в п. 11 ч. 1 ст. 87 конституции республики президент Башкирии вправе лишь участвовать в работе Государственного собрания Республики Башкортостан. Между тем по тому же Федеральному закону, глава субъекта вправе не просто участвовать в работе местного парламента, но и имеет право совещательного голоса.

В следующем спорном п. 10 ст. 96 Конституции РБ говорится, что правительство республики «управляет и распоряжается государственной собственностью Республики Башкортостан в соответствии с законами Республики Башкортостан, а также федеральной собственностью, переданной в управление Республики Башкортостан в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Этот пункт необходимо было привести в соответствие с федеральным законодательством, исключив положение о том, что в полномочия правительства входит право распоряжаться федеральной собственностью.

В ст. 107 конституции республики предусмотрено положение о том, что «судьями судов Республики Башкортостан могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет». Эту статью необходимо было дополнить положениями, принятыми в декабре 2008 г., которые предполагают дополнительные требования к лицам, наделенным статусом судьи.

В критическом плане нуждались в осмыслении предложения практических работников о необходимости добавления в ранее измененную в 2000 г. и в редакции конституции республики от 2003 г. исключенную статью 4 со следующими изменениями:

1. Гражданство Республики Башкортостан приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом РФ и законом Республики Башкортостан, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Гражданство РФ и РБ является единым. Все граждане РБ являются одновременно и гражданами РФ.

3. Каждый гражданин РБ, а, следовательно, и РФ, обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ и РБ.

4. Гражданин РБ, а, следовательно, и РФ, не может быть лишен своего права на гражданство или его изменения.

2. Дополнить статью 51 в редакции Конституции РБ от 15.06.2003 г. № 322-з: «В Республике Башкортостан гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи» следующими положениями:

1. Гражданам Республики Башкортостан гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Вернуть в действие исключенную в редакции Конституции РБ от 3.11.2000 г. № 94-З статью 59: Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда: Обвиняемый на обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого, с поправкой в п. 1 «федеральным» законом порядке.

Вернуть в действие исключенную в редакции конституции республики от 2000 г. статью 60: «Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона».

Заслуживало поддержки Решение Совета Уфимского Городского Округа о внесении в Государственное Собрание проекта закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты республики

в области предоставления мер социальной поддержки опекунам (попечителям), приемным и патронатным семьям», так как оно направлено на приравнивание деятельности по воспитанию ребенка в замещающей семье к педагогическому труду. Это соответствует вале и требованию ст. 42 конституции республики в редакции 2008 г.

В целях эффективной реализации положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в Республике Башкортостан, а также реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления необходимо было изложить статью 114 Конституции Республики Башкортостан в редакции 2008 г. в следующий редакции: «Органы местного самоуправления могут наделяться федеральными законами, законом Республики Башкортостан отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств».

Исходя из положений части 15 статьи 11 Закона Российской Федерации от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»<sup>35</sup>, определяющей право субъектов Российской Федерации наделять органы местного самоуправления полномочиями на предоставление мер социальной поддержки гражданам, награжденным знаком «Почетный донор России» статью 6 Кодекса Республики Башкортостан от 5 ноября 1993 г. № ВС-21/21 «Об охране здоровья граждан»<sup>36</sup> в ред. 28.12.2007 г. № 506-3 дополнить пунктом 7: «Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки гражданам, награжденным знаком «Почетный донор России»».

В Российской Федерации муниципальная собственность признается как одна из формы собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Поэтому в ст. 10 Конституции РБ следовало бы указать на то, что в муниципальной собственности могут находиться и природные ресурсы.

<sup>35</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 28, ст. 1064; Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 17, ст. 1638; 2004, № 35, ст. 3607.

<sup>36</sup> Кодекс Республики Башкортостан от 5 ноября 1993 года № ВС-21/21 «Об охране здоровья граждан» в ред. Законов РБ от 17.01.1997 № 73-з, от 19.03.1999 № 223-з, от 07.03.2001 № 199-з, от 05.10.2004 № 112-з, от 02.12.2005 № 246-з, от 24.05.2006 № 317-з, от 12.12.2006 № 393-з, от 28.06.2007 № 441-з, от 10.12.2007 № 497-з, от 28.12.2007 № 506-з.

Лесной кодекс РФ устанавливает полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений, в частности: 1) владение, пользование, распоряжение такими лесными участками; 2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды; 3) установление ставок платы за единицу объема древесины; 4) разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов; 5) осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков (ст. 84)<sup>37</sup>.

Исходя из вышеизложенного, следовало бы часть 2 статьи 4 Закона Республики Башкортостан от 20 ноября 2007 г. № 486-з «О регулировании лесных отношений в Республике Башкортостан» изложить в редакции: «2. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, находящихся в собственности Республики Башкортостан».

Дополнить статью 4 частью 3 следующего содержания: «3. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, находящихся в собственности Республики Башкортостан, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций бюджета Республики Башкортостан».

Следовало бы дополнить часть 2 ст. 14 конституции республики в редакции 2008 г. следующей формулировкой: «Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Республике Башкортостан, не должны противоречить настоящей Конституции и Конституции РФ», поскольку государственная власть осуществляется в соответствии с Конституциями Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Были опротестованы Прокуратурой как противоречащие законодательству Российской Федерации и отменены Государственным Собранием Республики Башкортостан законы: «О прокуратуре Республики Башкортостан», «О Верховном Суде Республики Башкортостан», «О Высшем арбитражном суде в Республике Башкортостан»,

«О статусе судей в Республике Башкортостан», «О международных договорах Республики Башкортостан», «О порядке помилования лиц, осужденных судами Республики Башкортостан», Арбитражный процессуальный кодекс Республики Башкортостан и др.<sup>38</sup>

В Республике Башкортостан Президент до 2002 г. не обладал правом роспуска Парламента республики. Согласно ст. 87 Конституции Республики Башкортостан в редакции 2008 г., Президент Республики Башкортостан не имел полномочия для роспуска либо приостановления деятельности выборных органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящей Конституцией и федеральным законом.

На основании Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан», принятого 30 ноября 2006 г., Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан вправе выразить недоверие Президенту Республики Башкортостан в случаях: 1) издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции Республики Башкортостан, законам Республики Башкортостан, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Президент Республики Башкортостан не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; 2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, законов Республики Башкортостан, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; 3) ненадлежащего исполнения Президентом Республики Башкортостан своих обязанностей.

Полномочия Президента Республики Башкортостан прекращаются также досрочно в случаях: 1) его отставки по собственному желанию; 2) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президентом Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных

<sup>37</sup> Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 N 200-ФЗ // Парламентская газета. № 209. 14.12.2006.

<sup>38</sup> Еникеев З.И., Еникеев А.З. История государства и права Башкортостана. Уфа: Китап, 2007. С.409.



случаях, предусмотренных федеральным законом; 3) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; 6) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; 7) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; 8) его смерти.

Однако в ст. 71 Конституции РБ в редакции 2008 г. такое полномочие Государственного собрания не предусмотрено, а только определено временное исполнение премьер-министром обязанностей президента РБ в связи с болезнью или отпуском.

В период внесения изменения в конституцию республики отмечалось, что в соответствии с пунктом 19 статьи 95 Конституции Республики Башкортостан Президент Республики Башкортостан осуществлял право помилования граждан, осужденных на основании законов Республики Башкортостан. Это важное государственное полномочие Президента действовало согласно пункту 11 статьи 3 Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан», установившим, что в ведении Республики Башкортостан находится помилование лиц, осужденных судами Республики Башкортостан. Тем не менее, некоторые депутаты в этом не находили противоречий в договоре, а только рекомендовали согласовать п. 19 ст. 95 Конституции Республики Башкортостан с п. 11 ст. 3 названного Договора<sup>39</sup>.

Отношения Правительства и Государственного Собрания республики определялись по двум направлениям.

Первое направление определило подотчетность Правительства Государственному Собранию. Полномочия Государственного Собра-

ния на дачу согласия на назначение Премьер-министра Республики Башкортостан, решение вопроса о доверии Правительству, определение совместно с Президентом республики внутренней и внешней политики Республики Башкортостан реализовались в дальнейшем органами исполнительной власти республики.

Второе направление исходило из взаимоотношений Правительства и Государственного Собрания по согласованию интересов при принятии республиканского бюджета и рассмотрении проектов законов по перспективе экономического и социального развития республики.

В соответствии с конституцией республики в редакциях 1993 и 2000 гг. законопроекты о введении или отмене налогов, частичном или полном освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств республики и другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет республиканского бюджета, могли быть внесены любым субъектом законодательной инициативы только при наличии заключения Кабинета Министров Республики Башкортостан.

После внесения 3 декабря 2002 г. изменений и дополнений в Конституцию эти вопросы, кроме выпуска государственных займов (он исключен из текста), рассматриваются Государственным Собранием – Курултайем Республики Башкортостан по представлению Президента Республики Башкортостан либо при наличии его заключения, представляемого в Государственное Собрание Республики Башкортостан в течение одного месяца.

Представляли определенный интерес и обращения граждан в законодательные органы по вопросам высоких процентов ставки по ипотеке (11-13%); высоких цен на жилье; смешанного состава очереди на получение социального жилья; высоких ограничений в области определения жилищных прав. В связи с этим признавались изменения в п. 1 ст. 52, п. 1 ст. 57 Жилищного Кодекса Российской Федерации, в Федеральных Законах «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и «О минимальном размере оплаты труда», в Градостроительном Кодексе Российской Федерации.

В Конституционном законодательстве Республики Башкортостан предметом изучения был и вопрос об обновлении законодательной базы комплексной программы борьбы с преступностью, которая была утверждена еще 1993-1995 годах. Тем более что, были созданы Совет Безопасности при Президенте РБ, Координационный совет пра-

<sup>39</sup> Тем самым отдельные депутаты предлагали узаконить неправовое положение. См.: *Гибдатов Р.А.* Некоторые мысли по поводу нашей конституции // Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Т. 2. С. 55.

воохранительных, судебных и контролирующих органов, а также законы Республики Башкортостан «О борьбе с коррупцией», «О безопасности в Республики Башкортостан», Указ Президента Республики Башкортостан «О дополнительных мерах по укреплению законности и правопорядка в республике» и другие нормативные акты.

В литературе отмечались и нарушения ст. ст. 32, 71, 72, 76 Конституции России в региональных законодательных актах по вопросам: классификации и наименования государственных должностей; включения в число государственных служащих лиц, занимающих политические должности (руководителей регионов), муниципальных служащих; определения исчерпывающего перечня дисциплинарных взысканий; присяги на верность региону без упоминания Конституции и федерального законодательства<sup>40</sup>. В то же время в Федеральных законах «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации» и «Об адвокатской деятельности и об адвокатуре Российской Федерации» не предусматривались формы участия субъектов Федерации в формировании Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и адвокатуры.

### **Концепция предпринимательской деятельности**

Отсутствие в союзном и прежнем российском законодательстве конституционно-правовых основ предпринимательских отношений порождало борьбу с кулачеством и туеядством, искажением руководителями совхозов и колхозов отчетности посевных площадей. Пробелы в конституционном регулировании предпринимательских отношений в России восполнялись НЭПом, коллективизацией, внедрением хозрасчета, арендного подряда. Как известно, эти мероприятия не приносили, да и не могли бы дать позитивного результата, так как в них не предусматривались основы предпринимательской деятельности<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Кунакбаев Р.Х. К вопросу федерализма в государственной гражданской службе // Общие вопросы организации взаимодействия органов власти Российской Федерации и ее субъектов. Уфа: БАГСУ, 2005. С. 128.

<sup>41</sup> Конституционно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в Республике Башкортостан // Материалы научно-практической конференции «Конституция Республики Башкортостан – основа правовой системы республики», посвященной 15-летию Конституции Республики Башкортостан. Уфа: Секретариат Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, 2009. С. 70-74.

Республика Башкортостан стала на путь опережающего законодательства путем создания конституционных правовых норм, административно-правовых основ, процессуально-правовых механизмов реализации федерального, регионального и муниципального законодательства в отношениях предпринимательской деятельности. В соответствии с Указами Президента Российской Федерации «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» и «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» был отменен Закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» 1995 г.

В программном Заявлении Совета Министров Башкирской АССР по преодолению негативных явлений в социальной и экономической сферах предусматривались: организация малых и средних предприятий; разгосударствление собственности в сфере производства и обслуживания населения; резкое сокращение с последующей полной отменой государственных дотаций и субсидий убыточным предприятиям и хозяйствам; передача в аренду или распродажа имущества предприятий и хозяйств-банкротов; консервация незавершенного производственного строительства за исключением объектов социального характера.

В республике была разработана концепция развития предпринимательства в Башкортостане на 2006-2010 гг. с учетом действия с 1 января 2006 г. Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В ней предусматриваются: направления на оказание услуг субъектам малого предпринимательства в бизнес-инкубаторе конституционно-нормативного регулирования предпринимательской деятельности; финансирование предпринимателей, имеющих право выкупа недвижимого имущества, с использованием механизма кредитования через уполномоченные правительством банки; конкретизация функций Координационного совета объединений предпринимателей Республики Башкортостан; разработка принципов взаимодействия государства и частного бизнеса на основе Федерального и республиканского законодательства; защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора); оказание субсидий предпринимателям из бюджета республики; исключение из предпринимательской деятельности незаконного предпринимательства; определение критериев налогообложения доходов и расходов при приобретении малыми предприятиями имущественных комплексов; создание Свода

законов о предпринимательской деятельности в Республике Башкортостан; согласование деятельности исполнительной власти РФ и ее субъектов по законопроектам в порядке законодательной инициативы Правительством РФ по предметам совместного ведения или затрагивающие интересы Республики Башкортостан<sup>42</sup>.

В проекте законов «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» и «Об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве» предпринимательские отношения в республике нуждались в определении приоритетных направлений деятельности предпринимателей в областях промышленного производства и инновационной сфере; агропромышленного комплекса, в том числе переработка отечественной сельскохозяйственной продукции; лесопромышленного комплекса, в том числе лесозаготовка; строительства и жилищно-коммунальной сферы; бытового обслуживания населения; народных художественных промыслов и ремесел; внутреннего туризма<sup>43</sup> и придорожного сервиса; утилизации отходов и природоохранной деятельности; лизинговой деятельности при обеспечении субъектов малого предпринимательства производственными фондами<sup>44</sup>.

В соответствии с Республиканской программой развития субъектов малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан на 2010–2011 гг., «предоставление субсидий муниципальным образованиям Республики Башкортостан для поддержки мероприятий муници-

<sup>42</sup> Постановление Правительства Республики Башкортостан от 3 марта 2010 г. № 64 «О Республиканской программе развития субъектов малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан на 2010 – 2011 годы» (в ред. Постановлений Правительства РБ от 24.06.2010 г. № 231, от 19.07.2010 г. № 273, от 05.10.2010 г. № 373, от 07.12.2010 г. № 469, от 16.12.2010 г. № 485, от 30.03.2011 г. № 77) // URL: <http://sibav-rb.ru/article/a-94.html>

<sup>43</sup> В декабре 2011 г. заключено соглашение о сотрудничестве по развитию внутреннего туризма в Республике Башкортостан. В 2012 г. на социальный туризм будет направлено 37 млн. рублей. Таким образом в республике возможно развитие различных направлений въездного туризма, включая оздоровительный, экологический, культурно-познавательный, этнографический, горно-лыжный. // [www.vedomosti.journal-ufa.ru](http://www.vedomosti.journal-ufa.ru)

<sup>44</sup> Данное положение нашло отражение в Законе Республики Башкортостан от 30.05.2011 г. № 398-з «Об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве». <http://www.pppinrussia.ru>

пальных программ производится на условиях финансирования за счет средств бюджета Республики Башкортостан на конкурсной основе<sup>45</sup>.

На сегодняшний день наметились два основных направления развития законодательства в сфере регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства и механизмов их поддержки. Во-первых, это необходимость осуществления государственной политики в сфере экономики в целом и определения в ней места малого и среднего предпринимательства, а на этой базе формирование законодательных актов, обеспечивающих развитие малого и среднего предпринимательства. Во-вторых, при активной законодательной деятельности разработка механизмов реализации законов, принятых в экономической сфере, без чего они становятся неработающими. Участники парламентских слушаний приняли проект рекомендаций Государственному Собранию РБ и Правительству РБ. В нем было признано целесообразным определение дополнительных мер финансовой, имущественной, организационной и консультативной поддержки предпринимателей и предоставление субъектам малого и среднего предпринимательства льгот по земельному налогу и арендной платы<sup>46</sup>.

В свете сказанного возникает необходимость оптимизировать государственно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в республике с учетом развития многообразия форм собственности и утверждения многих субъектов рынка, создающих конкурентную среду; укрепления государственного сектора экономики за счет встраивания в его структуры форм малого и среднего предпринимательства, особенно в виде рискованного (венчурного) капитала, осуществляющего прорыв в наукоемких, инновационных отраслях производства; укрепления кредитно-финансовой поддержки государством приоритетных направлений развития малого предпринимательства и стимулирования его деятельности, прежде всего в области структурной перестройки и научно-технического обновления производства<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> См.: 12 мая 2011 г. состоялись парламентские слушания на тему «О ходе реализации законодательства в сфере развития малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан» // URL: <http://www.mbis.bashkortostan.ru/posts/view/425>

<sup>46</sup> URL: <http://www.sp-oktb.ru/content/news/index.php?ELEMENTID=5789>

<sup>47</sup> Реализация этой задачи возложена на Государственный Комитет Республики Башкортостан по предпринимательству и туризму. См.: Указ Президента Республики Башкортостан «Об утверждении Положения о Государственном комитете Республики Башкортостан по предпринимательству и туризму» № УП-640 от 9 ноября 2010 г., <http://www.mbis.bashkortostan.ru/sections/view/269>

## Концепция разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов

Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов осуществляется на основе принципов: государственной и территориальной целостности Российской Федерации; распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единства системы государственной власти; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий.

Основы конституционного строя Российской Федерации закрепляют разграничение предметов ведения и полномочий между ними без определения вопросов разделения власти между федерацией и ее субъектами. Однако, следует учесть, что ФЗ № 95 от 04.07.03 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заменил ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» 1999 г.

Новая модель разграничения полномочий в сфере совместного ведения выделяет закрытый перечень конкретизированных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (41 позиция), которые они осуществляют самостоятельно, в том числе прибегая к детальному правовому регулированию (пункт 2 ст. 26.3). Все эти полномочия осуществляются органами власти субъектов РФ за счет средств, бюджетов соответствующих субъектов РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Представляется не оправданным ведение в научный оборот термина «ратификация федеральных законов», так как «ратификация» означает утверждение верховным органом государственной власти международных договоров. Различаются конституционные законы, федеральные законы, законы о ратификации международных договоров, о поправках к Конституции, законы субъектов РФ и формы законов, основы, кодексы. Согласно федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» включение международных договоров в правовую систему не лишает их смысла международных актов с внутригосударственными гарантиями.

Видимо, понятие «ратификация федеральных законов» было связано с дальнейшим взаимоотношением России с ее субъектами на основе «статуса субъектов Российской Федерации» (ст. ст. 5, 65, 66 Конституции РФ), «предметов ведения (совместного ведения) и полномочий между федеральным органом государственной власти и органом власти субъектов Федерации» (ст. ст. 71-73, 76, 77, 78 Конституции РФ), «принципов и пределов правового регулирования взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами», «форм реализации федерального законодательства».

Все эти направления разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов возникли на основе «союзных и федеральных законов», «собственных» законов субъектов Федерации в системе федерального законодательства, участия республик в согласовании федерального и регионального законодательства, отмены федеральных и республиканских нормативных актов, противоречащих друг другу.

Основами разграничения являются три сферы ведения: исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации); совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации); все иные вопросы отнесены к сфере ведения субъектов Российской Федерации. Они были конкретизированы Федеральными законами от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Общий принцип определения предметов ведения и полномочий республик в составе Российской Федерации сформулирован в ст. 73 Конституции Российской Федерации. В ней предусмотрено положение, согласно которому, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти<sup>48</sup>.

Практика показывает, что трудности в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами связана с нечеткостью модели распределения полномочий по предметам совместного ведения.

**Первая модель** распределения полномочий по предметам совместного ведения состоит в закреплении за федеральными органами всех полномочий в областях правового регулирования и государственного управления. При этом исполнительно-распределительные полномочия распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации с сохранением за федеральными органами ряда контрольных и надзорных полномочий. Отсюда представляются не совсем оправданными предложения о целесообразности аннулирования предметов совместного ведения<sup>49</sup>.

**Вторая модель** состоит в распределении всех полномочий в области правового регулирования, а в области государственного управления распределение полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации - путем разграничения полномочий по каждому предмету ведения.

По мнению отдельных авторов, именно расширение федеральной составляющей в сфере совместного ведения центра и субъектов порождает трудности в осуществлении собственного правотворчества. Поэтому высказываются предложения о совершенствовании предметов совместного ведения путем изложения в них компетенции субъектов федерации<sup>50</sup>. Однако следует учесть, что в конституциях

субъектов федерации определены их исключительные полномочия, которые позволяют совершенствовать собственные правовые регулирования с учетом особенностей республики.

**Третья модель** предполагает закрепление за федеральными органами возможности установления принципов, основ регулирования и контроля за соответствием этим принципам законодательных актов, принимаемых в субъектах Федерации, а все иные нормотворческие и исполнительные полномочия закрепляются за органами государственной власти субъектов Федерации<sup>51</sup>.

Заслуживают всяческой поддержки предложения о конкретизации принципов законотворчества по предметам совместного ведения. К ним можно было бы отнести: регулирование федеральным законом отношений, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации; введение общих рамочных норм по вопросам совместного ведения; недопустимость регулирования законом субъекта Федерации вопросов компетенции федеральных органов, даже если правовой акт субъекта Федерации принимается по предметам совместного ведения ранее, чем федеральный закон; соблюдение принципа благоприятного правового режима, разрешающего субъекту Федерации улучшать, но не ухудшать правовой статус участника правовых отношений, определенный на федеральном уровне<sup>52</sup>.

В рамках ст. 72 и ст. 76 Конституции РФ можно было бы разработать и принцип опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам, которые отсутствуют в предметах совместного ведения, не только субъектами Федерации, но и самой Федерацией. В частности, на это нацеливает Конституционный Суд России, отметив, что если субъект Российской Федерации не принял закон по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере.

<sup>48</sup> См.: Закон Республики Башкортостан О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О бюджете Республики Башкортостан» от 22 декабря 2011 г. // Республика Башкортостан. 27 декабря 2011 г. № 247.

<sup>49</sup> Маликов М.Ф., Минеев Е.М. Указ. соч. С. 185.

<sup>50</sup> Толкачев К.Б. Конституция Республики Башкортостан правовая основа общественной жизни // Конституция республики - основа прогресса Башкортостана. Уфа, 2009. С. 21.

<sup>51</sup> Заслуживает особого внимания предложение профессора А.Н. Кокотова о целесообразности определения прерогативы РФ и ее субъектов в сфере совместного ведения. См.: Правотворчество, практика применения, контроль за исполнением действующего законодательства // Научно-методический сборник. Салехард, 2004. С. 23.

В федеральном законодательстве предусмотрены **два типа полномочий** органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

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

Данный перечень не предусматривает возложения на субъекты Российской Федерации дополнительных расходов за счет их бюджетов.

**Ко второму типу** относятся полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые федеральным законодателем. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их осуществление и в случае ненадлежащего исполнения этих полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации временно принимать их на себя<sup>52</sup>.

Ученые и практические работники считают, что конституционные (уставные) суды должны быть наделены дополнительными полномочиями: осуществлять проверку нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, изданных в пределах совместного ведения, на соответствие не только своим конституциям (уставам), но и федеральным законам. В первоочередном порядке следовало бы рассматривать споры о компетенции между органами субъекта

<sup>52</sup> Уминова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Методология изучения регионального права. Уфа: РИО БашГУ, 2011. С. 38.

<sup>53</sup> Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 163-164, 166.

Российской Федерации и по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод, закрепленных в основном законе субъекта. В порядке предварительного урегулирования до рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации можно было бы осуществлять проверку федеральных законов, принятых с нарушением исключительного ведения субъекта Российской Федерации и обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федеральных законов. Нуждаются в законодательном закреплении положения, предусматривающие разрешать споры между органами местного самоуправления, между администрацией субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления, между отраслевым органом субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления.

Средствами соблюдения критериев конституционности законов и иных правовых актов являются: строгое следование в законодательстве смысле и содержанию конституционных понятий и терминов (о формах собственности, о видах государственных органов); издание акта конституционным субъектом, соблюдение конституционной компетенции субъекта, соблюдение процедуры принятия акта, выбор адекватной формы акта, соблюдение конституционного разграничения видов органов государственной власти, размежевания предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением, между Федерацией и ее субъектами; обеспечение правильного толкования Конституцией законов<sup>54</sup>.

### Концепции новации государственной власти

Отменено избрание должностного лица субъекта Российской Федерации населением субъекта Российской Федерации. Установлен порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

<sup>54</sup> Маликов М.Ф. Методология изучения регионального права. Выпуск IV. Уфа, 2001. С. 27.

Установлена конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в виде его роспуска в случае ненадления кандидатуры Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации после двукратного или трехкратного ее рассмотрения.

Упрощена процедура роспуска законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации при принятии им конституции (устава), закона или иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Введена конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Суть ее заключается в том, что Президент Российской Федерации вправе освободить его от должности в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей.

Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации лишен возможности отправить руководителя субъекта Российской Федерации в отставку, ему оставлено лишь право ходатайствовать перед Президентом Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица в связи с выражением ему недоверия.

В связи с тем, что данные инновации регулируются как федеральными, так и региональными законодательствами, следовало бы их согласовать с конституционными положениями республики и законом республики «О Президенте Республики Башкортостан» в редакции 2007 г.

### Концепция конституционно-договорных отношений

Договорные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами определяются как вспомогательная по отношению к законодательному регулированию вопросов разграничения полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 4 Конституции Республики Башкортостан).

Это объясняется тем, что **разграничение предметов ведения** определяется только по Конституции Российской Федерации, **разгра-**

**ничение полномочий** по федеральным законам<sup>55</sup> и в установленных в них случаях договорам между Российской Федерацией и ее субъектами, а **делегирующие отдельные положения** по соглашениям между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В этой связи представляются совершенно неоправданными утверждения о том, что «Татарстан, Башкортостан и Якутия воспользовались договорами и соглашениями как правовое средство, обеспечивающее республикам их суверенизацию и дополнительные привилегии»<sup>56</sup>.

При этом также следует учесть предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (**предметы исключительного ведения** Российской Федерации); предметы ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть осуществляет Российская Федерация **совместно с субъектами**; предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты Федерации: (ст. 72, абз. 1 Конституции Российской Федерации); предмет ведения, по которым **Российская Федерация устанавливает основы законодательства**, а субъекты Федерации издают законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть; предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (**предметы исключительного ведения** субъекта Федерации).

Сложности в регулировании договорных отношений возникают вследствие того, что в перечне предметов ведения имеются вопросы, отнесенные одновременно к предметам ведения Федерации и к предметам совместного ведения. Например, в п. «в» ст. 71 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав нацио-

<sup>55</sup> Нуждается в обосновании утверждение о том, что разграничение полномочий посредством федеральных законов противоречит ч. 3 ст. 11 Конституции РФ // Конституция республики - основа прогресса Башкортостана. С. 25.

<sup>56</sup> *Иванченко Л.А., Калинин В.Ф.* Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности // Методология изучения регионального права. Вып. 4. С. 50.

нальных меньшинств отнесены к ведению Федерации, а в п. «б» ст. 72 эти же вопросы отнесены к предметам совместного ведения.

О наличии значительного числа пробелов и противоречивости в вопросах конституционного регулирования предметов совместного ведения свидетельствует и анализ содержания договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения полномочий. Большинство договоров и соглашений заключено не столько для учета специфики субъектов Федерации, сколько для замены или дополнения норм Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. В какой-то степени представляется обоснованным считать, что внутрифедеральное договорное регулирование по сути восполняет пробелы Российской Конституции и федеральных законов. По верному замечанию ученых, «можно ли называть только татарской, осетинской, краснодарской спецификой необходимость совместного с Федерацией регулирования вопросов миграции; удмуртской проблемой совместное регулирование межбюджетных отношений, исключительно свердловской или башкирской задачей проведение вместе с федеральной властью конверсии»?<sup>57</sup>

Существуют «внутренние договоры», «внутрифедеральные договоры», «внутригосударственные конституционные и внутрифедеральные договоры», «федеральные договоры», «административные договоры». На наш взгляд, приемлем термин «конституционно-правовой договор», поскольку договорные отношения - это признание государственности субъектов Федерации, в том числе Башкортостана<sup>58</sup>.

Изучение результатов заключенных Договоров и вытекающих из них соглашений показало, что они способствовали совершенствованию управления и финансирования в сфере науки и образования, сохранению научно-технического и культурно-духовного потенциала республики, укреплению сотрудничества в борьбе с преступностью.

В дальнейшем посредством межправительственных и межведомственных Соглашений желательно планировать доходы бюджета и осуществлять его исполнение с учетом особенностей республики, решать вопросы, связанные с собственностью, финансированием и

кредитованием различных отраслей хозяйства, направлять средства на решение экологических проблем, своевременно финансировать бюджетные учреждения и программы федерального значения, повысить эффективность капитальных вложений на нужды малообеспеченного населения. Это вполне согласуется с тем, что республика вправе определять порядок заключения, выполнения, приостановления и прекращения действия соглашений, заключаемых органами государственной власти Республики Башкортостан с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Подтверждением этого является Соглашение о взаимодействии между Счетной палатой РФ и Правительством РБ от 6 июня 2011 г.

Признаками «конституционно-правового договора» являются: документальная форма договора (правовой акт); нормативность договора (нормативный правовой акт); волевой характер договора (волеизъявление сторон); свобода договора (согласие сторон); субъективный состав договора (заключение его между субъектами федеративных отношений); объект договора (по поводу конституционно-правовых отношений, принципов единого цикла формирования, размещения и исполнения государственных заказов).

### Концепция региональной децентрализации

Важность изучения концепции региональной децентрализации определяется необходимостью реализации региональных экономических особенностей, прежде всего, Республики Башкортостан.

К особенностям Республики Башкортостан, правовое регулирование которых предполагает иное распределение полномочий, чем в федеральных законах, можно отнести: 1) национальные и религиозные (многонациональный и многоконфессиональный состав населения); 2) территориальные (наличие труднодоступных и отдаленных местностей); 3) экологические (наличие крупнейшего в Европе нефтеперерабатывающего комплекса, а также большого количества химических производств); 4) сельскохозяйственные, поскольку климатические условия не вполне благоприятны для выращивания сельскохозяйственных культур; 5) вопросы животноводства; пчеловодства (наличие уникального вида башкирской пчелы); 6) коневодства (для Республики Башкортостан данный вид животноводства является тра-

<sup>57</sup> Уминова И.А. Указ. соч. С. 35.

<sup>58</sup> Мужиков И.Ш. Указ. соч. С. 15.



диционным); 7) вопросы туризма (наличие природно-климатических, исторических, археологических условий для познавательного, оздоровительного и спортивного туризма); 8) лечебно-оздоровительные (в Республике Башкортостан создана развернутая сеть лечебно-оздоровительных учреждений, имеются запасы редко встречающихся природно-лечебных ресурсов); 9) природные (значительная часть территории республики покрыта лесами; большой объем горных территорий); 10) природоохранные (в Республике Башкортостан имеется большое количество особо охраняемых территорий и природных объектов); 11) геологические (наличие месторождений полезных ископаемых, содержащих уникальные однородные составы или сплавы полезных ископаемых); 12) историко-археологические (наличие уникальных или редко встречающихся исторических и археологических объектов). Основанием для заключения договоров и соглашений между Российской Федерацией и ее субъектами является также то, что Республика Башкортостан выступает донором федерального бюджета.

По признанию законодателей республики, эти особенности реализованы в республиканских целевых программах по регулированию инвестиционной деятельности, приватизации государственного имущества, государственной собственности. Действуют республиканские законодательные акты о пчеловодстве, племенном животноводстве, семеноводстве, об охране атмосферного воздуха, о питьевой воде, мелиорации земель<sup>59</sup>. Сюда же можно отнести Кодекс о недрах, Экологический кодекс.

Однако результаты исследования действия этих законов республики подтверждают необходимость создания комплексных процессуально-правовых средств реализации их предпринимателями, фермерами и всеми субъектами хозяйствования на основе собственного правового регулирования и экономической особенности республики. Таким образом, можно было бы достичь налоговой поддержки отечественных производителей продуктов агропромышленного комплекса и иных продукции для жителей республики, исключить завоз некачественной импортной продукции. Стало заметным внедрение иннова-

ций в законодательство на основе правовой экспертизы законопроектов Российской Федерации и ее субъектов<sup>60</sup>.

Согласно п. 23 ст. 71 Конституции Республики Башкортостан, расширяются сферы законодательной инициативы объектов экономической особенности республики. Это дает возможность рассмотрения своей инициативы, принимать участие в обсуждении проектов законов и обосновать их необходимость в пределах этих особенностей.

В рамках законодательной инициативы в республике будут расширяться объекты экономической особенности в Федеральных законах «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О порядке приведения законодательства субъектов Российской Федерации и соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами», «Об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации», «Об общих принципах государственной стратегии регионального развития в Российской Федерации», «О стандартах бюджетной обеспеченности Российской Федерации», «О порядке передачи управления федеральной собственностью в ведение субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», «О единстве государственной власти в Российской Федерации», «О гарантиях государственной целостности Российской Федерации».

В частности, на реализацию этих целей направлены проекты законов республики: «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», «О контроле за исполнением законов Республики Башкортостан» (следовало бы данный проект обозначить как «Пути совершенствования исполнения законов», определив в проекте вид за-

---

<sup>60</sup> Приказ Минюста РФ от 18.05.2009 г. № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (зарегистрировано в Минюсте РФ 29.06.2009 г. № 14163); Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативно-правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

---

<sup>59</sup> Талкачев К.Б. Указ. соч. С. 19.

кона, то есть административного или бюджетного законодательства и т.п.), «О мониторинге законов Республики Башкортостан», «О порядке выявления мнения населения по вопросам государственного значения» (следовало бы сформулировать этот проект в виде «Реализации общественного мнения по вопросам государственного значения», оставив порядок выявления мнения населения в виде первого раздела проекта), «О регулировании отдельных вопросов отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Республики Башкортостан или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О приватизации государственного имущества в Республике Башкортостан», «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан», «Об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве», «О регулировании лесных отношений в Республике Башкортостан», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан в сфере экологии и природопользования», «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О коневодстве», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О регулировании водных отношений в Республике Башкортостан», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О государственной поддержке сельскохозяйственных потребительских кооперативов», «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Республике Башкортостан».

### Концепция государственной молодежной политики

В условиях трансформации федеративных отношений и модернизации политической системы идет закономерный процесс интеграции демократических институтов молодежной политики, формирования общественных структур и органов управления государственной молодежной политики, инновационно-инвестиционных основ самореализации молодежи. Динамика изменения общественного прогресса непосредственно отражается в отношении 30% молодых людей всей

планеты, 27 % российского и 26,8 % республиканского населения<sup>61</sup> с 14 до 35 лет.

Как федеральная, так и региональная концепции государственной молодежной политики характеризуются политическим процессом постепенного перехода от приоритета государственных интересов к приоритету интересов молодежи. Они предполагают двухуровневое (федеральное и региональное) регулирование и трехуровневую (федеральную, региональную, муниципальную) реализацию.

Эти концепции государственной молодежной политики формируются на основе трех конституционных моделей: **теории дуализма**, признающей в молодежной политике равную ценность и защищенность всех прав человека; **теории минимизма**, предполагающей в государственной молодежной политике защиту интересов молодежи государством; **теории фундаментализма**, признающей государственную молодежную политику как гаранта защиты прав молодежи.

Результаты исследования нормативных актов на основе развития общества и государства в условиях глобального кризиса и социально-экономической, административной реформ позволяют прийти к выводу о необходимости дифференцированного подхода к реализации молодежной политики.

В рамках «Декларации прав российской молодежи в XXI веке», Международных стандартов о правах молодежи, Республиканских целевых программ «Дети Республики Башкортостан на 2006-2010 годы», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2006-2010 годы», «Государственная молодежная политика Республика Башкортостан на 2007-2014 годы»<sup>62</sup> расширить бы сферу федеральных и региональных Гарантий по инновационным проектам молодежи. Тем более что на эти цели были направлены проекты законов Республики Башкортостан 2011 г. «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О молодежной политике в Республике Башкортостан» и «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О детско-юношеском спорте в Республике Башкортостан», а также «Круглые столы о практике примене-

<sup>61</sup> Маликов М.Ф., Паньшин В.Е. Основы инновационного развития государственной молодежной политики на современном этапе. Уфа: РИЦ БашГУ, 2009. С. 4

<sup>62</sup> Маликов М.Ф. и др. Методология изучения реализации государственной молодежной политики Республики Башкортостан. Уфа: РИЦ БашГУ, 2007. 160 с.

ния Закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан».

### Концепция становления конституционного законодательства Республики Башкортостан

Концепцию становления конституционного законодательства Республики Башкортостан можно определить исходя из правовых средств и методов регулирования, федеративной правовой политики, исторического развития российского государства, конституционного развития Российской Федерации и ее субъектов.

Эти постулаты позволили признать приоритетность государственных интересов в Конституциях СССР, РСФСР 1918, 1925, 1936, 1978 гг. и БАССР 1937 г. В них конституционные нормы были оторваны от принципов международного права. Политизация правовых основ общества формировала остаточный принцип интересов личности. Она превращала право в инструмент, и отчуждало государство от решения социальных проблем. Это приводило к тому, что государственное принуждение поддерживало не отвечающие социальным потребностям нормы права<sup>63</sup>.

Такое положение объясняется тем, что при этатической модели конституционного законодательства Союза и РСФСР, предоставлении социальных благ в форме экономических, социальных и культурных прав осуществлялось государство на основе партийных директивов. При либерально-этатической модели расширение предмета конституционного регулирования осуществляется в оптимальных пределах, обеспечивающих нормальное функционирование механизма саморегулирования гражданского общества и исключающих возможность чрезмерного вмешательства в него государства. Как известно, Конституции Российской Федерации и Республики Башкортостан 1993 г. разрабатывались по либерально-этатистской модели.

По существу в них была закреплена трактовка 20-х годов унитарного конституционного понимания, признающая Основной Закон средством регулирования и закрепления социалистических завоеваний.

Однако следует подчеркнуть, что на рубеже 50-х и 60-х гг. изменилось отношение к конституционному пониманию в связи с преобра-

зованием Советского государства в Общенародное государство. Обсуждались и вносились предложения о понимании сущности федеративных явлений и процессов, а также о формах отражения их в Конституции. В 1977-1988 гг. провозглашается курс на формирование правового государства на базе Конституции СССР 1977 г. Но предлагаемые два варианта конституционной реформы путем дальнейшего поэтапного изменения Конституции или принятия новой Конституции были прерваны распадом СССР.

В 1990-2000 гг. актуальной стала проблематика правового положения личности в государстве, конституционных отношений между личностью и государством. Основы правового положения личности стали составлять предмет конституционного регулирования. При этом конституционная власть связывалась с формой государства и демократией с понятиями политического режима и политической системы.

Отсюда выявление особенностей конституционного законодательства республики было бы вполне логичным определить на основе тенденций формирования всего законодательства Российской Федерации в периодах **автономии, централизации и координации** законодательных органов.

Характерным моментом **автономии** в условиях «диктатуры пролетариата (1917-1920 гг.) для Республики Башкортостан является подписание «Соглашения центральной Советской власти с Башкирским правительством о Советской Автономной Башкирии» от 20 марта 1919 г. Данное Соглашение определило Башкортостан в виде автономии как части Российской Федерации без признания ее государственности.

Вместе с тем, по признанию ученых, для этого этапа были характерны признаки национально-государственного образования: формирование руководящих лидеров, понимающих, что только самостоятельное государство наиболее пригодно для развития этносоциальной общности, самоопределяющейся на определенной территории; провозглашение целей и задач государства, институционализация правовых норм и учреждений власти, обязательство перед государством и населением поддерживать внутренний порядок и защищать подвластную территорию, регулировать социальные, национальные, классовые, экономические отношения, преследовать цели общего блага, исключительное право издавать обязательные для всех законы; право определять и изымать налоги и сборы, создавать, содержать и использовать вооруженные силы и органы пресечения; осуществление внешних политических и экономических связей.

<sup>63</sup> Маликов М.К. Крушение империи. С. 3-5.

**Этап централизации** по принципам социализма с 19 мая 1920 г. по 6 февраля 1936 г. характеризуется основами деятельности автономных республик. В отличие от первых лет Советской власти, уже регламентируются всероссийскими органами, структура государственного механизма строится по образцу Центра, местные органы действуют, исходя из общих принципов Конституции РСФСР автономные республики не участвуют во внешних сношениях, не имеют своих вооруженных сил и не выпускают собственных денежных знаков. Все названные сферы определялись Конституцией РСФСР, поскольку, как отмечалось выше, Конституции Башкортостана 1925 и 1937 гг. остались нереализованными.

**Этап координации** с февраля 1936 по 11 октября 1990 г. характеризует идеями «Развитого социализма» и «Общенародного государства», приобретением Башкортостана статуса союзной республики.

**Современный период** развития конституционного законодательства Республики Башкортостан определяется сущностью «правового государства». В нем выделяются **периоды суверенитета республики, согласования федерального и регионального законодательства, стабилизации республиканского законодательства, развития законодательства.**

**Период суверенитета** начинается с принятия 11 октября 1990 г. «Декларации о суверенитете БАССР», которая определила новую форму общественно-политического и социально-экономического развития республики. Были заложены основы современной государственно-политической системы Республики Башкортостан: введен институт президентства, сформирована новая парламентская система. Согласно Приложению к «Федеративному Договору 1992 года» была принята Конституция РБ 1993 г. и другие нормативные акты, а Договором от 3 августа 1994 г. были разграничены предметы ведения и осуществлено взаимное делегирование полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан.

**Период согласования** с 2000 года по 2006 г. характеризуется конкретизацией положений Конституции Республики Башкортостан 1993 г. и других законодательных актов республики, в результате чего свыше 60% конституционных норм республики были подвергнуты изменению и дополнению.

**Период стабилизации** с 2006 года по 2008 г. характеризуется обеспечением политической стабильности, преемственностью основных конституционных положений, совершенствованием трехуровневого федерального, регионального и муниципального законодательства.

**Период развития** с 2008 г. по настоящее время определяется совершенствованием собственного законодательства, параллельного законодательства и опережающего законодательства в рамках федерального, конституционного, административного, муниципального, финансового, аграрного, экологического и других отраслей права.

Для осуществления комплексного исследования проблем законодательства и нормотворчества республики представляется своевременным создание в рамках Академии наук Республики Башкортостан Института «Сравнительного и муниципального права» или же Института «Регионального законодательства».

Объектами исследования могли бы стать программно-обеспечивающие способы сближения цели правоведения и государствоведения путем согласования научно-правовых концепций, программ сближения (гармонизации) национальных законодательств, договоров о правовом сотрудничестве, соглашений о правовой помощи, обмена информационными обзорами законодательства, совместных и координируемых юридических мер по признанию международных актов, по разработке процедур согласования национальных правовых актов с программами законопроектной деятельности.

Юридические средства сближения целей правоведения и государствоведения могли бы обеспечить путем: составления общего словаря терминов, понятий (гlossарий); юридических режимов в виде инвестирования, налогообложения; признаваемые равным объемом прав субъектов (инвесторов, предпринимателей и др.); модельных законов, унифицированных актов; единых норм обслуживания, единых стандартов для экологической безопасности; выравнивания уровней правового обеспечения пенсий; признания юридических документов (например, дипломов об образовании); введения упрощенного порядка приобретения гражданства; равной юридической защиты субъектов конституционно-правовых отношений; правовых льгот, стимулов с учетом санкций международного права.

Комплексное изучение основных этапов и направлений совершенствования конституционного законодательства Республики Башкортостан могли бы способствовать обоснованию возможности выхода

из социального конфликта не путем отмены действующей конституции, а путем совершенствования конкретных конституционных норм; разработки модели перехода от авторитарного правления к современной плюралистической демократии при сохранении преемственности власти и легитимности правления; определения модели разграничения полномочий между федеральными и республиканскими органами власти.

### Концепция регионального права

На современном этапе политико-правовое значение регионально-го права определяется принципом федерализма и федеративными ценностями<sup>64</sup>. Вполне правы те авторы, которые считают, что «в обозримом будущем может возникнуть ситуация, когда цениться будет не суверенитет сам по себе, а способность государства обеспечить своим гражданам условия жизни не хуже, чем в других странах». По их мнению, данная тенденция повлияет на обостренное отношение отдельных политических элит к суверенитету своих государств<sup>65</sup>.

Действительно, постепенно проходят этапы отождествления суверенитета с «сепаратизмом» и «национализмом». Это свидетельствует о недопустимости перманентного противопоставления в Российской Федерации центра и регионов.

Сравнительный анализ ст. 27 «Всеобщей декларации прав человека» от 10 декабря 1948 г. и преамбулы, ст. 15 «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» от 19 декабря 1966 г.<sup>66</sup> позволяет сделать вывод, что права человека на участие в улучшении жизни путем согласованного суверенитета, который напрямую связан с правом человека на достойную жизнь.

В этой связи представляются позитивными суждения о том, что суверенитет для республики есть воплощение исторической мечты башкирского народа и стремления всего народа Башкортостана по-

строить процветающую Родину путем созидательного труда ее граждан на земле предков, с разумным использованием богатств ее недр, со страстным желанием восстановить исковерканную природу Южного Урала, сберечь жизнь и здоровье детей, обеспечить им достойную жизнь. По признанию ученых, «намного прагматичнее делать акцент на региональном понимании «суверенитета», который, кроме территориально-государственного самоуправления, имеет ввиду саморазвитие, самоответственность, самообновление, как постоянный образ жизни и поведения во всех структурах и уровнях общества»<sup>67</sup>.

Для научной концепции национального суверенитета, разработанной государствоведом, характерно стремление связать теорию национального вопроса и национальных отношений с практикой государственного строительства. Показательной является научная разработка вопросов о системе факторов, оказывающих влияние на создание национальной государственности. К ним относятся: принцип свободного самоопределения и суверенности; национальный состав; географическое положение; вид социально-этнической общности; экономическое и культурное развитие; перспективы национально-государственного строительства и государственная (политическая) целесообразность; особенности исторического развития. Практическая ценность данной разработки состоит в том, что указанные факторы выступают одновременно как социально-политические критерии, которыми можно руководствоваться при создании (выборе) соответствующих форм национальной государственности.

Вместе с тем в процессе исследования структуры национального суверенитета, его содержания ученые пришли к выводу, что проблема осуществления суверенитета нации является лишь частью целого комплекса социально-экономических и политико-правовых проблем, связанных со свободным и самостоятельным развитием народов. Национальный суверенитет органически вплетается в систему межнациональных отношений и государственного суверенитета. Государствоведы выделили две стороны взаимосвязи национального суверенитета с системой национальных отношений: объективную и субъективную.

Объективная сторона указанной взаимосвязи выражается в том, что элементы системы национальных отношений тесно взаимодей-

<sup>64</sup> Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. Уфа, 2011. С. 143-144.

<sup>65</sup> Мухомтов В.В. Глобальный федерализм: вопросы суверенитета // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 63.

<sup>66</sup> Сборник международных документов: права человека. М., 1990. С. 28-45.

<sup>67</sup> Кузеев Р.Г. Указ. соч. С. 179-180.

ствуют со структурными компонентами суверенитета наций и народностей. Это взаимодействие осуществляется по линии субъектов национальных отношений и национального взаимодействия социально-этнических общностей и определенным образом влияет на существование и развитие конституционной государственности Российской Федерации, а с другой стороны, они сами оказывают воздействие на государственность субъектов Федерации, приобретая характер национально-государственных отношений.

Указанный подход к пониманию сущности развития национальных отношений на различных исторических этапах Российской Федерации позволил государствоведом сформулировать вывод о наличии двух социально-политических функций национальной государственности. Одна из них состоит в разрешении национального вопроса, достижении фактического равенства наций, создании нового типа межнациональных отношений, а другая - в обеспечении всестороннего развития многонационального народа на их собственной основе, когда национальная государственность выступает в качестве государственной-правовой формы.

Таким образом, суверенитет многонационального народа, под которым следует понимать и концепцию государственного суверенитета, при рассмотренных условиях становится источником государственного суверенитета и в свою очередь предполагает и национальный суверенитет. Поэтому в Государственном Собрании Республики Башкортостан участвуют все представители народов и наций республики в форме непосредственного участия народа в осуществлении государственной власти и принимают законы в интересах всех граждан республики<sup>68</sup>.

Современная наука конституционного права признает теорию «делимого (согласованного) суверенитета» на основе гармонизации федерального и регионального законодательства<sup>69</sup>, а еще точнее - на основе субординации. Она вполне согласуется с вышеупомянутыми международными стандартами.

<sup>68</sup> Маликов М. Ф. Региональное право. В 5 томах. Уфа: РИО БашГУ, 2002. Т. 1. С. 14-15.

<sup>69</sup> Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан: теория и практика. Уфа: Китап, 2009. С. 55-65.

С этой позиции анализ действующего конституционного законодательства позволяет признать, что согласованный суверенитет в Российской Федерации и ее субъектов выражается в: 1) разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 12, ст.ст. 71-73, 76, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ); 2) преобразовании конституционного статуса субъектов, в том числе изменение их границ по согласию с субъектами Федерации с последующим законодательным закреплением состава Российской Федерации (ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ); 3) разработке Конституции РФ и Конституций (Уставов) субъектов, которые являются частью единой системы законодательства Российской Федерации; 4) формировании федеральных представительных органов; 5) координации правотворческой деятельности в Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71 Конституции РФ в ред. 2008 г.).

Конкретное проявление субординации во взаимоотношениях федеральных и региональных органов с позиции согласованного суверенитета показывает: 1) наличие в законодательстве субъекта Российской Федерации правовой основы для собственного правотворчества; 2) наличие в региональном законодательстве основных нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения выполнения субъектом Российской Федерации своих задач и функций; 3) способность законодательства субъекта Российской Федерации при регулировании общественных отношений учитывать местные условия; 4) удельный вес в региональном законодательстве актов, принятых в пределах собственного ведения субъекта Российской Федерации; 5) оптимальное сочетание в структуре законодательства субъекта Российской Федерации законов и подзаконных актов. Поэтому согласование федерального и регионального законодательства осуществляется путем: а) нахождения акта в зоне законодательной компетенции Федерации или ее субъектов; б) реализации правомочности субъекта, принимающего акт; в) определения соответствия содержания акта объему полномочий субъекта; г) правильного выбора формы акта; д) соблюдения процедуры подготовки и принятия акта.

В теоретическом аспекте при определении субординации с позиции согласованного суверенитета возникает проблема «первичности» суверенитета. Ранее высказывалось мнение, что суверенитет республик зависит от усмотрения договаривающихся сторон, т.к. они передают полномочия друг другу. Безусловно, объем и пределы полно-

мочий федеральных органов зависят от республик и заключенного между ними договора об образовании федерации. Соответственно, если республики выступают как источники, основоположники образования федерации, то компетенция республик определяется предметом ведения. Однако суверенитет федерации и республик определяется рамками их конституционной компетенции: в решении одних вопросов первичен суверенитет республик, а в других - суверенитет федерации. Вместе с тем это не означает, что ограничение предметов ведения и компетенции ведет к взаимному ограничению их суверенитета. Иначе говоря, общий суверенитет и согласованный суверенитет неразделимы, они различаются только в объеме суверенных прав<sup>70</sup>.

Представляются неоправданными предложения об определении полномочий субъектов Федерации по остаточному принципу, о недопустимости заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектом Федерации<sup>71</sup>, о необходимости отмены института президентства в субъектах Федерации. Они свидетельствуют об искажении, непризнании, или же просто об игнорировании субординационных начал и децентрализации в Российской Федерации и ее субъектах.

Согласованный суверенитет находил еще свое выражение в установлении субъектами Российской Федерации системы органов государственной власти республик. Полномочия органа законодательной власти Республики Башкортостан как субъекта Федерации четко были определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с последующими изменениями). В нем было предусмотрено: «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему» (ст. 5).

<sup>70</sup> Маликов М.Ф. Согласованный суверенитет как основы становления подлинного федерализма // Проблемы конституционного права Республики Башкортостан. Уфа, 2004. С. 113-122.

<sup>71</sup> Маликов М.Ф. Принцип согласования в многоуровневом правотворчестве // Российское право, 2005. № 5 (10). С. 57-60.

«Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации» (ст. 17)<sup>72</sup>.

В целом же основанием согласованного суверенитета в Российской Федерации является осуществление принадлежащей народу государственной власти, под которым понимается: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, участие депутатов) органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов. Таким образом, учитываются экономический, политический и правовой суверенитеты Российской Федерации и ее субъектов.

### Концепция реализации международных стандартов

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации и ст. 16 Конституции Республики Башкортостан 1993 г. «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Республики Башкортостан являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Республики Башкортостан установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

<sup>72</sup> Федеральный Закон от 04.07.03 N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» существенно меняет не только модель соотношения полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения, но и модель соотношения полномочий Российской Федерации и субъектов РФ. // <http://www.edu.ru> Однако, на наш взгляд, и новая модель не меняет характер согласованного суверенитета в Российской Федерации.

Однако в действующей Конституции РБ данная статья исключена. В ней предусмотрены лишь признание и гарантия права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17).

Представляется весьма затруднительным объяснить позицию законодателя республики по поводу изменения формулировки ст. 16 Конституции РБ 1993 г.

Практика показала, что отношение республики к международному праву зависело от этой системы, от его истории и традиций, уровня культурного развития.

Повышение роли международных отношений и их влияние на внутреннюю жизнь республики привело к тому, что в прежней редакции конституции республики уделялось все больше внимания внешней политике и международному праву. Происходила своеобразная «конституционализация» внешней политики республики. Конституционное право Республики Башкортостан все более основательно определяло порядок ее осуществления, ее цели и принципы международных отношений. Можно считать, что, согласно ст. 16 Конституции РБ 1993 г., внешняя политика стала особой сферой действия конституционного права Республики Башкортостан. Бесспорно, эти конституционные положения о внешней политике, в конечном счете, определялись характером политико-правовой системы республики.

Характерно то, что ст. 16 Конституции РБ 1993 г. предполагала реализацию политико-правового метода, при котором нормы международного права осуществляются субъектами при помощи политических средств; морально-правового метода, т.е. использование механизма действия морали для реализации норм международного права; идейно-правового метода, т.е. воздействие на международные отношения через идеологию, упрочение позиций международно-правового сознания, разъяснение целей, принципов и норм, создание убежденности в необходимости их осуществления; организационно-правового метода, т.е. принятие организационных мер по реализации норм международного права как внутри государств, так и в международных отношениях; специально-правового метода, т.е. применение специфически правовых средств воздействия на международные отношения. Следовательно, в Конституции Республики Башкортостан в ред. 2008 г. наблюдается пробел, который нуждается в восполнении с учетом вышеприведенных положений международного права, то есть

вернуть редакцию ст. 16 Конституции РБ 1993 г. в действующую Конституцию Республики Башкортостан.

### Концепция согласования федерального и регионального законодательства

Обобщая все современные научные направления по данному вопросу<sup>73</sup>, можно считать, что модель согласования федерального и регионального законодательства сформулирована на основе моделей реализации сфер совместного ведения<sup>74</sup>.

В основе концепции оптимальной модели согласования федерального и регионального законодательства, соответственно и механизма согласования федерального и регионального законодательства, юридическое значение имеют: запрет всякой деятельности, в том числе законодательной, противоречащей Конституции; средства толкования и применения законов; характер принятия Конституции и усложненный порядок конституционного пересмотра; наличие конституционного контроля.

**Цели оптимизации согласования федерального и регионального законодательства предполагают разработку** критериев согласования в сфере законодательной компетенции Федерации и ее субъектов; **определения** правомочности Республики Башкортостан при принятии нормативно-правовых актов; **выявления** соответствия содержания нормативно-правовых актов объему полномочий правотворческих органов субъектов Российской Федерации; **нахождения** правильности выбора видов нормативно-правовых актов; **соблюде-**

<sup>73</sup> *Маликов М.Ф.* К вопросу оптимальной модели согласования федерального и регионального законодательства // Вестник БИСТ. 2011. № 1 (9). С. 9-23.

<sup>74</sup> Подробно см.: *Козак Л.И.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Ж-л российского права. 2002. № 5. С. 3; См.: *Хабриева Т.Я.* Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов // Федерализм. 2003. № 2. С. 6; *Чертков А.* Как работает механизм федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Федерализм. 2004. № 4. С. 69-86.



ния процедуры подготовки и принятия нормативно-правовых актов; **соответствия** законодательства субъектов федеральным нормам<sup>75</sup>.

Для этого необходимо издание Основ федерального законодательства по всем вопросам совместного ведения, подготовка Федерального Кодекса по согласованию федерального и регионального законодательства, создание института регионального законодательства, разработка принципов регионального правотворчества, издание Федерального закона «О порядке реализации субъектов РФ право законодательной инициативы», проведение мониторинга действующего регионального законодательства, разработка методики определений соотношений законов и подзаконных актов, разработка процессуальных правовых форм разграничений федерального и регионального исполнительного органа государственной власти, разработка механизма согласительной процедуры, разработка принципов наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, разработка Положения «Об определении видов правотворчества исполнительных органов».

### **Концепция конституционной преемственности**

Результаты сравнительного анализа текстов конституций РСФСР и РФ, конституций РФ и РБ по принципам федерализма, статей конституции РБ в редакциях 1993, 2000, 2006, 2008 гг. свидетельствуют о том, что конституционное регулирование является системообразующим фактором в нормативно-правовой системе Республики Башкортостан. Поэтому концепция конституционной преемственности придает ей целостность и выступает главным юридическим основанием ее формирования и функционирования, определяя субординационные связи внутри системы.

Вместе с тем концепция конституционного законодательства Республики Башкортостан 1993 г. была определена с позиции понимания исторической значимости Конституции Башкортостана 1925 г. Более того, в конституционном законодательстве 1993 г. не придавалось дос-

таточного внимания роли Конституционного Суда в разрешении правовых конфликтов, западным моделям конституционного устройства.

В этом плане Конституция Республики Башкортостан в редакции 2008 г. значительно отличается от предыдущей редакции. Так, в ней четко определены: 1) конституционное признание федеративной формы государственного устройства; 2) объединение и сохранение федеративного государственного единства, целостности; 3) обеспечение национальной безопасности; 4) централизация и децентрализация в Российской Федерации и ее субъектов; 5) взаимное уважение и взаимная ответственность федерации и субъектов; 6) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами; 7) юридические механизмы согласования законодательства (п.п. 23, 36 ст. 71, п.п. 20, 28 ст. 87 Конституции РБ).

<sup>75</sup> *Хабриева Т.Я.* Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов//Федерализм. 2003. № 2. С. 6; *Чертков А.* Указ. соч. С. 69-86.