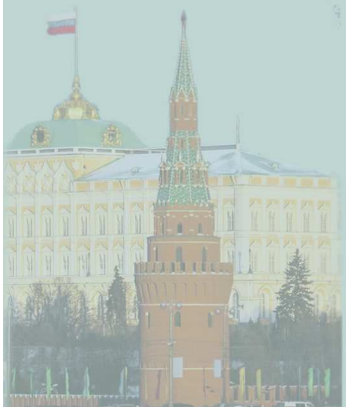
КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

МОНОГРАФИЯ



ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Монография

Уфа 2015

УДК 342.4(470.57)
ББК 67.400.1(2Рос.Баш)
К65

Рекомендовано к изданию Научным советом БАГСУ

Авторский коллектив:

С. Б. Сафина, заведующая кафедрой конституционного и административного права БАГСУ при Главе Республики Башкортостан, канд. юрид. наук, доцент (предисловие, глава 1);
Е. Н. Босова, доцент кафедры конституционного и административного права БАГСУ при Главе Республики Башкортостан, канд. юрид. наук, доцент (глава 3);
Е. Н. Булычев, доцент кафедры конституционного и административного права БАГСУ при Главе Республики Башкортостан, канд. юрид. наук, доцент (глава 2);
Р. Э. Вицке, доцент кафедры конституционного и административного права БАГСУ при Главе Республики Башкортостан, канд. юрид. наук (глава 5; приложения 3, 4, 5, 6);
М. М. Ишмуратов, профессор кафедры конституционного и административного права БАГСУ при Главе Республики Башкортостан, д-р экон. наук, проф. (глава 4).

К65 **Конституция Республики Башкортостан: теоретико-правовой анализ :** монография / отв. ред. С. Б. Сафина. – Уфа : БАГСУ, 2015. – 254 с.
ISBN 978-5-4457-0086-9

В монографии анализируется Конституция Республики Башкортостан с точки зрения ее сущности, структуры и содержания, особенностей регулирования некоторых конституционно-правовых институтов, а также выявляется ее место в системе конституционных актов Российской Федерации и роль в законодательстве Республики Башкортостан.

Издание адресовано научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, а также всем, кто интересуется вопросами конституционного права. Может быть использовано в учебном процессе при изучении конституционно-правовых дисциплин.

УДК 342.4(470.57)
ББК 67.400.1(2Рос.Баш)

ISBN 978-5-4457-0086-9
© Оформление. ГБОУ ВО «БАГСУ», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие…… 5

Глава 1. Конституция Республики Башкортостан как основной закон в системе республиканского законодательства……. 13
1.1 Понятие и сущность Конституции Республики Башкортостан 13
1.2 Принятие и изменение Конституции Республики Башкортостан…… 23
1.3 Структура Конституции Республики Башкортостан……. 35
1.4 Толкование Конституции Республики Башкортостан…… 44

Глава 2. Конституционно-правовой статус человека в Республике Башкортостан…….. 58
2.1 Конституционное оформление правового статуса человека в Республике Башкортостан. Понятие и классификация принципов правового статуса человека…… 58
2.2 Принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью, их неотъемлемости, недопустимости отчуждения, умаления либо сокращения их объема……. 60
2.3 Принцип равенства каждого человека в использовании прав и свобод…… 63
2.4 Принцип гарантированности прав и свобод человека…….. 71
2.5 Принцип допустимости необходимых ограничений прав и свобод человека…… 80

Глава 3. Конституция Республики Башкортостан и избирательное право…….. 94
3.1 Термины «избирательное право» и «избирательная система»: теоретико-правовой аспект……. 94
3.2 Компетенция субъектов Российской Федерации в части регулирования выборов…….. 96
3.3 Закрепление избирательной системы в конституциях Республики Башкортостан советского периода…… 101
3.4. Конституционное регулирование избирательного права в Республике Башкортостан на современном этапе…… 110

Глава 4. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в Республике Башкортостан…….. 121
4.1 Понятие законодательного процесса. Подготовка законопроекта... 121
4.2 Обсуждение и принятие законопроекта…….. 130
4.3 Участники законодательного процесса…… 135
4.4 Участие Государственного Собрания – Курултая в федеральном законодательном процессе…….. 143

4.5 Обнародование нормативных правовых актов Республики Башкортостан…… 146

Глава 5. Исполнительная власть в Республике Башкортостан….. 152
5.1 Высшее должностное лицо в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации…… 152
5.2 Правовое регулирование деятельности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) – Главы Республики Башкортостан……. 165
5.3 Гарантии, предоставляемые Главе Республики Башкортостан и ограничения, связанные с замещением государственной должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации…….... 171
5.4 Система органов исполнительной власти Республики Башкортостан……. 175

Приложения…… 186

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституция Республики Башкортостан, как и другие конституции и уставы субъектов Российской Федерации, встроена в единую правовую систему России. Это обеспечивается признанием верховенства федеральной Конституции, единообразном содержанием Конституции Республики Башкортостан и Конституции Российской Федерации, единством принципов правового регулирования и общим функциональном значением основных законов.

Республики занимают особое место среди субъектов Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации республики признаются государствами, самостоятельно утверждают свою символику, почетные звания и государственные награды, вправе устанавливать свои государственные языки, до последнего времени именовали своих глав республик президентами.

В соответствии со статьей 5 Конституции Российской Федерации республика (государство) имеет свою конституцию, остальные субъекты Российской Федерации – края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа – имеют свой устав. С одной стороны, исходя из принципа равноправия субъектов Российской Федерации, закреплённого в этой же статье Конституции, можно утверждать, что названные законы обладают равной юридической силой, несут одинаковые функции, имеют одни и те же юридические свойства и признаки.

С другой стороны, при всей схожести конституции и устава, между ними есть одно важное отличие, а именно: порядок принятия конституции республики существенно отличается от порядка принятия устава. Порядок принятия конституции республики не оговаривается и не закрепляется юридически ни в федеральной Конституции, ни в федеральном законодательстве. Очевидно, что этот вопрос находится в ведении республик. Принятие же устава субъекта Российской Федерации императивным способом закреплено в части 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Объяснением рассматриваемого отличия служит, во-первых, то, что республики появились в числе первых структурных частей федерации в России и практически сразу же приняли свои конституции. Остальные субъекты федерации обретали свой статус позже, вплоть до 1992 года, а термин «устав» был введен Законом Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» только в 1992 году. Во-вторых, республики в статье 5 федеральной Конституции признаны государством, а основной закон в форме конституции присущ любому государству. Характеристика республики как государства в федеральной конституции обусловлена традиционно, имеет исторический смысл. С момента создания республик, а именно с момента образования автономных

республик в составе советской России, они признавались государствами с правом иметь свои конституции.

Автономная Советская Башкирская Республика была образована первой в РСФСР в соответствии с Соглашением Российского Рабоче-Крестьянского Правительства с Башкирским Правительством о советской автономии Башкирии от 20 марта 1919 года. Первым актом, законодательно закрепившим название «автономная республика» и установившим ее правовое положение, был декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 19 мая 1920 года «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики»[1].

Вопрос о разработке и принятии конституций автономных республик встал после образования Союза ССР и принятия Конституции СССР 1924 года. Конституция СССР 1924 года упомянула автономные республики впервые в конституционном строительстве России в связи с установленным ею в статье 15 порядком формирования Совета Национальностей ЦИК СССР. Конституция РСФСР 1925 года, в отличие от первой Конституции РСФСР 1918 года, содержала специальную главу 4 «Об автономных советских социалистических республиках и областях», где устанавливалось право автономных республик иметь свои конституции и некоторые законодательные права. В соответствии с Конституцией РСФСР 1925 года конституции автономных республик должны были приниматься их съездами Советов, представляться на утверждение ВЦИК и вноситься на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов. Объяснялось это тем, что автономная республика как часть союзной суверенной республики находилась под властью суверенитета последней.

Первая Конституция Башкирской АССР была утверждена V Всебашкирским съездом Советов 27 марта 1925 года. В комиссии Президиума ВЦИК, созданной для подготовки конституций к утверждению Всероссийским съездом Советов, возникли серьезные разногласия по вопросу, является ли АССР государством, коим определяли себя автономные республики в своих конституциях[2]. Некоторые ведомства РСФСР выступали против признания автономной республики государством. После споров на расширенном заседании комиссии в феврале 1926 года одержало верх мнение не определять АССР как государство. Исходя из этого Комиссия ВЦИК на основании того, что термин «государство» не может быть применен в отношении автономных республик, отвергла статью 3 Конституции БАССР, где говорилось, что Башкирская республика, будучи национальной социалистической советской республикой – государством рабочих и крестьян, входит на основе федерации в состав РСФСР, а через посредство ее и в СССР. Также были замечания и по другим конституционным статьям, касающимся предметов ведения республики, закрепления правового статуса личности, действия общесоюзных и российских правовых актов

[1] Кутафин О. Е. Российская автономия: монография. – М., 2008. С. 140.

[2] Железнов Б. Л. АССР – высшая форма советской автономии. Изд-во Казанского университета, 1984. С. 58, 59.

на территории республики, бюджетных прав и законодательных полномочий. Часть конституционных положений была оставлена без изменений, в частности: об официальных языках (башкирском и русском), о вовлечении башкирских женщин в общественную жизнь, о проведении экономической политики с учетом бытовых особенностей и хозяйственных форм Башкирии и др.[1].

Необходимо отметить, что в течение 1925-1930 годов почти все существовавшие в тот период автономные республики готовили и принимали свои конституции. Однако вплоть до принятия Конституции СССР 1936 года все эти конституции не были утверждены верховными органами государственной власти союзных республик[2]. В результате рассмотрение конституций АССР было отложено до установления общих начал для выработки проектов конституций.

Принятая в 1936 году Конституция СССР в статье 60 устанавливала, что Верховный Совет союзной республики утверждает конституции находящихся в ее составе автономных республик, а конституция автономной республики должна учитывать особенности автономной республики и строиться в полном соответствии с Конституцией союзной республики. В конституции РСФСР 1937 года также указывалось, что конституции автономных республик строятся в полном соответствии с Конституцией РСФСР и Конституцией СССР и учитывают особенности автономной республики. В 1937 году все автономные республики приняли новые конституции (основные законы), соответствующие Конституции СССР 1936 г. и конституциям союзных республик 1937 года. В новых конституциях автономные республики уже признавались социалистическими государствами рабочих и крестьян.

Конституция БАССР была принята на чрезвычайном X Всебашкирском съезде Советов 23 июня 1937 года и утверждена 2 июля 1940 года Верховным Советом РСФСР. В ней, как и во всех конституциях автономных республик 1937 года, закреплялось общественное устройство, которое почти полностью воспроизводило текст первой главы Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года. Республиканские конституции содержали лишь отличия по историческим условиям возникновения республик. Так, в статье 2 Конституции СССР и статье 2 Конституции РСФСР указывалось, что Советы депутатов трудящихся, составляющие политическую основу, выросли и окрепли в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата. В Конституции БАССР было записано, что Советы депутатов трудящихся выросли и окрепли также в результате освобождения башкирского народа от национального гнета царизма и русской империалистической буржуазии и разгрома националистической контрреволюции.

---

[1] Еникеев З. И., Еникеев А. З. История государства и права Башкортостана. – Уфа, 2007. С. 271–274.

[2] Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 172.

При закреплении системы, принципов организации и деятельности органов государства в конституциях автономных республик соответствующие главы конституций в основном совпадали, а различия объяснялись неодинаковой численностью населения и особенностями административно-территориального устройства каждой автономной республики. Права и обязанности граждан, избирательная система, а также герб, флаг и столица закреплялись в полном соответствии с конституциями СССР и союзных республик.

Принятая в 1977 году Конституция СССР посвятила автономной республике главу 10, в которой по-прежнему устанавливала, что автономная республика имеет свою конституцию, соответствующую Конституции СССР и конституции союзной республики, учитывающую особенности автономной республики. Конституция РСФСР в главе 8, посвященной автономной республике, закрепляла, что автономная республика есть советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР, и вне пределов прав Союза ССР и РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению. Она имеет свою конституцию, соответствующую Конституции СССР и Конституции РСФСР и учитывающую особенности автономной республики. Теперь уже не требовалось утверждения конституций автономных республик Верховным Советом РСФСР.

В 1978 году верховные советы автономных республик приняли новые конституции АССР и, в отличие от своих предыдущих конституций, они были приняты верховными советами автономных республик в окончательной форме. Конституция БАССР была принята 30 мая 1978 года на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета БАССР девятого созыва.

Конституция РСФСР 1978 года и конституции автономных республик 70-х годов демонстрировали постепенное повышение статуса и роли автономных республик, расширение законодательных полномочий, особенно в решении хозяйственных, социально-культурных и государственных вопросов. В них были отражены успехи республик в социально-культурном строительстве, характер развития народного хозяйства. В них широко и полно были продекларированы права и свободы граждан.

Конституция БАССР, как и конституции остальных автономных республик, не только полностью соответствовала по содержанию Конституциям СССР и РСФСР, но и была сходна с системой и структурой этих конституций. В частности, совпадали нумерации и наименования разделов российской Конституции РСФСР и конституций автономных республик. «Сопоставляя статьи конституций РСФСР и автономных республик, – писал Б. Л. Железнов, – можно увидеть, что 50 статей в конституциях АССР полностью воспроизводят соответствующие статьи Конституции РСФСР, остальные же либо конкретизируют ее нормы применительно к особенностям АССР, либо полностью порождены местными условиями и регулируют отношения, характерные только для автономной республики»[1].

[1] Железнов Б. Л. Указ. соч. С. 68.

В условиях советской административно-командной системы управления, тоталитарного политического режима конституции БАССР, как уже было показано, не только повторяли содержание российской и союзной конституции, но и имели схожую систему и структуру. Все башкирские конституции, как и конституции других автономных республик, принимались исключительно одним способом – Верховным Советом республики. Каких-либо иных способов принятия конституции в советском законодательстве не предусматривалось. Все советские конституции использовали наименование «конституция (основной закон)». Современная теория конституции отказалась от подобного дублирования.

Текстуальная идентичность конституции РСФСР и конституций автономных республик, характерная для советского периода, сохранялась до начала 90-х годов, когда в российском государстве произошли события практически революционного характера. Начиная с 1989 года и по 1992 год Конституция РСФСР 1978 года претерпела существенные, принципиальные изменения, вызванные происходящими в стране реформами. К тому же развал Союза ССР поставил необходимость принятия новой конституции России как нового самостоятельного государства, суверенного субъекта международного права. Конституционные реформы коренным образом изменили политический режим, принципы и деятельность органов государственной власти, избирательную систему, ввели новые высшие органы управления государством, изменили социально-экономические основы, а также существенным образом пересмотрели место прав и свобод человека и гражданина в системе ценностей России. 12 декабря 1993 года была принята пятая по счету российская конституция. Таким образом, в России был оформлен совершенно новый общественный строй, обладающий принципиально новыми характеристиками. Благодаря обновленной конституционной основе он стал уже и новым конституционным строем.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила новое федеративное устройство, в соответствии с которым автономные республики стали называться республиками (государствами) в составе Российской Федерации. В статье 5 Конституции было закреплено, что республика, обладая государственноподобными признаками, наделена правом иметь свою конституцию. Федеральная конституция и федеральное законодательство, как уже было отмечено, не оговаривали порядка принятия республиканской конституции, очевидно, отдавая это право в исключительную компетенцию самих республик.

Анализ способов принятия республиканских конституций в начале и середине 90-х годов позволяет говорить о том, что республики использовали все три основных способа, существующие в теории конституционного права. В нашей республике очередная конституция была принята 24 декабря 1993 года Верховным Советом Республики Башкортостан, т. е. самым распространенным способом принятия конституции (парламентским способом) – принятие конституции законодательным (представительным) органом республики.

Конституция Республики Башкортостан, принятая 24 декабря 1993 года, в целом выстраивая свою систему и структуру в соответствии с федеральной конституцией, обладала рядом особенностей. Содержание республиканской конституции базировалось в том числе и на нормах Федеративного договора, включающего в себя Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, заключенного 31 марта 1992 года. Республика Башкортостан подписала названный договор с Приложением, добившись особого порядка разграничения компетенции. Как видно из названия Договора, а также из его преамбулы, республики обозначены как суверенные. Многие из них, как и Республика Башкортостан, принимая свои конституции в этот же период, именовали себя в них суверенными государствами с вытекающими из этого соответствующими полномочиями. Так как Конституция Российской Федерации 1993 года не характеризует республики как суверенные, а нормы Федеративного договора с принятием Конституции Российской Федерации действуют в части, не противоречащей ей, в конституционной системе России обозначились определенные коллизии. Как считает Б. С. Эбзеев, «разработчики Договора проигнорировали противоречие, заложенное в самом его названии (суверенные государства в составе другого государства), поскольку суверенность государственной власти связывали не с территориальным верховенством, а с компетенцией, предметами ведения и полномочий. Это был скорее рефлекс на характерную для предшествующего этапа развития российской государственности жесткую централизацию властных полномочий, чем констатация политико-юридического состояния взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ»[1]. Эти процессы достаточно полно и разносторонне описаны в юридической и политической литературе. В рамках данного исследования мы не будем останавливаться на них отдельно. Скажем лишь, что к 2000 году назрела острая необходимость согласования республиканского конституционного законодательства (также и уставного законодательства других субъектов Российской Федерации) с федеральным законодательством, логическим результатом которой явилось принятие Конституционным Судом Российской Федерации ряда решений[2] по делам о соответствии

[1] Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 435.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан».

Конституции Российской Федерации конституций республик. Конституция Республики Башкортостан также подверглась рассмотрению, по окончанию которого ряд конституционных положений республиканской конституции был признан не соответствующим Конституции России. Таким образом, с 2000 года начался период изменений Конституции Республики Башкортостан.

На сегодняшний день Конституция Республики Башкортостан претерпела изменения и дополнения восемь раз: 3 ноября 2000 года, 3 декабря 2002 года, 15 июня 2006 года, 18 сентября 2008 года, 13 июля 2009 года, 19 мая 2011 года, 28 июня 2012 года, 4 марта 2014 года. Если первые две ревизии были связаны с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации, то последующие были вызваны изменениями федерального законодательства, в частности, изменениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Конституция Республики Башкортостан занимает в системе законодательства республики главенствующее место по иерархии юридических актов и по степени важности закрепляемых конституцией отношений. Как и федеральная, Конституция Республики Башкортостан определяет правовой порядок в целом, включая отношения между государством и гражданами, организацию и осуществление государственной власти и местного самоуправления, законодательство.

Безусловно, в федеративном государстве невозможно реализовать большое разнообразие конституционных текстов субъектов федерации. Если какое-либо отраслевое законодательство еще может как-то учитывать местные условия и специфику регионов, то в сфере конституционного законодательства, регулирующего базовые, фундаментальные отношения, неминуемо воспроизведение и дублирование федеральных норм.

Необходимость соответствия конституций и уставов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации обусловливается объективными факторами. Как верно было отмечено в литературе, соответствие устанавливается только в той мере, в какой это необходимо, чтобы создать условия для функционирования Российской Федерации как целостного единого государства, обеспечивать единое экономическое пространство, единые основы статуса личности, прямое действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории, претворение в жизнь основ конституционного строя России[1]. Российская Федерация как единое целостное суверенное государство должна обеспечивать стабильность политической системы, гарантии прав и свобод своих граждан независимо от места их проживания, сохранение единства правового пространства.

[1] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 83.

Признавая приоритет федерального законодательства, субъекты Федерации, с одной стороны, обязаны принимать конституции и уставы в соответствии с федеральными нормами. С другой стороны, субъекты Федерации имеют право и должны не только воспроизводить федеральное законодательство, но и конкретизировать его и дополнять применительно к многообразию общественно-политической, социально-экономической и нравственно-этической жизни на своей территории.

Конституция Республики Башкортостан, как и любой закон, действует не в идеальной реальности, а в противоречивой, изменяющейся среде. При этом, находясь в неразрывной взаимосвязи с законодательством Российской Федерации, она, в силу своей сущности, призвана обеспечивать стабильность и тем самым способствовать подчинению государства и общества верховенству права. Безусловно, это очень сложная задача. Как верно было отмечено, в рамках единой конституционной системы конституции республик выполняют функцию развития политико-правовых гарантий практической реализации федеральной Конституции на территории республик с учетом их специфических условий и потребностей[1].

Конституция Республики Башкортостан – органическая структурная часть общей единой системы конституционного законодательства Российской Федерации. При этом она является обязательном признаком государственности республики, юридическим фундаментом ее государственной и общественной жизни. Регулируя базовые общественные отношения, Конституция Республики Башкортостан имеет системообразующее значение и выступает условием законности, правопорядка и стабильности.

[1] Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 483.

Глава 1.
КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН КАК ОСНОВНОЙ ЗАКОН В СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1.1. Понятие и сущность Конституции Республики Башкортостан

Являясь в соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации демократическим федеративным государством и ориентируясь на принципы и нормы международного права, Россия наделяет субъекты Федерации правом иметь свое собственное законодательство. Статья 5 Конституции Российской Федерации закрепляет положение, согласно которому республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство.

Конституция (основной закон) республики в составе Российской Федерации обладает теми же признаками на территории республики, что и федеральная Конституция. Об этом свидетельствуют тексты республиканских конституций и законов республик о нормативных правовых актах. Так, в соответствии с республиканским законодательством конституция республики среди нормативных правовых актов республики выступает в качестве основного закона. Помимо этого, конституция республики закрепляет статус республики, устанавливает систему органов государственной власти республики, основополагающие принципы правового регулирования и иные положения, составляющие основу законодательства республики. Как и федеральная Конституция, конституция республики имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики, является правовой основой республиканского законодательства.

Конституции республик в составе Российской Федерации занимают особое место в системе конституционного законодательства Российской Федерации[1]. В юридической литературе существует много определений понятия республиканской конституции. Большая юридическая энциклопедия определяет конституцию республики в составе Российской Федерации как акт законодательного (представительного) органа государственной власти республики, определяющий систему и структуру органов и другие существенные аспекты статуса республики, принимаемый на основе Конституции Российской Федерации, законов и иных нормативных актов Российской Федерации[2]. Данное определение верно указывает на сущностные признаки республиканской кон-

[1] Сафина С. Б. Конституция республики в составе Российской Федерации как основной закон в системе республиканского законодательства // Евразийский юридический журнал. 2012. № 1. С. 60–61.

[2] Большая юридическая энциклопедия. М.: Изд-во «Эксмо», 2007. С. 263.

ституции, в частности: на закрепление в тексте конституции существенных аспектов статуса республики, системы и структуры органов, а также на соответствие конституции республики Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. При этом данное определение, по нашему мнению, некорректно трактует конституцию республики как акт законодательного (представительного) органа государственной власти республики. Как известно, ни Конституция Российской Федерации, ни федеральное законодательство не предусматривают и не оговаривают способа принятия республиканской конституции, а значит определять конституцию республики подобным образом не всегда верно. Исследуя порядок принятия республиканских конституций, можно сделать вывод, что опыт республик в данном вопросе достаточно разнообразен. На практике используются все три классических способа: принятие конституции законодательным (представительным) органом, принятие конституции на референдуме, принятие конституции специально создаваемым органом. Подобное нельзя сказать об уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – остальных субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации устав названных субъектов Федерации принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Федерации. Поэтому рассматриваемое выше определение конституции больше подходит для устава субъекта Российской Федерации.

По этой же причине не совсем удачным видится и следующее определение республиканской конституции, в соответствии с которым конституция (устав) субъекта Российской Федерации – основной закон субъекта Российской Федерации, обладающий высшей юридической силой в системе его законодательства, принимаемый в установленном федеральной Конституцией порядке, определяющий статус субъекта Российской Федерации и регламентирующий вопросы, отнесенные к ее ведению Конституцией Российской Федерации[1]. Исходя из смысла данного определения, можно посчитать, что для принятия республиканской конституции существует установленный федеральной Конституцией порядок, что не так. Также не совсем корректно закреплять, что республиканская конституция определяет статус республики. В соответствии с частью 1 статьи 66 Конституции Российской Федерации статус республики определяется в первую очередь Конституцией Российской Федерации, и во вторую – конституцией республики. Тем не менее в этом определении правильно указывается на то, что конституция республики есть основной закон, обладающий высшей юридической силой в системе республиканского законодательства.

Следующее определение лишено рассмотренных недостатков и сформулировано более корректно: конституция республики в составе Российской

[1] Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. – М.: ООО «Городец-издат». 2002. С. 197.

Федерации – это основной закон субъекта Федерации, регулирующий в соответствии с федеральной Конституцией его статус, устройство государственной власти, бюджет, положение граждан, вопросы местного самоуправления[1].

Некоторые ученые, не формулируя строгого определения конституции республики, отмечают ее неотъемлемые признаки: конституция является основным законом, имеет учредительный характер, обладает соответствующими юридическими свойствами, регулирует аспекты правового статуса республики и т. д.[2]. Основной закон занимает свое главное место в иерархии законодательных актов, является особым видом законодательного акта.

Что касается нормативного определения понятия конституции республики в составе Российской Федерации, то оно существует только на уровне законодательства самих республик, да и то не везде. На федеральном уровне понятие конституции республики в составе Российской Федерации можно встретить только в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленном экспертной группой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В статье 25 названного проекта закрепляется, что конституция субъекта Российской Федерации является основным законом субъекта Российской Федерации, а в статье 26 оговаривается, что основной закон субъекта Российской Федерации принимается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в форме конституции или устава на референдуме субъекта Российской Федерации. В другом проекте названного федерального закона в статье 18 читаем, что субъекты Российской Федерации имеют свои конституции (уставы), которые принимаются на основе Конституции Российской Федерации и не могут ей противоречить. До сих пор в России закон о нормативных правовых актах не принят.

Необходимо заметить, что в целях упорядочения действующих в субъектах Российской Федерации правовых систем, обеспечения качественной подготовки и принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, единообразного использования наиболее важных правовых норм еще в конце 1990-х гг. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации был подготовлен проект модельного[3] (рекомендательного) закона «О нормативных правовых актах

---

[1] Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 1999. С. 35.

[2] См. например, Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2002. С. 189; Жученко А. А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с конституцией России: проблемы теории и практики. – М., 2001. С. 18; Метшин И. Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 100.

[3] Модельный закон – это типовой акт, содержащий рекомендации нормативного характера, а также варианты возможных правовых решений тех или иных вопросов. Они давно применяются в зарубежных федерациях, например, в США был принят модельный примерный Уголовный кодекс(1962 г.), модельный закон о предпринимательских корпорациях (1980 г.).

субъектов Российской Федерации». Модельный закон не является обязательным для правотворческих органов республики, он носит рекомендательный характер, тем не менее это хороший ориентир для законодателя. Согласно этому модельному закону конституции республик являются основными учредительными законами республики, закрепляющими статус республики как субъекта Российской Федерации и основополагающие принципы правового регулирования в республике, являются правовой основой текущего республиканского законодательства, имеют высшую юридическую силу по отношению к иным нормативным правовым актам республики и прямое действие на всей территории республики.

Республики в составе Российской Федерации давно пошли дальше федерального законодателя в вопросах определения своей системы нормативных правовых актов. Соответствующие законы о нормативных правовых актах приняты в Республике Башкортостан в 1996 году, в Республике Дагестан в 1997 году, в Республике Адыгея в 1998 году, в Республике Ингушетия в 1999 году, в Республике Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарской Республике и Карачаево-Черкесской Республике в 2002 году, в Республике Саха (Якутия) в 2003 году, в Республике Хакасия в 2005 году, в Республике Марий Эл и Республике Алтай в 2008 году, в Республике Карелия в 2012 году. Названные законы определяют понятие, систему и виды нормативных правовых актов, процедуру их подготовки и принятия, основные положения правотворческой деятельности органов государственной власти республики, и иные вопросы, связанные с применением и действием законов и других нормативных правовых актов. На законодательном уровне все вышеперечисленные республики закрепляют понятие республиканской конституции.

В Республике Башкортостан закон «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» был принят 12 августа 1996 года. В соответствии с его статьей 6 Конституция Республики Башкортостан – Основной Закон государства, закрепляющий основополагающие принципы правового регулирования и являющийся правовой основой текущего законодательства и непосредственным источником права Республики Башкортостан. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Республике Башкортостан, не должны противоречить Конституции Республики Башкортостан.

Анализируя республиканское законодательство о нормативных правовых актах, следует заметить, что практически во всех республиканских законах конституции республик определены как основные законы соответствующей *республики* (Алтай, Дагестан, Карачаево-Черкессия, Марий Эл, Северная Осетия и др.). В законах же Республики Башкортостан и Республики Ингушетия конституция – основной закон *государства*. Основной закон – суть понятия конституции, ее синоним, главный нормативный правовой акт, обладающий учредительным характером, высшей юридической силой, закрепляющий основополагающие принципы государственного устройства. Все советские

конституции обязательно указывали словосочетание «основной закон» в титуле конституции: Конституция (основной закон) РСФСР. Известно выражение Ф. Лассаля об основном законе: «Основным законом, господа, будет называться такой закон, который лежит глубже, чем всякий другой обыкновенный закон: на это указывает эпитет основной; чтобы быть основным, закон должен быть основанием всех других, т. е. коль скоро он является их основанием, постоянно в них чувствуется, проявляется…»[1].

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года было решено не использовать «основной закон» в титуле конституции, так как эти понятия равнозначны. Впрочем, Республика Саха (Якутия) именует свою конституцию как Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия). В этой Республике конституция является единым политико-правовым документом, а в Кабардино-Балкарской Республике под конституцией понимается нормативный правовой акт, закрепляющий основополагающие принципы конституционного строя.

Практически во всех республиканских законах о нормативных правовых актах отмечается, что конституция закрепляет основополагающие принципы правового регулирования, является правовой основой текущего законодательства и непосредственным источником права республики.

За конституциями, как правило, принято признавать целый ряд функций – юридическую, политическую, идеологическую, учредительную и др. Распространение всех этих функций в полном объеме на республиканские конституции вряд ли уместно. Все перечисленные функции можно распространить на республиканские конституции, и в частности на Конституцию Республики Башкортостан, с оговорками. Так, юридическая функция конституции, проявляющаяся в обеспечении основы правовой системы и высшей юридической силы, признается в Республике в определенных пределах. Правовая система определена на федеральном уровне, а юридическая сила распространяется лишь на правовые акты самой Республики. Конституция Республики Башкортостан сама находится в системе конституционного законодательства России и на Конституцию Республики Башкортостан распространяет свою высшую юридическую силу федеральная Конституция.

Политическая функция республиканской Конституции может проявляться лишь в защите политических прав граждан, проживающих на территории Республики Башкортостан, гарантирования деятельности политических институтов. Вся политическая система основывается на федеральном законодательстве, в соответствии с которым Республика принимает свои правовые акты (об организации и деятельности органов государственной власти, о политических партиях, о выборах и избирательных правах граждан и др.).

Идеологическая функция как закрепление системы общественных ценностей также не может проявляться в полном смысле на отдельно взятой тер-

[1] Цит. по Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран. М., 2009. С. 540.

ритории России. Идеологическая функция, как считают некоторые авторы, может сводиться в данном случае лишь к воспитательной функции[1].

Учредительная функция Конституции выражается в признании и юридическом оформлении важнейших социально-экономических и политических институтов общества[2]. На уровне республики в составе Российской Федерации учредительная функция конституции носит производный характер. Следовательно, правомерно говорить лишь о правоустанавливающей функции республиканской конституции в рамках, определенных федеральной Конституцией. В Конституции Республики Башкортостан учредительную функцию выполняют нормы, закрепляющие наименование республики, основы конституционного строя Республики Башкортостан, правовой статус республиканских органов государственной власти и местного самоуправления, гарантии конституционных прав и свобод граждан, административно-территориальное устройство, символы Республики и т. д. Таким образом, функция учреждения на уровне Республики Башкортостан ограничивается рамками статуса Республики, что подтверждает ее вторичный характер по отношению к учредительной функции федеральной Конституции.

Во всех федеративных государствах федеральное законодательство имеет преимущество перед законодательством субъектов федерации. Конституции субъектов федерации должны строиться на уважении принципов и начал федеральной конституции, учредительная власть федерации выше учредительной власти субъектов федерации. При этом субъекты федерации участвуют в принятии поправок федеральной конституции и в осуществлении федеральной законодательной компетенции.

Производность и вторичность республиканских конституций следует из смысла норм федеральной Конституции о верховенстве Конституции Российской Федерации, о ее высшей юридической силе, о ее прямом действии на всей территории российского государства, об обязанности органов государственной власти соблюдать ее, наконец, о том, что законы, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Помимо этого, федеральная Конституция в части 1 статьи 72 прямо говорит о соответствии конституций республик Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а обеспечение этого соответствия относит к совместному ведению Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Природа республиканской конституции заключается в том, что это основной закон государства, являющегося субъектом – неотъемлемой частью Федерации, которое не обладает суверенитетом. Предмет республиканской конституции, т. е. круг вопросов и отношений, подлежащих регулированию, как

---

[1] Конституционное право субъектов Российской Федерации. С. 194.

[2] Ген Н. Л. Специфика конституционных норм и особенности их реализации // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 55.

верно было замечено в юридической литературе, во-первых, определяется ее природой, как основного закона, во-вторых, принципами, закрепленными в Главе 1 Конституции России «Основы конституционного строя», и, в-третьих, разграничением компетенции, закрепленным в Конституции России[1].

Конституция Республики Башкортостан на своей территории является актом высшей юридической силы после федеральной Конституции и федеральных законов, изданных по предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому все другие правовые акты республики не могут противоречить Конституции Республики Башкортостан.

Собственное правовое регулирование Республики Башкортостан в сфере основ конституционного строя тоже носит производный от федерального характер. А значит, как верно было отмечено, республики могут включать в свои Основные законы идентичные федеральным принципы и нормы, заимствуя их из федерального законодательства и Конституции Российской Федерации, либо содержать соответствующие отсылочные нормы[2].

Как и федеральная Конституция, Конституция Республики Башкортостан закрепляет основополагающие принципы правового регулирования в республике и содержит нормы, регулирующие отношения личности и государства, основы организации государственной власти и взаимодействие властей в условиях их разделения, отношения собственности и пользования природными ресурсами, социальную защиту и вопросы местного самоуправления. Конституция Республики Башкортостан является правовой основой текущего республиканского законодательства.

Конституция Республики Башкортостан, как и все конституции республик в составе Российской Федерации, с момента своего появления, являясь конституцией автономной республики, всегда признавалась источником российского конституционного (государственного) права. Как элемент системы источников конституционного права конституция нашей республики имеет нормативный характер, обязательна для исполнения, обеспечивается силой государственного принуждения.

Необходимо отметить, что республиканские конституции, в отличие от конституционных актов Российской Федерации, составляющих источники конституционного права федерального уровня, принято относить к источникам конституционного права второго уровня (уровня субъектов Федерации). В юридической литературе можно встретить подобную классификацию источников конституционного права по территориальному признаку[3], и в соответствии с этой классификацией конституции республик в составе Российской Фе-

---

[1] Жученко А. А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с конституцией России: проблемы теории и практики. – М., 2001. С. 5.

[2] Там же. С. 12.

[3] Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М., 2002. С. 33.

дерации мы будем рассматривать как элемент региональных источников конституционного права.

Система источников конституционного права Российской Федерации обусловлена ее федеративным устройством, является сложной и подлежит регуляции особыми правилами и методами. И федеральный, и региональный законодатель осуществляет свою деятельность, сообразуясь с той сферой общественных отношений, которая ему выделена. В этой связи федеральное конституционное законодательство и конституционное законодательство Республики Башкортостан не образуют строгую иерархическую вертикаль. При этом источники конституционного права обоих уровней взаимосвязаны, одни обусловливают существование других. Нормы федеральных источников находят свою конкретизацию в источниках регионального уровня. Безусловным принципом остается принцип приоритета и верховенства федеральной Конституции.

Как уже было отмечено, существование конституций республик в составе Российской Федерации предусмотрено главным источником конституционного права – Конституцией Российской Федерации. В статье 5 федеральной Конституции устанавливается, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. В этом смысле Конституция Российской Федерации и Конституция Республики Башкортостан находятся во взаимосвязи, когда один источник права обусловливает существование другого. Конституция Республики Башкортостан, в свою очередь, предусматривает существование нижестоящих источников конституционного права – законов республики. Например, статья 65 Конституции Республики Башкортостан устанавливает, что статус столицы Республики устанавливается законом Республики Башкортостан, статья 78 – что порядок обнародования Конституции Республики определяется законом Республики Башкортостан, статья 115 – что бюджетное устройство в Республике определяется федеральными законами и законами Республики Башкортостан, статья122 – что музыка и текст Государственного гимна Республики утверждаются законом республики.

Если рассматривать взаимосвязь в смысле конкретизации общих федеральных положений в республиканской конституции, то необходимо обратиться к статьям федеральной Конституции. Статья 66 Конституции Российской Федерации закрепляет положение, согласно которому статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Это конституционное положение федерального источника права конкретизируется в Конституции Республики Башкортостан. В соответствии с ее статьей 1 Республика Башкортостан является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики, а в соответствии со статьей 4 Республика Башкортостан является равноправным субъектом Российской Федерации.

Часть 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки. В статье 1 Конституту-

ции Республики Башкортостан это право конкретизируется: государственными языками Республики Башкортостан являются башкирский и русский языки.

Следующая федеральная конституционная норма, получившая соответствующую конкретизацию в республиканской Конституции, закреплена в статье 77 Конституции Российской Федерации, согласно которой система органов государственной власти республик устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Реализация данного конституционного положения занимает значительную часть текста Конституции Республики Башкортостан. Укажем лишь общие нормы: государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 5 Конституции); государственную власть в Республике Башкортостан осуществляют Государственное Собрание Республики Башкортостан, Глава Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан, суды Республики Башкортостан (статья 6 Конституции); в Республике Башкортостан признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 7 Конституции).

Необходимо заметить, что именно в сфере организации и деятельности органов государственной власти республик можно наблюдать не только воспроизведение федеральных норм и не только их конкретизацию, но и достаточную степень дополнений и новелл. В Конституции Республики Башкортостан это глава 6 – Гарантии эффективного функционирования публичной власти в Республике Башкортостан.

Особо необходимо выделить влияние на нормы Конституции Республики Башкортостан норм Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Общие принципы, закрепленные данным законом, находят свою конкретизацию и реализацию в текстах всех республиканских конституций, что является подтверждением имеющихся связей в системе источников конституционного права в смысле обусловленности одних другими. При этом нельзя не отметить отсутствие стабильности в регулировании данным законом обозначенной сферы отношений. С момента принятия названного Федерального закона принято более 100 федеральных законов, вносящих в него изменения и дополнения. Учитывая, что этот Федеральный закон закрепляет общие принципы, как следует из названия, наличие такого количества изменений вряд ли можно назвать позитивным фактором развития системы конституционного законодательства в России.

Таким образом, Конституция Республики Башкортостан – это основной закон Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации, имею-

щий учредительный характер, обладающий высшей юридической силой, принимаемый и изменяемый в особом порядке, имеющий особый предмет регулирования и особую форму юридической защиты.

Помимо статуса республики, системы органов государственной власти республики, Конституция Республики Башкортостан, как и иные республиканские конституции, закрепляет в своем тексте наименования республики и органов государственной власти, административно-территориальное устройство республики, государственные языки, государственные символы республики, порядок принятия и изменения своей конституции.

Резюмируя все вышесказанное, можно выделить ряд юридических свойств Конституции Республики Башкортостан, которые закрепляются в самом тексте Конституции:

Во-первых, Конституция Республики Башкортостан обладает высшей юридической силой по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан (часть 2 статьи 14 Конституции). Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Республике Башкортостан, не должны ей противоречить.

Во-вторых, Конституция Республики Башкортостан имеет прямое действие и применяется на всей территории Республики Башкортостан (часть 2 статьи 14 Конституции).

В-третьих, Конституция Республики Башкортостан обладает верховенством по вопросам ведения Республики, а значит органы государственной власти, другие государственные органы и государственные учреждения, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения, должностные лица и граждане, находящиеся на территории Республики Башкортостан, обязаны соблюдать Конституцию Республики Башкортостан (часть 3 статьи 14 Конституции).

В-четвертых, Конституция Республика Башкортостан принимается в особом, усложненном порядке. Часть 1 статьи 14 Конституции устанавливает, что она принимается Государственным Собранием Республики Башкортостан или путем референдума. Для изменения и дополнения Конституции Республики Башкортостан существует такой же, отличный от порядка изменения обычного закона, усложненный порядок, который закреплен в статьях 123–126 Конституции.

В-пятых, Конституция Республики Башкортостан пользуется особой правовой охраной, для реализации которой в Республике Башкортостан предусмотрен специальный орган – Конституционный Суд Республики Башкортостан (статья 106 Конституции).

Ряд юридических свойств Конституции Республики Башкортостан прямо в самой Конституции не формулируется, но следует из смысла конституционных положений. Так, легитимность Конституции Республики выражается в том, что она принималась законно избранным парламентом, в решении которого выразилась государственная воля населения республики. Преамбула Кон-

ституции Республики Башкортостан гласит: «Мы, многонациональный народ Республики Башкортостан, …принимаем в лице своих полномочных представителей Конституцию Республики Башкортостан».

Свойство программности Конституции Республики Башкортостан проявляется в том, что сформулированные в ней нормы-принципы и нормы-цели определяют основные направления общественного развития республики.

Наконец, Конституция Республики Башкортостан является юридической базой текущего республиканского законодательства. Нормы Конституции Республики Башкортостан как главного структурообразующего элемента законодательства находят свою конкретизацию в принимаемых нормативных правовых актах республики.

1.2. Принятие и изменение Конституции Республики Башкортостан

Любая конституция имеет особый, усложненный порядок принятия. Как уже было отмечено, Конституция Российской Федерации 1993 года не устанавливает порядка принятия республиканских конституций и, в отличие от ранних российских конституций, не требует утверждения их органами РСФСР. Начиная с 1978 года республики самостоятельно принимают свои основные законы. В ныне действующих конституциях республик закрепляется, что принятие конституций республик, внесение в них изменений и дополнений находится в ведении соответствующих республик[1].

Федеральное законодательство, не устанавливая способа принятия республиканской конституции, касается процедуры ее принятия при закреплении полномочий законодательного (представительного) органа республики. Статья 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляющая основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливает, что законодательный (представительный) орган республики может принимать конституцию большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Таким образом, на сегодняшний день республики вправе использовать для принятия своей конституции любой способ из существующих в конституционно-правовой практике. Главным условием принятия республиканской конституции является только её соответствие федеральной Конституции и федеральному законодательству.

---

[1] Сафина С. Б. Принятие конституций республик в составе Российской Федерации: политико-правовой аспект // Власть. 2011. № 5. С. 139–140; Сафина С. Б. О стабильности и устойчивости конституций республик в составе Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2011. № 12(43). С. 61–62.

В исторической ретроспективе мировая практика выработала четыре основных способа принятия конституций. Это: принятие конституции парламентом (законодательным (представительным) органом), принятие конституции специально создаваемым органом, принятие конституции референдумом, октроирование конституции. С точки зрения демократичности последний способ является проявлением авторитарной власти, не совместимой с демократией. Поэтому октроирование, естественно, не может быть рекомендовано в современном государстве. Возросшая роль народных масс в политической жизни привела к тому, что по порядку своего принятия большинство ныне действующих конституций являются народными, как их называли в XIX в. Источником такой конституции является избирательный корпус, который выбирает парламент или учредительное собрание либо непосредственно одобряет конституцию на референдуме[1].

Ныне действующая конституция Республики Башкортостан 1993 года принята законодательным (представительным) органом республики, т. е. парламентским способом. Если проследить порядок принятия конституций в других республиках в составе Российской Федерации начиная с 1993 г., можно заметить, что использовались все три «народных» способа – принятие парламентом, принятие специальным органом, принятие референдумом. Причем примерно половина из общего числа республике стали заимствовать порядок, закрепленный в федеральной Конституции, согласно которому конституция принимается особой учредительной властью, а не учреждённой, не обычной законодательной властью. Как известно, действующая федеральная конституция была принята посредством референдума, а не парламентом Российской Федерации. В случае необходимости принятия новой федеральной конституции, как следует из смысла главы 9 Конституции России, конституция будет принята опять же не Федеральным Собранием Российской Федерации, а либо путем всенародного голосования, либо силами Конституционного Собрания, которое будет созвано в соответствии с федеральным конституционным законом.

В большинстве республик конституции принимались как и в Республике Башкортостан – соответствующими законодательными (представительными) органами, а именно: Верховными Советами – в Республике Саха (Якутия) (1992 г.), в Республике Башкортостан (1993г.), в Бурятии (1994 г.), в Республике Коми (1994 г.), в Республике Северная Осетия – Алания (1994 г.), в Удмуртской Республике (1994 г.), в Хакассии (1995 г.); Законодательными Собраниями – в Республике Адыгея (1995 г.), в Республике Карелия (2001 г.); Народным Собранием – в Карачаево-Черкессии (1996 г.); Государственным Собранием – в Республике Алтай (1997 г.); Государственным советом – в Чувашской Республике (2000 г.),в Республике Крым (2014 г.); Парламентом Республики – в Ка-

[1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / под ред. Б. А. Страшуна. – М.: Норма, 2007. С. 103.

бардино-Балкарии (1997 г.). При этом в преамбулах названных конституций провозглашалось принятие конституции либо от имени многонационального народа республики, либо от имени полномочных представителей многонационального народа республики.

Принятие конституций парламентами – наиболее часто встречающийся способ в мировой практике. Объясняется это просто: во-первых, парламент, являясь по сути своей представительным органом, вправе принимать «народные» решения, реализуя функции представительной демократии. Во-вторых, принятие конституции парламентом не требует дополнительных финансовых затрат: процедура проходит только в стенах парламента и силами имеющихся депутатов. Устанавливаемые в таких случаях дополнительные условия набрать при голосовании квалифицированное большинство голосов, либо провести двойное голосование, либо другое условие не требуют материальных затрат. В случаях же когда для принятия конституции требуется создать специальный орган или провести референдум, финансовые затраты огромны. При всех достоинствах парламентского способа, нельзя не отметить, что принятие конституции парламентом без последующего утверждения конституции на референдуме, равно как и без предварительного, подлинного обсуждения проекта населением, может привести к искажению воли избирателей. Поэтому этот способ нельзя назвать самым удачным.

В некоторых республиках в составе Российской Федерации действующие конституции принимались специальными учредительными органами: Конституционными Собраниями – в Дагестане (1994 и 2003 гг.), в Мордовии (1995 г.), в Республике Марий Эл (1995 г.), в Республике Калмыкия (1994 г.). Такой способ не является широко распространенным. На сегодняшний день только в Конституции Республики Дагестан предусмотрено, что в случае ее пересмотра Конституционное Собрание разрабатывает проект новой Конституции и может его принять двумя третями голосов от установленного числа его членов. Республики Марий Эл, Мордовия и Калмыкия возложили право принятия своих конституций на соответствующие законодательные (представительные) органы (парламенты республик).

Наконец, в некоторых республиках в составе Российской Федерации использовался и способ принятия конституции посредством референдума. Так, Конституция Республики Татарстан была принята и провозглашена в соответствии с результатами народного голосования о государственном статусе Республики Татарстан. Путем референдума была принята Конституция Республики Ингушетия (1994 г.), Конституция Республики Тыва (2001 г.), Конституция Чеченской Республики (2003 г.). На сегодняшний день возможность использования референдума предусмотрена для пересмотра положений конституции в Республике Марий Эл; для внесения поправок в конституцию в Удмуртской Республике; для принятия новых конституций в республиках Ингушетия, Дагестан; для прекращения действия конституции в Республике Калмыкия.

Оценивая принятие конституции на референдуме, необходимо указать на неоднозначную оценку этого способа. На первый взгляд эта процедура видится наиболее демократичной формой принятия конституции. Действительно, если проект конституции разрабатывался с соблюдением всех демократических процедур в условиях гласности, возможности выражать свое мнение и первоначально принимался представительным органом, то голосование на референдуме придаст принятой конституции особую легитимность. При этом применение референдума как самостоятельного способа принятия конституции, проект которой выработан правительством, революционным или военным советом без участия полномочных представителей народа, нередко не соответствует принципам демократии.

Необходимо учитывать, что проект конституции – очень сложный документ, и разумная его оценка для большинства граждан непосильна. К тому же избиратель поставлен перед выбором: одобрить весь текст целиком либо отклонить весь текст (даже если не нравится какая-то одна статья). Поэтому решение избирателя во многом является результатом воздействия на него политических сил, средств массовой информации, административного давления и т. д. В истории есть примеры использования референдума в антидемократических целях: референдумы в Германии в 1930-е гг., приведшие к установлению фашистского режима; в 1970-е гг., – принятие проекта конституции в Греции в условиях режима «черных полковников»; конституционный референдум в Чили в 1980 г. в условиях военной диктатуры А. Пиночета, приведший к власти военную хунту[1]. В тоталитарных государствах на голосующих, как правило, оказывается непосредственное давление различного характера, а результаты голосования могут быть подтасованы. Иногда референдум по принятию конституции может проводиться в условиях политической нестабильности, что не способствует принятию взвешенных и глубоко продуманных решений[2]. Все это делает институт референдума применительно к принятию конституции весьма уязвимым.

Таким образом, политический опыт на сегодняшний день свидетельствует о том, что наиболее демократичным способом принятия конституции является принятие ее специальным учредительным собранием, избранным на основе всеобщих и прямых выборов в целях разработки и принятия конституции. Другим приемлемым вариантом является принятие конституции на референдуме после её разработки представительным органом и предварительного обсуждения проекта населением. В этом смысле российская Конституция 1993 года закрепила в целом удачный механизм на случай принятия новой федеральной конституции. Но сработает ли он демократично, зависит от Конституту-

[1] См. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / под ред. В. Е. Чиркина. – М.: Норма: ИНФРА–М, 2011. С. 39.
[2] Там же. С. 39.

ционного Собрания, состав и порядок формирования которого до сих пор не ясен, так как соответствующий федеральный конституционный закон пока не принят.

Республики в составе Российской Федерации, как было видно, в большинстве случаев «полагаются» на демократичность своих парламентов, доверяя им принятие своих конституций. Как уже было сказано, это не самый удачный вариант, так как принятие основного закона – особая функция, которая должна осуществляться в особом режиме, особыми субъектами, и использовать в данном случае государственный орган (хотя бы и представительный), на плечах которого лежат многие другие функции, не совсем осмотрительно. Может быть поэтому, в одном из проектов федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленным экспертной группой Совета Федерации Федерального Собрания содержится норма о том, что основные законы субъектов Российской Федерации должны приниматься на референдуме соответствующего субъекта Федерации. Но так как использование референдума в качестве самостоятельного способа принятия конституции тоже не совсем удачно, то проектируемая норма нуждается в уточнении: применять референдум как окончательную стадию принятия основного закона, использовав перед ним парламентское обсуждение или процедуры взаимодействия со специально создаваемым органом по разработке и обсуждению проекта конституции.

Республика Башкортостан, как уже было отмечено выше, принимала свою конституцию в 1993 году парламентским способом через высший представительный орган – Верховный Совет. Достоинства и недостатки этого способа были рассмотрены выше. Отметим лишь, что в случае обновления республиканской конституции, она будет принята Государственным Собранием Республики Башкортостан или путем референдума. Соответствующая норма закреплена в статье 14 Конституции Республики Башкортостан.

Если говорить о порядке изменения конституционного текста, то необходимо начать с того, что в науке конституционного права в зависимости от порядка (процедуры) внесения изменений в конституцию последние можно делить на гибкие и жесткие. Конституции, которые изменяются в таком же порядке, что и обычные законы, принято считать гибкими. Конституции же, которые изменяются в порядке более сложном по сравнению с порядком изменения обычного закона, именуются жесткими. Жесткость конституции обеспечивает ей устойчивость и стабильность – качества, необходимые для любой конституции, для любой конституционной системы. Свойства стабильности и устойчивости конституции вытекают из ее учредительного характера, из ее фундаментальности и свойства быть единственным ядром всей правовой системы.

С содержательной точки зрения стабильность конституции должна гарантировать социально-политическую устойчивость в государстве, уважение к

закону, необходимость следовать его требованиям. Стабильность и устойчивость конституционной системы говорит о сформулированных, признаваемых и уважаемых правилах, о недопустимости подстраивания права под политическую целесообразность. При этом стабильность не означает абсолютной неизменности. Изменения в политической и социально-экономической сферах служат основанием для внесения в конституцию в особом порядке конституционных поправок.

Особый, жесткий порядок изменения конституционного текста гарантирует стабильность с формальной точки зрения. Вспомним, что конституция Российской Федерации является примером, безусловно, жесткой конституции. Правила изменения российской конституции предусматривают большой набор элементов жесткости. Во-первых, это ограниченный круг субъектов права инициировать изменения конституционных норм (существенно меньший в сравнении с кругом субъектов законодательной инициативы). Во-вторых, это применение квалифицированного большинства при голосовании конституционной поправки в парламенте. В-третьих, это требование одобрить конституционную поправку квалифицированным числом (не менее чем двух третей) субъектов Российской Федерации. В-четвертых, Конституция Российской Федерации содержит ряд глав, которые не могут быть изменены в действующей конституции, а в случае изменения этих глав приведут к принятию уже другой, новой конституции.

Существенным фактором жесткости можно считать и то, что в Конституции Российской Федерации 1993 года стала применяться иная терминология, отличная от терминологии советского периода. Если прежние советские конституции использовали понятия «изменений и дополнений», то ныне действующая конституция вводит понятия «поправки» и «пересмотр». Соответствующая глава так и называется «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Тем самым показано, что изменение конституционного текста не является такой же обычной процедурой, как изменение текста любого другого нормативного правового акта. Термин «изменение» федеральная Конституция применяет только к статье 65 (наименования и состав субъектов Российской Федерации), которая изменяется в упрощенном порядке. Этот факт говорит о том, что «изменение» – процесс менее сложный и значимый, чем «поправки».

Пересмотр Конституции подразумевает новое рассмотрение конституции в целом, а не фрагментарное изменение частей ее текста. По существующим правилам пересмотр осуществляется в исключительных случаях и не доверяется парламенту, т. е. законодательному органу. Полномочия по пересмотру лежат на специально создаваемом органе – Конституционном Собрании с возможным вынесением проекта конституции на референдум.

Таким образом, применение специальной терминологии позволяет говорить об особых процедурах изменения конституционного текста, что, в конечном счете, свидетельствует о стабильности и устойчивости конституции.

Если говорить о терминологии конституционных изменений, используемой в республиканском законодательстве, то необходимо отметить, что употребляются разные варианты. Понятие «конституционные поправки и пересмотр» используется, например, в конституциях Карачаево-Черкесской Республики, Республики Тыва, Республики Марий Эл, Республики Дагестан; «поправки и пересмотр» – в Конституции Республики Алтай; «конституционные поправки» или «поправки» – в конституциях Кабардино-Балкарской Республики, Удмуртской Республики, Республики Бурятия и Республики Ингушетия. Традиционное использование «изменений» и «дополнений» сохранилось в Республике Башкортостан, а также в большинстве конституций других республик. Это конституции Калмыкии, Чувашии, Саха (Якутия), Адыгеи, Карелии, Коми, Хакассии, Татарстана, Чеченской Республики, Республики Крым. Конституция Мордовии использует «внесение изменений и пересмотр».

Необходимо заметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вносит некую неопределенность в этот вопрос. Так, в статье 4 говорится о «проекте закона субъекта Российской Федерации о внесении *изменений* в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации». А уже в статье 5 федеральный закон относит к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации «принятие конституции субъекта Российской Федерации и *поправок* к ней», «принятие устава субъекта Российской Федерации и *поправок* к нему». Безусловно, и поправка, и изменение – суть одного явления. Но учитывая особый, специфический характер конституционного текста, логично называть его изменение поправкой, оставляя всем другим нормативным правовым актам право просто изменяться и дополняться.

Конституция Республики Башкортостан использует термины «изменения и дополнения», ее глава 11 называется «Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан». Ни поправок, ни пересмотра Конституция не предусматривает.

Термин «пересмотр» означает, как уже говорилось, по сути, новое принятие конституции, которое связано с изменением основополагающих, базовых конституционных норм, приводящих к изменению характера конституции. В федеральной конституции это нормы, закрепляющие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, например. Такие изменения основ конституционных строя завершаются выработкой нового проекта конституции. Применение термина «пересмотр» на уровне федеральной конституции вполне объяснимо, в то время как для республиканской конституции изменение основ конституционного строя самостоятельно невозможно, поэтому пересмотр республиканской конституции может происходить лишь как следствие пересмотра федеральной конституции.

Порядок изменения Конституции Республики Башкортостан закрепляется как в самой Конституции в главе 11, так и в Законе Республики Башкортостан от 28 апреля 2004 года № 76-з «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан». Закон указывает, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Башкортостан вносятся в целях конституционного закрепления принципиальных изменений в общественной жизни и опыта государственного строительства, а также в целях защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Башкортостан.

В отличие от законодательства многих других республик наш республиканский закон поясняет, что под изменением Конституции Республики Башкортостан понимается любое изменение, вносимое в текст Конституции Республики Башкортостан, равно как и исключение нормы или ее отдельной части, а под дополнением Конституции Республики Башкортостан – включение в ее текст новой нормы или отдельных положений к существующим нормам.

Субъектами права внесения предложений о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан являются: депутаты Государственного Собрания в количестве не менее одной трети от их установленного числа; Глава Республики Башкортостан; Конституционный Суд Республики Башкортостан. Если изменения и дополнения касаются главы 1 «Основы конституционного строя Республики Башкортостан» и главы 11 «Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан», то предложения об изменениях и дополнениях необходимо поддержать пятьюдесятью тысячами избирателей. В этом случае Глава Республики Башкортостан может принять решение о формировании Конституционной комиссии Республики Башкортостан.

Конституционная комиссия является совещательным органом, создаваемым в целях организации и проведения научно-правовой экспертизы, разработки предложений по указанному проекту Закона для внесения его в Государственное Собрание. Конституционная комиссия Республики Башкортостан формируется Указом Главы Республики Башкортостан из числа представителей органов государственной власти Республики Башкортостан, органов местного самоуправления, политических партий, иных общественных объединений, профсоюзов, религиозных объединений. Изменение и дополнение иных положений Конституции Республики Башкортостан производится Государственным Собранием в общем порядке.

Указанный круг субъектов, имеющих право инициировать изменение Конституции (не менее одной трети депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, Глава Республики, Конституционный Суд Республики) значительно уже круга субъектов законодательной инициативы (депутаты и комитеты Государственного Собрания Республики Башкортостан, Глава Республики, Правительство Республики, Конституционный Суд Республики, Центральная избирательная комиссия Республики, Федерация профсоюзов

Республики, Прокурор Республики, представительные органы местного самоуправления, граждане и их объединения). Необходимо заметить, что на федеральном уровне не устанавливается ни перечень субъектов, имеющих право инициировать изменения республиканских конституций, ни процедура конституционных изменений. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в статье 6 оговаривает только право законодательной инициативы. Анализируя конституционную практику других республик, можно отметить, что круг субъектов права внесения предложений об изменениях конституции достаточно разнообразен. В отличие от Республики Башкортостан в этот круг могут включаться председатель правительства, правительство, председатель парламента, совет парламента, депутаты, представительные органы местного самоуправления, определенное количество избирателей. Особо следует выделить перечень таких субъектов в Республике Калмыкия, который содержит еще и Прокурора республики, а также председателей Верховного суда республики и Арбитражного суда республики в пределах их компетенции. А в республике Коми круг субъектов права инициировать конституционные изменения совпадает с кругом субъектов законодательной инициативы. Это – депутаты и комитеты парламента, председатель парламента, глава республики, правительство, прокурор, Конституционный суд, представительные органы муниципальных образований, межрегиональные общественные движения, члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ – представители от республики.

Таким образом, перечень субъектов права инициирования конституционных изменений во всех республиках в составе Российской Федерации достаточно разнообразен.

Если говорить о процедуре принятия законов об изменениях и дополнениях в нашей республике, то необходимо указать, что законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания в трех чтениях. Это правило закрепляется в статье 125 Конституции Республики Башкортостан и воспроизводит федеральную норму, установленную в статье 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Если изменения касаются административно-территориального устройства Республики Башкортостан, то они вносятся в статью 64 Конституции на основании закона Республики Башкортостан об образовании в ее составе новой административно-территориальной единицы.

Аналогичный порядок установлен практически во всех республиках. Органом, уполномоченным принимать решение о внесении изменений в конституцию, является законодательный (представительный) орган республики,

который квалифицированным большинством (не менее $^{2}/_{3}$ голосов депутатов) оформляет соответствующее решение. Так же, как и в Республике Башкортостан, в некоторых республиках установлено правило особой правовой охраны некоторых глав (статей) республиканских конституций. Например, конституция Республики Удмуртия устанавливает, что поправки в первую, вторую и десятую главы Конституции Удмуртской Республики принимаются не менее чем тремя четвертями голосов от установленного числа депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики (глава об основах конституционного строя, глава о защите прав и свобод человека и гражданина, глава о конституционных поправках). Конституция Адыгеи закрепляет, что положения раздела 1 Конституции Республики Адыгея могут быть пересмотрены Государственным Советом при наличии положительного заключения Конституционного Суда Республики Адыгея (раздел об основах конституционного строя). Конституция Татарстана устанавливает, что положения статей 1 и 123 Конституции Республики Татарстан могут быть изменен только по результатам референдума Республики Татарстан. Похожие правила содержатся в Конституции Республики Тыва (глава об основах конституционного строя, глава о конституционных поправках и пересмотре конституции) и Конституции Республики Дагестан (глава об основах конституционного строя, глава о правах и свободах человека и гражданина, глава о конституционных поправках и пересмотре Конституции).

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод о том, что все республиканские конституции закрепляют особый, усложненный (в большей или меньшей мере) порядок изменения своих конституций. Конституция Республики Башкортостан в этом смысле тоже является жесткой. Признаками жесткости, таким образом, являются следующие положения:

1) круг субъектов, имеющих право инициировать изменение Конституции Республики Башкортостан (не менее одной трети депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, Глава Республики, Конституционный Суд Республики) значительно уже круга субъектов законодательной инициативы;

2) процедура принятия закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан отличается от процедуры принятия обычного закона и является более сложной;

3) в Конституции Республики Башкортостан выделены главы, обеспеченные особой правовой охраной, для изменения которых требуется выполнение дополнительных к установленным требований.

Все конституции республик в составе Российской Федерации, принятые после 1993 года, в большей или меньшей степени подвергались изменениям. Практически все эти изменения были вызваны изменениями в федеральном правовом регулировании тех или иных конституционно-правовых институтов. Составляя единое правовое поле, республиканские конституции должны соот-

ветствовать федеральной Конституции. Такое соответствие обеспечивается деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации, который в процессе осуществления своей компетенции формулировал соответствующие правовые позиции и принимал соответствующие решения. Среди многочисленных правовых позиций Конституционного Суда, касающихся федеративных отношений, выделим главные: об уточнении правового статуса республик в составе Российской Федерации, о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Анализируя текстуальные изменения республиканских конституций можно заметить, что большая их часть была обусловлена тем, что многие принципиальные вопросы федеративного устройства республики решали самостоятельно, при отсутствии какого-либо федерального ориентира. Нередко имели место случаи, когда федеральный центр запаздывал с определением четкой позиции и «исправлял» ситуацию, уже получив негативные результаты. Как известно, Федеративный договор, заключенный 31 марта 1992 года, закрепил в своем тексте наименование «суверенные республики», что явилось правовым основанием для включения этой характеристики правового статуса республики в тексты многих республиканских конституций. При этом российская Конституция, принятая в 1993 году, не использовала формулировки «суверенные республики», а закрепила понятие «республика (государство)». До 2000 года все дискуссии о понятии государственного суверенитета в федеративном государстве носили сугубо доктринальный характер. Только в Постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Субъекты Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом[1]. Позднее в своем Определении от 27 июня 2000 года № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан Конституционный Суд отметил, что позиция об отсутствии суверенитета у субъектов Российской Федерации распространяется на все субъекты Российской Федерации, а использование в

[1] СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

части 2 статьи 5 федеральной Конституции понятия «республика (государство)» не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера[1]. В 2000–2002 годах республики изменили тексты своих конституций в соответствии с данными решениями.

В соответствии с частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Практически все республики начиная с 1992 года заключали подобные договоры с Российской Федерацией, причем законодательной процедуры оформления договоров не было. Некоторые республики включали такие договоры в тексты своих конституций в качестве составной части. К моменту, когда общее количество договоров превысило сорок пять, 24 июня 1999 года был принят Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот закон устанавливал принципиально новые правила заключения договоров и трехлетний переходный период для приведения имеющихся договоров в соответствие с федеральной Конституцией. Таким образом, договорный процесс по разграничению предметов ведения был перенаправлен в конституционное русло, правда, с существенным опозданием. Республики в составе Российской Федерации внесли в конституционные тексты необходимые изменения, касающиеся процесса разграничения предметов ведения и полномочий.

Организация и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации должна регулироваться на основе принципов, закрепленных в федеральном законодательстве. Главные принципы изложены в федеральной Конституции, это: принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, народный суверенитет, непосредственная и представительная демократия, единство системы государственной власти, верховенство федерального права. Помимо этого, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были конкретно закреплены порядок образования органов государственной власти субъектов Федерации, их компетенция, ответственность и др. Нельзя не отметить, что за все, в общем-то, небольшое время действия этого

[1] СЗ РФ. 2000. №29. Ст. 3117.

закона, его текст «подправлялся» по разным причинам более 100 раз. Если также учесть, что закон, исходя из названия, регулирует «общие принципы», то считать его работающим на стабильность, конечно же, нельзя. В результате за каждым изменением федерального закона, касающимся организации и деятельности органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, тексты республиканских конституций также подвергаются соответствующим изменениям.

Таким образом, за все время действия с 1993 года Конституция Республики Башкортостан изменялась восемь раз: 3 ноября 2000 года, 3 декабря 2002 года, 15 июня 2006 года, 18 сентября2008 года, 13 июля 2009 года, 19 мая 2011, 28 июня 2012 года, 4 марта 2014 года.

Очевидно, что стабильность республиканской конституции носит вторичный, производный характер. Неизменность конституционного акта республики определяется не столько собственным жестким порядком внесения изменений, но в значительной степени неизменностью федеральных норм.

Следовательно, стабильность республиканской конституции будет всецело зависеть от стабильности федеральной Конституции и федерального законодательства.

1.3. Структура Конституции Республики Башкортостан

Под структурой конституции принято понимать ее внутреннее разделение на определенные части (разделы, главы, параграфы и т. д.), а также порядок расположения этих частей. Порядок расположения частей отражает, как правило, иерархию приоритетов в государственно-правовом регулировании, значимость тех или иных общественных отношений.

Структура любой конституции всегда обусловлена предметом (содержанием) соответствующего конституционного регулирования. Содержание конституции непосредственно воздействует на ее форму, т. е. структуру, находится в диалектической взаимосвязи.

Содержание республиканских конституций базируется на содержании федеральной конституции как источника конституционного права высшей юридической силы. При этом федеральная конституция, закрепляя основы правового статуса республики в составе Российской Федерации, определяет тем самым каркас для конституционных норм в текстах республиканских конституций[1]. Исходя из смысла статей Конституции Российской Федерации, во всех республиканских конституциях, в том числе и в Конституции Республики Башкортостан, возможно закрепление норм о статусе республик в качестве государств (часть 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации), о сохранении

[1] Сафина С. Б. Структура конституций республик в составе Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2012. № 9. С. 69–71.

государственной целостности Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации), о соблюдении принципов единства системы государственной власти и равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации), об организации органов государственной власти в республиках (часть 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации), о высшей юридической силе, прямом действии на всей территории Российской Федерации федеральной Конституции (часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации), об обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации (часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации), о статусе республики (часть 1 статьи 66 Конституции Российской Федерации), о границах между субъектами Российской Федерации (часть 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации), о государственном языке Российской Федерации и государственном языке соответствующей республики (части 1 и 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации), о гарантиях сохранения родного языка (часть 3 статьи 68 Конституции Российской Федерации), о предметах ведения соответствующей республики (статья 73 Конституции Российской Федерации), о собственном правовом регулировании (часть 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации), о действии нормативных правовых актов республики в общей системе федерального законодательства (часть 5 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации), о системе органов государственной власти республики (статья 77 Конституции Российской Федерации).

Помимо норм федеральной Конституции, устанавливающих предмет конституционного регулирования на уровне республик, существуют нормы федеральных законов (например, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), позволяющих Республике Башкортостан закреплять принципы организации и деятельности ее системы органов государственной власти, виды, структуру, правовой статус органов государственной власти республики, издаваемые ими акты, законотворческий процесс и т. д. Из смысла других федеральных законов следует возможность закрепления в Конституции Республики Башкортостан административно-территориального деления республики, особенностей налогового регулирования, других экономических отношений.

Структура Конституции Республики Башкортостан, как и других республиканских конституций, имеет много общего со структурой федеральной Конституции и в целом отвечает классической мировой схеме: преамбула или введение; основная часть (основное содержание); заключительные и переходные положения. В мировой практике дополнительной структурной частью могут выступать приложения, но в российской практике их нет.

Преамбула (от лат. preambulus – идущий впереди; англ. – preamble; фр. – preambule) – вводная или вступительная часть законодательного или иного

правового акта. Обычно в преамбуле в концентрированной форме излагаются цели и задачи данного акта, условия, обстоятельства и мотивы, послужившие поводом для его принятия. Из преамбулы, как правило, видно, от чьего имени провозглашается конституция, как она принята; каковы приоритеты государственного и общественного развития; могут быть включены ссылки на иные нормативные правовые акты, декларации, договоры. По общему мнению ученых, преамбула конституции носит идеологический, политический, исторический характер, не содержит правовых норм, а потому не может использоваться как источник в правоприменительной деятельности.

Конституция Республики Башкортостан и конституции других республик, являясь основными законами субъектов федерации, обладают очевидным общим свойством: все они производны в своем содержании, а следовательно, и в структуре, от федеральной конституции. Безусловно, степень схожести может быть разная, но в принципиальных, основных устоях, федеральная и региональные конституции однотипны, т. е. являются продуктом одной общественно-политической системы.

Рассматривая преамбулу Конституции Республики Башкортостан, можно установить способ принятия конституции или субъект, принимавший конституцию. Преамбула гласит: «Мы, многонациональный народ Республики Башкортостан, … принимаем в лице своих полномочных представителей Конституцию Республики Башкортостан»[1]. Подобные формулировки в преамбуле содержат и другие республиканские конституции, которые были приняты соответствующими законодательными (представительными) органами или специально созданными для этих целей органами. Преамбулы конституций республик, принятых посредством референдума, как правило, содержат следующую конструкцию: «Мы, многонациональный народ республики … принимаем и провозглашаем настоящую конституцию».

Нельзя не отметить существенные особенности преамбул некоторых республик. Так, преамбула Конституции Республики Мордовия гласит: « Мы, полномочные представители многонационального народа Российской Федерации, проживающего в Республике Мордовия, … осознавая Мордовию частью Великой России, принимаем Конституцию Республики Мордовия». Преамбула Конституции Республики Дагестан начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Республики Дагестан – составная часть многонационального народа Российской Федерации, исторически объединившегося в единое государство…». А Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия провозглашает: «Мы, многонациональный народ Республики Калмыкия, признавая общность исторических судеб народов великой России, будучи преисполнены решимостью сохранения государственного единства Российской Федерации…».

---

[1] Как было отмечено ранее, Конституция была принята депутатами Верховного Совета Республики Башкортостан.

Преамбула Конституции Республики Башкортостан указывает основные принципы общественно-политического развития: право народов на самоопределение, равноправие, добровольность и свобода волеизъявления, уважение к правам и свободам человека и гражданина, всех народов. Помимо этого, преамбула отражает историю создания республики: башкирский народ в XVI веке добровольно присоединился к России, в 1919 году на основе Соглашения Центральной Советской Власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение была образована Башкирская автономная республика в составе РСФСР, преобразованная в 1990 году в Республику Башкортостан в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан. Далее преамбула указывает правовую основу взаимоотношений Российской Федерации и Республики Башкортостан – Конституция Российской Федерации и Договор 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». Также в преамбуле закрепляются основные цели и приоритеты развития народа: ответственность за свою республику перед нынешним и будущими поколениями, обеспечение достойной жизни, гражданского мира и межнационального согласия.

Объем Конституции Республики Башкортостан следует признать средним в сравнении с другими республиканскими конституциями, в ней два раздела, одиннадцать глав и 126 статей. Наименьшее количество статей, а именно 48, содержится в Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия. Также менее 100 статей содержат конституции Республики Удмуртия (71), Республики Карелия (76) и Республики Крым (95). Самая большая по объему конституция – это Конституция Республики Алтай (151 статья), чуть меньше – Конституция Республики Тыва (143 статьи), конституции Кабардино-Балкарии и Хакасии (136 и 135 статей соответственно). Большинство конституций, в которое входит и Республика Башкортостан, содержат от 100 до 130 статей.

Первый раздел Конституции Республики Башкортостан наименования не имеет, содержит непосредственно нормативную часть конституционного текста, включающую главы и статьи. Названия глав, как и в любой конституции, как правило, отражают названия соответствующих конституционно-правовых институтов. Например, глава 1 Конституции Республики Башкортостан закрепляет институт основ конституционного строя, глава 2 – институт прав и свобод человека и гражданина, главы 4, 5, 7 – институты органов законодательной, исполнительной и судебной власти, глава 8 – институт местного самоуправления.

Второй раздел Конституции Республики Башкортостан называется «Заключительные и переходные положения», статей не содержит, а состоит из двух пунктов. В этом разделе устанавливается, что Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении

предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» действует в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан. В случае несоответствия положениям Конституций Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан положений названного Договора действуют положения Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан. Также в разделе закрепляются сроки действия полномочий высшего должностного лица в связи с изменениями федерального законодательства и, как следствие, самой республиканской конституции.

Похожие заключительные и переходные положения есть во многих республиканских конституциях, но оформлены они по-разному. В одних конституциях это такие же, как и в федеральной Конституции, и в Конституции Республики Башкортостан, разделы, состоящие из пунктов (например, конституции Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской республики, Чеченской республики). В других – это разделы, состоящие из статей (Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия)). В-третьих, – это не разделы, а главы, содержащие статьи (например, в конституциях Республики Крым, Республики Чувашия, Республики Марий Эл и др.).

Как уже было отмечено, первый раздел Конституции Республики Башкортостан содержит собственно сам текст Конституции. Как известно, порядок расположения, очередность глав в текстах конституций всегда несет и смысловую нагрузку, показывает приоритеты государственно-правового развития республики. Среди одиннадцати глав Конституции Республики Башкортостан две главы по порядку расположения и по названию совпадают с главами в федеральной Конституции: глава 1 об основах конституционного строя и глава 8 о местном самоуправлении. Глава 3 об административно-территориальном устройстве и столице республики перекликается с главой 3 федеральной Конституции о федеративном устройстве. В главах 4–7 закрепляются организация и деятельность органов государственной власти республики в соответствии с принципом разделения властей. В отличие от федеральной Конституции эти главы носят наименования не органа государственной власти, а соответствующей ветви власти: «Законодательная власть», «Исполнительная власть», «Судебная власть». Отдельные главы посвящены финансам и бюджету, а также государственным символам Республики Башкортостан. Традиционно замыкают конституционный текст статьи о порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан.

В главе 1 Конституции Республики Башкортостан закрепляется государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации. Устанавливается, что Республика Башкортостан является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики. В статье 1 разъясняет-

ся, что государственность Республики Башкортостан выражается в том, что Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан. Государственными языками Республики Башкортостан являются башкирский и русский языки.

Также в главе 1 провозглашается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Республике Башкортостан, что в Республике Башкортостан действует конституционная система власти народа. Государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную и представлена Государственным Собранием Республики Башкортостан, Главой Республики Башкортостан, Правительством Республики Башкортостан, судами Республики Башкортостан. Помимо государственной власти в Республике Башкортостан признается и гарантируется местное самоуправление. Республика характеризуется: 1) как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; 2) как светское государство, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Республике Башкортостан признается идеологическое многообразие и обеспечивается многопартийность.

Подобно федеральной Конституции, Конституция Республики Башкортостан обозначает приоритет главы 1 над иными главами, устанавливая в статье 16, что никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Республики Башкортостан.

Глава 2 Конституции Республики Башкортостан называется «Права, свободы и обязанности человека и гражданина». Как известно, глава 2 федеральной Конституции называется «Права и свободы человека и гражданина», но, хотя она и закрепляет обязанности человека и гражданина, ссылку на обязанности в своем титуле не содержит.

В Республике Башкортостан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Башкортостан. Перечисление в Конституции Республики Башкортостан основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В главе 2 Конституции Республики Башкортостан закрепляются принципы правового статуса человека и гражданина, а также регламентируются личные, политические, социально-экономические и культурные права. Заканчивается глава закреплением обязанностей человека и гражданина.

В некоторых республиканских конституциях главы о правах и свободах человека и гражданина носят название «Защита прав и свобод человека и гражданина» (конституции Республики Удмуртия, Республики Чувашия). Учитывая принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, указанная формулировка названия главы видится более уместной. Ведь исходя из смысла статей 71 и 72 федеральной Конституции на уровне республики в составе Российской Федерации возможно не определение и регулирование прав и свобод человека и гражданина, а только их защита.

Глава 3 «Административно-территориальное устройство и столица Республики Башкортостан» устанавливает, что территория Республики Башкортостан включает в себя районы и города республиканского значения в качестве ее административно-территориальных единиц и закрытое административно-территориальное образование – город Межгорье. Столицей Республики Башкортостан является город Уфа. Статус столицы устанавливается законом Республики Башкортостан.

С 4-ой главы начинается часть конституции, регламентирующая организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Как уже отмечалось, порядок расположения, очередность глав в текстах конституций всегда несет и смысловую нагрузку, показывает приоритет того или иного конституционно-правового института. В Конституции Республики Башкортостан глава о законодательной власти опережает главу об исполнительной власти. Подобный порядок следования глав содержится и в некоторых других республиканских конституциях, например, в конституциях республик Адыгея, Карелия, Коми, Марий Эл, Тыва, Хакасия.

Высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Башкортостан является Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан. Государственное Собрание Республики Башкортостан состоит из 110 депутатов и избирается сроком на пять лет. Глава 4 также закрепляет основы правового статуса депутатов и компетенцию Государственного Собрания. В соответствующих статьях регламентируется законотворческий процесс, особо отмечается, что граждане и их объединения вправе осуществлять гражданскую законодательную инициативу путем направления в Государственное Собрание Республики Башкортостан индивидуальных и коллективных обращений с предложением о принятии, изменении или признании утратившим силу закона Республики Башкортостан в порядке, установленном законом Республики Башкортостан.

В Конституции Республики Башкортостан нет отдельной главы, посвященной высшему должностному лицу Республики Башкортостан – Главе Республики Башкортостан. Связано это с тем, что в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»высшее должностное лицо республики в составе Российской Федерации является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти республики, а значит, возглавляет исполнительную власть в республике. Исходя из этого, логично положения о Главе Республики Башкортостан закреплять в главе об исполнительной власти Республики Башкортостан. Отсутствует отдельная глава о высшем должностном лице республики и в других республиканских конституциях (например, конституциях республик Адыгея, Марий Эл, Хакасия, Карелия, Коми, Тыва). Более чем в половине республик в составе Российской Федерации отдельные главы о статусе высшего должностного лица есть (например, в конституциях республик Бурятия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Крым, Мордовия, Татарстан, Чеченская Республика, Чувашия и других республиках).

Глава 5 «Исполнительная власть» начинается со статей, закрепляющих правовой статус Главы Республики Башкортостан – место в системе органов государственной власти, порядок избрания, сроки полномочий, компетенция и т. д. Устанавливается, что Глава Республики Башкортостан является высшим должностным лицом Республики Башкортостан, представляет Республику Башкортостан в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Глава Республики Башкортостан избирается на 5 лет гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституция содержит текст присяги, с момента принесения которой Глава Республики приступает к осуществлению своих полномочий. Конституция закрепляет обязанность Главы Республики владеть государственными языками Республики Башкортостан. Ограничения, связанные с осуществлением полномочий Главы Республики, ответственность, а также гарантии его деятельности устанавливаются, в том числе и федеральным законом.

Конституция гласит, что высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является Правительство Республики Башкортостан, формируемое и возглавляемое Главой Республики Башкортостан. Правительство составляют Премьер-министр, заместители Премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов и руководители ведомств Республики Башкортостан. Глава Республики Башкортостан может включить в состав Правительства Республики Башкортостан руководителей других государственных органов и организаций Республики Башкортостан. Соответствующая статья конституции закрепляет компетенцию Правительст-

ва, его правовые акты и ответственность. Помимо этого, компетенция, состав, структура и порядок деятельности Правительства Республики Башкортостан определяются также законом о Правительстве Республики Башкортостан.

Глава 6 Конституции Законом Республики Башкортостан от 4 марта 2014 г. № 57-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» изложена в новой редакции, имеет новое название «Гарантии эффективного функционирования публичной власти в Республике Башкортостан» взамен старого «Местные органы государственной власти Республики Башкортостан». Конституция устанавливает, что органы публичной власти в Республике Башкортостан способствуют развитию гражданского общества и обеспечивают коллективное участие народа и граждан в управлении делами Республики Башкортостан и в местном самоуправлении, осуществлении принадлежащих им властных полномочий. Необходимо отметить, что формулировка наименования главы 6, а также содержание ее статей является особенностью Конституции Республики Башкортостан и аналогов в других республиканских конституциях не имеют.

Глава 7 Конституции Республики Башкортостан закрепляет судебную власть, которая осуществляется в Республике Башкортостан Конституционным Судом Республики Башкортостан, федеральными судами и мировыми судьями. Полномочия, порядок образования и деятельности судов Республики Башкортостан определяются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Башкортостан, федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Глава 8 посвящена местному самоуправлению и закрепляет его функции и гарантии. Местное самоуправление в Республике Башкортостан обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Главу 9 в Конституции Республики Башкортостан образуют нормы, регламентирующие бюджетное устройство и финансы республики. Республика Башкортостан в пределах своей компетенции участвует в проведении единой федеральной политики в области финансов, бюджетных правоотношений и налогообложения, а также в соответствии с федеральным законом устанавливает налоги и иные обязательные платежи в бюджет Республики Башкортостан.

Как и многие республиканские конституции, Конституция Республики Башкортостан в соответствующей главе 10 закрепляет государственные символы Республики Башкортостан. Республика имеет свои Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн – официальные символы, выражающие государственность Республики Башкортостан, самобытность и традиции народа Башкортостана. Музыка и текст Государственного гимна Республики Башкортостан утверждаются законом Республики Башкортостан.

Как и подобает классической конституции, замыкает конституционный текст главы 11 «Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан». В ней устанавливаются субъекты права инициировать изменение и дополнение конституции, закрепляются общие начала процедуры конституционных изменений. Помимо этого, названная глава содержит ссылку на Закон Республики Башкортостан «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан», который конкретизирует порядок внесения изменений и дополнений.

Таким образом, можно констатировать, что Конституция Республики Башкортостан отвечает классическим требованиям структурирования конституционного текста и его оформления. Как конституция республики в составе Российской Федерации, она является вторичной по отношению к федеральной Конституции и воспроизводит часть федеральных норм. Как основной закон республики – субъекта федерации, она закрепляет в пределах ведения республики собственные учредительные нормы. В числе других конституций республик в составе Российской Федерации Конституция Республики Башкортостан занимает достойное место, имеет ряд особенностей, а в целом соответствует принятым в конституционно-правовой практике Российской Федерации правилам юридической техники.

1.4. Толкование Конституции Республики Башкортостан

Под толкованием (интерпретацией) в правовой науке принято понимать деятельность по установлению подлинного содержания правовых актов в целях их реализации и совершенствования. Правовые акты, несмотря на свою значимость, нередко содержат неоднозначно понимаемые формулировки, допускают недостаточно согласованные друг с другом положения, а также отдельные, выявляемые практикой применения пробелы. В силу этих факторов требуется применять разъяснение, т. е. толкование. В отличие от обычных нормативных правовых актов конституция обладает еще и высокой степенью обобщенности и лаконичности. Все это приводит к необходимости толкования содержащихся в ее тексте положений или норм, т. е. к необходимости уяснения и разъяснения конституционного смысла и содержания[1]. Если конституция имеет довольно большой возраст, то с течением времени возможно изменение объема некоторых конституционно-правовых понятий. Тогда встает задача объяснить конституционные нормы и новые общественные отношения, не выходя за рамки смысла конституционных норм и конституции в целом[2].

---

[1] Сафина С. Б. Толкование конституций республик в составе Российской Федерации: теоретические и правовые основы // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). С. 115–117.

[2] Например, Конституция США, принятая в 1787 году, до сегодняшнего времени функционирует благодаря деятельности Верховного Суда США по ее толкованию.

Конституционные положения как федеральной Конституции, так и Конституции Республики Башкортостан содержат специфическую терминологию, особые юридические конструкции, используют отсылочные нормы, в связи с чем полное их понимание возможно только при наличии специальных юридических знаний. К тому же, как правило, конституционная норма действует только в тесном системном взаимодействии с другими нормами, что обусловливает необходимость их интерпретации.

В процессе толкования (интерпретации) устанавливаются смысл нормы права, ее основная цель и социальная направленность. Для правильного выявления воли, выраженной в конституционном акте, необходимо проанализировать сам текст конституции, преамбулу, общепризнанные международные принципы и нормы, научные труды и т. д.

Целью толкования является точное и единообразное понимание и применение закона, выявление его сути. Толкование не вносит и не может вносить поправок и дополнений в действующие нормы. Оно призвано лишь объяснить и уточнить то, что сформулировано в законе. Акты толкования (интерпретационные акты) действуют в единстве с теми нормативными актами, в которых содержатся толкуемые нормы, зависят от них и разделяют их судьбу.

Результат толкования зависит от нескольких факторов как объективного, так и субъективного характера. Это и состояние законодательства, и политика государства, и состояние законности и правосознания, а также компетентность и подготовленность интерпретаторов.

Необходимо отметить, что конституция как политико-правовой документ не может толковаться в отрыве от общественно-политической обстановки в стране и толкование, в связи с этим, не лишено политической окраски. Принадлежность интерпретатора к тому или иному политическому течению может оказать воздействие на процесс и результат толкования права. При этом толкование конституции не должно использоваться как способ скрытого пересмотра конституции, отказа от применения тех ее принципов, которые перестали отвечать интересам господствующих в обществе политических сил. Законы изменяются в новых условиях не в процессе их толкования, а в установленном порядке самим законодателем. Необходимо помнить, что толкование не должно подменять правотворчество там, где имеются пробелы в правовом регулировании и где необходимо издание новых нормативных актов[1]. В условиях построения правового государства политические аргументы в толковании не должны использоваться для корректировки конституционных норм, так как истинная политика содержится в самом праве, выражающем общие интересы всего народа.

Толкование конституционных норм – сложная интеллектуальная деятельность, включающая два самостоятельных компонента: уяснение и разъяс-

[1] Общая теория права: Учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1997. С. 282.

нение. Уяснение – процесс понимания, осознания содержания норм «для себя». Разъяснение же – объяснение, доведение усвоенного содержания для других[1]. Уяснение – это необходимый подготовительный этап, предпосылка работы. Разъяснение же обязательно должно быть зафиксировано либо в форме официального акта, либо в форме рекомендаций, не имеющих формально обязательного характера.

Толкование (уяснение и разъяснение) конституционных норм неслучайно осуществляется высококвалифицированными специалистами-юристами, которые обладают глубокими конституционно-правовыми знаниями. Уяснение положений конституции ими в силу своего значительного опыта происходит, как правило, без длинной цепи рассуждений. Но на стадии разъяснения требуется довести информацию о содержании конституционной нормы до других субъектов, менее подготовленных в области права, поэтому здесь уже нужна развернутая аргументация, демонстрация рассуждений.

Уяснение правовой нормы может осуществляться при помощи нескольких способов или приемов – грамматического, логического, систематического, историко-политического, специально-юридического, функционального.

Грамматическое толкование выражается в определении смысла отдельных слов, установлении лексической связи между ними. При этом юристу приходится всецело опираться на знание языка, так как недостаточное знание правил грамматики, неправильная их интерпретация приводят к неточному пониманию содержания нормы и, как следствие, к ее нарушению в процессе применения. В качестве примера сошлемся на всем известный царский указ «Казнить нельзя помиловать». В связи с этим интересно высказывание русского юриста Н.Таганцева: «Согласование слов в роде и падеже, употребление единственного или множественного числа, однократного или многократного вида глаголов, употребляется в законе пунктуация и т. п. – все это может служить подспорьем для выяснения смысла закона, так как, с одной стороны, закон должен быть понимаем прежде всего так как он написан, а с другой – мы всегда предполагаем, что законодатель знает язык, на котором он пишет, и что он пишет согласно законам и правилам этого языка»[2].

Логическое толкование подразумевает толкование правового акта по его смыслу с использованием законов логики. Если грамматическое толкование выясняет буквальное содержание того, что закреплено непосредственно в тексте, то логическое имеет целью выявить то, что законодатель желал выразить в тексте закона, но не выразил. В данном случае интерпретатору необходимо знание законов логики или логических приемов (например, выводы по аналогии, выводы от противного, доведение до абсурда и др.). Логическое толкование

---

[1] Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. С. 358.

[2] Таганцев Н. Русское уголовное право. СПб., 1902. С. 174.

позволяет уяснить смысл и содержание правовой нормы через установление логических связей ее структурных частей – гипотезы, диспозиции, санкции. Необходимо отметить, что своеобразие конституционно-правовой нормы, выражающееся в нередком отсутствии гипотезы или санкции в ее структуре, затрудняет ее логическое толкование.

Систематическое толкование заключается в уяснении смысла конкретной нормы путем сопоставления ее с иными нормами. Любая норма представляет собой составную часть системы права и взаимодействует с множеством других норм. Нормы конституции регулируют общественные отношения во всех сферах, являются базовыми для всех отраслей права. Поэтому крайне важно выяснить связи общих и специальных норм, отследить связи отсылочных норм. Уяснить суть конкретной нормы можно, лишь проанализировав другие нормы, близкие ей по содержанию, развивающие, детализирующие ее. Установление системных связей позволяет правильно понять сферу действия толкуемой нормы и выяснить круг лиц, на которых она распространяется. Выяснение связей между нормами необходимо также и потому, что в других нормах могут устанавливаться какие-либо изъятия из общего правила, либо внесены коррективы в ранее принятые нормы, либо могут обнаружиться пробелы.

Историко-политическое толкование выявляет исторические и политические условия принятия толкуемой нормы, а также экономические, социальные и другие задачи, которые подразумевалось решить посредством введения этой нормы в действие. При этом толкуемая норма сравнивается с ранее принятыми правовыми нормами. Без учета названных факторов велика вероятность принятия таких решений, которые, формально являясь правильными, по существу будут некорректными. Такого рода толкование тем более оправданно в условиях, когда закон устарел и не отражает объективных условий его времени.

Специально-юридический способ толкования основан на профессиональных знаниях юридической науки и законодательной техники. Такое толкование выявляет технико-юридические средства и приемы выражения воли законодателя, содержащейся в толкуемой норме. В первую очередь, это касается раскрытия содержания специальных юридических и технических терминов, особых правовых конструкций, выявления общеупотребительных терминов, имеющих в нормативном акте особый смысл.

Функциональное толкование подразумевает уяснение смысла нормы в связи с условиями и факторами, при которых она реализуется. Прежде всего, это касается толкования так называемых оценочных понятий (разумность и справедливость, добросовестность, честь и достоинство, достойная жизнь, уважительная причина, существенный вред и т. д.). В зависимости от места, времени и других обстоятельств конкретной ситуации одни и те же обстоятельства могут быть признаны уважительными либо неуважительными, существенными либо несущественными и т. п. В некоторых ситуациях критерием оценки могут выступать стандарты морали и правосознания, имеющие более общее и общепризнанное значение.

В юридической литературе отмечается, что в одних случаях предпочтительны одни способы толкования, в других – другие, так как для уяснения содержания нормы не всегда требуется использование всех приемов толкования в одинаковой степени. Но практически все авторы сходятся в том, что любое толкование должно начинаться с использования грамматического способа. Знание разных приемов и правил толкования дает интерпретатору необходимый набор средств и аргументов для обоснования своей позиции по поводу смысла норм права и в конечном счете позволяет правильно применить их на практике.

А. Ф. Черданцев в качестве иллюстрации приводит следующий пример[1]: На дверях вокзала (магазина и т. п.) висит табличка «Собакам (или с собаками) вход запрещен». Входит вожак с медведем, рассуждая при этом: «медведь не собака». Служитель вокзала стремится выпроводить их за дверь, рассуждая по аналогии «медведь, как и собака, животное». Итак, мы имеем дело с двумя тезисами, противоположными по смыслу. Один из них исходит из буквального понимания запрета, в другом запрет истолковывается распространительно. Задача интерпретатора состоит в том, чтобы найти доказательства в обосновании одного и опровержении другого тезисов, используя правила толкования.

В пользу буквального понимания запрета имеется лишь заключение от противного (медведь не собака). Этот аргумент (логический способ) не может дать неопровержимого вывода. То, что запрещен вход с собакой, еще не означает, что разрешен вход с медведем. В пользу тезиса «и с медведем вход запрещен» приводим следующие доводы: а) вывод по аналогии: медведь, как и собака, животное; б)вывод от меньшего к большему: если запрещено меньшее (вход с собакой), то запрещено и большее (вход с медведем); в) далее апеллируем к функции запрета, выражающейся в его цели. Очевидно, что указанный запрет преследует цель поддержания санитарных условий и обеспечения комфорта для граждан, находящихся в указанном помещении. Ставится вопрос: какой из указанных двух вариантов понимания запрета соответствует его цели? Очевидно, что понимание, распространяющее запрет на вожака с медведем. Тезис о том, что запрет распространяется на вход только с собакой и не распространяется и не относится к медведю (медведь не собака) можно довести до абсурда: корова не собака, верблюд не собака и т. д.

Итак, для обоснования тезиса, раскрывающего смысл указанного запрета (запретной нормы) здесь использовались четыре разных приема толкования. Знание и использование различных способов толкования позволяет интерпретатору уберечься от ошибок, поверхностного и одностороннего подхода к выяснению смысла нормы, правильно и полно выявить волю законодателя, заключенную в тексте нормативного акта.

В результате уяснения нормы права выясняется соотношение смыслового содержания нормы с ее текстуальным выражением. Интерпретатор делает

---

[1] Черданцев А. Ф. Толкование права и договора. В 2 ч. Ч. 2. – Екатеринбург: УрГЮА, 2002. С. 4.

вывод: понимать ли словесное выражение нормы буквально либо расширить или сузить содержание, вытекающее из его буквального толкования. В данном случае речь идет об объеме толкования – буквальном, расширительном или ограничительном.

Буквальное (адекватное) толкование означает полное соответствие словесного выражения нормы с ее действительным смыслом. В целях точности и отсутствия двояких параллельных решений большинство правовых норм толкуется именно буквально. Но недаром существует выражение «толковать закон не только согласно букве, но и духу закона». Существуют случаи, когда действительное содержание нормы понимается несколько шире, чем ее словесное выражение, либо когда смысл нормы понимается несколько уже, чем это выражено в текстуальной формулировке. В первом случае говорят о расширительном толковании, во втором – об ограничительном. Расширять или сужать сферу действия закона можно в зависимости от многих обстоятельств, в частности, от той цели, которую хотел достичь законодатель при принятии закона. И расширительное, и ограничительное толкование является исключением из общего правила. Наиболее частой причиной расширительного и ограничительного толкования является ситуация, когда сравнивается норма, изданная ранее, с новой, изданной позднее, не отменяющей старую, но корректирующей ее содержание. Также наличие других норм близкого к толкуемой норме содержания, могут в определенной степени сузить, или, наоборот, расширить объем действия толкуемого предписания.

Возможность расширительного толкования часто открывается в самом законе. Например, содержащийся в законе перечень кого-либо или чего-либо, заканчивающийся выражениями «и т. д.», «и проч.», «и другие» означает, что содержание толкуемой нормы шире ее текстуального выражения. В случаях, когда расширительное толкование осуществляется без указания о том в законе, следует отличать его от аналогии закона. При аналогии закона определенные факты не охватываются ни текстом закона, ни буквой закона, так как законодатель не имел их в виду, и поэтому происходит распространение нормативного акта на новые общественные отношения. При расширительном толковании факты охватываются смыслом закона, хотя и не выражены точно и полно в его тексте.

Окончательный вариант толкования, к которому в результате уяснения приходит интерпретатор, должен отвечать нескольким требованиям: во-первых, он должен наиболее полно и правильно отражать общие принципы права; во-вторых, наиболее соответствовать требованию охраны прав и законных интересов граждан; в-третьих, оптимально, полно и всесторонне отражать цели принятия толкуемого акта и его назначение[1].

---

[1] Общая теория права: Учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1997. С. 288.

Так при толковании Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации исходит из определенных основополагающих установок. Например, основным критерием при толковании конкретных конституционных норм являются конституционные принципы, определяющие основы конституционного строя, а также то, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяющими в соответствии со статьей 18 федеральной Конституции «смысл, содержание и применение законов». Конституционные нормы о правах и свободах человека в связи с этим не подлежат, как правило, ограничительному толкованию.

От процесса уяснения нормы права интерпретатор переходит к процессу ее разъяснения, которое, обязательно должно быть зафиксировано (как уже указывалось) и дается государственным органом или иным органом, наделенным властными полномочиями, либо общественными организациями и отдельными лицами.

Как правило, нормы права толкуются всеми субъектами, их реализующими. Однако юридическое значение результатов толкования от разных субъектов различается. В зависимости от субъекта толкования и юридических последствий разъяснения правовых норм в правовой науке, как известно, выделяют официальное и неофициальное толкование.

Официальное толкование дается компетентными государственными органами, формулируется в специальном акте и обязательно для всех субъектов права. Так, толкование Конституции Российской Федерации является прерогативой исключительно Конституционного Суда Российской Федерации.

На уровне республик в составе Российской Федерации деятельность по толкованию конституций организуется по-разному. Из смысла статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» для толкования республиканской конституции самой республикой может создаваться конституционный суд. В Республике Башкортостан, как и в большинстве республик, в соответствии со статьей 106 Конституции Республики Башкортостан толкование Конституции Республики Башкортостан осуществляет Конституционный Суд Республики Башкортостан. А в республиках Алтай, Крым, Мордовия, Чувашия толкование их конституций находится в ведении соответствующего законодательного (представительного) органа республики.

Официальное толкование, как известно, может быть нормативным или казуальным. При нормативном толковании дается разъяснение нормы в целом безотносительно к ее реализации. Это общеобязательное толкование для всех возможных будущих случаев применения данной нормы. Нормативное толкование применяют в случаях неясности закона, неточности словесного выражения, неправильной или противоречивой практики применения закона.

Казуальное толкование – это обязательное разъяснение нормы права, которое осуществляется применительно к конкретному случаю. Как правило,

оно дается судебным или иным компетентным органом по поводу конкретного дела и формально обязательно лишь при его рассмотрении. В связи с этим такое толкование нельзя механически распространять на другие однородные дела, так как каждое дело индивидуально.

Официальное толкование конституционных норм и на уровне Российской Федерации, и на уровне республик в ее составе бывает как нормативное, так и казуальное. В первом случае это происходит в процессе рассмотрения дела по толкованию положений конституции в связи с обнаружившейся неопределенностью в их понимании. Во втором случае это является результатом рассмотрения других категорий дел. Например, решение вопроса о конституционности иных нормативных правовых актов невозможно без толкования конституционных норм, которые выступают в данном случае в качестве критерия оценки. Также невозможно обойтись без толкования конституции и при разрешении дел по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод. Но необходимо помнить, что сфера нормативного толкования конституции шире и оно действует как неотъемлемая часть толкуемой конституционной нормы.

Неофициальное толкование правовых норм также может осуществляться различными субъектами (общественными организациями, научными и учебными учреждениями, практическими работниками и другими лицами), но все результаты его не имеют юридического значения, так как эти субъекты не наделяются официальными полномочиями давать обязательные разъяснения. Неофициальное толкование применяется и к конституционным текстам в том числе и подразделяется на обыденное, профессиональное и доктринальное.

Обыденное толкование дается гражданами в повседневной жизни, быту и его точность зависит от уровня правосознания субъекта. Причем такое толкование является показателем степени правомерного поведения граждан.

Профессиональное толкование осуществляется специалистами-юристами (прокурор, адвокат, юрисконсульт и др.). Основанием такого вида толкования является профессиональная деятельность.

Доктринальное толкование является важным видом неофициального толкования и производится учеными-юристами, научно-исследовательскими учреждениями в научных статьях, монографиях, комментариях и т. д. Результаты доктринального толкования публикуются и являются ориентирами для практических работников. Сила доктринального толкования не в формальной обязательности, а в убедительности, в авторитете тех лиц и организаций, которые осуществляют данное толкование. Доктринальное толкование существенно как фактор, оказывающий значительное влияние на официальное толкование, а также на применение конституционных норм. Нельзя не отметить, что Конституция Российской Федерации активно подвергается доктринальному толкованию. На сегодняшний день издано несколько специальных комментариев федеральной конституции, разъясняющих содержание конституции как в

целом, так и постатейно. На уровне республик в составе Российской Федерации научных комментариев пока немного.

Толкование конституции может осуществляться посредством разных выводов. Так, Конституционный Суд Российской Федерации, толкуя положения федеральной Конституции, может принимать решения либо об определенном содержании нормы Конституции, если само это содержание из нормы прямо не видно; либо о предпочтении одного варианта из нескольких возможных в применении (реализации) нормы Конституции; либо о том, что определенное правило не поглощается имеющимися нормами Конституции, а существует как самостоятельное[1].

Конституционный Суд Российской Федерации, например, дал толкование формулам «общее число депутатов Государственной Думы», «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы», «принятый федеральный закон», статье о порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации и др. Необходимо учитывать, что органы конституционного правосудия Федерации и ее субъектов не образуют единой системы в том смысле, что отсутствует их организационное единство и соподчинение. Тем не менее и Конституционный Суд Российской Федерации, и конституционные суды республик выполняют в конечном счете единые функции, имеют одинаковые цели и руководствуются едиными правовыми ценностями и принципами. Поэтому при толковании республиканской конституции учитываются соответствующие положения Конституции Российской Федерации, а также акты толкования аналогичных ее норм, данные Конституционным Судом Российской Федерации. Например, если в основном законе республики повторяется норма федеральной конституции о разделении властей, вряд ли возможно ее толкование органом конституционного правосудия республики[2].

Полномочия Конституционного Суда Республики Башкортостан в процессе толкования имеют свои пределы. Так, в соответствии с частью 4 статьи 4 Закона Республики Башкортостан от 27 октября 1992 года № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» толкованию подлежат нормы Конституции Республики Башкортостан, содержащие права и обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Не подлежат толкованию понятия, содержащиеся в Конституции Республики Башкортостан, за исключением тех случаев, когда выяснение смысла этих понятий прямо влияет на объем прав и обязанностей участников конституционно-правовых отношений.

Основанием к рассмотрению дела о толковании Конституции Республики Башкортостан является, как и на федеральном уровне, обнаружившаяся не-

---

[1] Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 2. – М.: Юрист, 2005. – С. 614.

[2] Там же. С. 690.

определенность в понимании ее положений (п. б) части 2 статьи 38 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»). Другими словами, основанием толкования служит проблемная ситуация, при которой имеется неопределенность состояния информации (недостаточность информации или ее противоречивость) относительно содержания нормативных актов[1]. Очевидно, что для членов конституционных судов, в силу их высокой квалификации, неопределенности, послужившей основанием для запроса, может и не быть. Однако это не должно служить основанием для отказа в рассмотрении запроса[2].

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации обладает связанной инициативой, т. е. он не может осуществлять толкование по собственной инициативе. Часть 5 статьи 125 федеральной Конституции содержит перечень субъектов, по запросам которых Конституционный Суд Российской Федерации вправе давать официальное толкование Конституции Российской Федерации. Заметим, что перечень этот уже перечня субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный Суд с запросом о конституционности законов и других нормативных актов, установленного частью 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации. Запрос о толковании могут формулировать Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительств Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. Из 12 дел по толкованию Конституции Российской Федерации поводом для их рассмотрения явились 1 обращение Президента России, 2 – Совета Федерации, 8 – Государственной Думы, 2 обращения органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суда Республики Башкортостан также обладает связанной инициативой и, как и Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривает дела только по запросам соответствующих субъектов. Перечень субъектов обращения в Конституционный Суд с запросом о толковании, установленный в части 2 статьи 39 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», также уже общего перечня субъектов обращения в Конституционный Суд, установленного частью 1 той же статьи. Запрос о толковании могут направлять Глава Республики Башкортостан, Государственное Собрание Республики Башкортостан, одна третья часть депутатов Государственного Собрания, Правительство Республики Башкортостан, представительные органы местного самоуправления, Прокурор Республики Башкортостан. При этом необходимо учитывать, при формировании запроса не может идти речь об удовлетворении лишь познавательного интереса обращающихся. Это право возникает, если такая неопределенность обнаружи-

[1] Черданцев А.Ф. Указ. соч. Ч. 2. С. 3.

[2] Конституционный судебный процесс: учебник / отв.ред. М. С. Саликов. М: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 290.

вается управомоченными на обращение с запросом субъектов в связи с их официальной деятельностью по осуществлению своих властных функций[1]. Поэтому в соответствии с частью 2 статьи 42 Закона «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» запрос о толковании Конституции допустим, если обнаружившаяся неопределенность может привести к неконституционному осуществлению своих полномочий органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления или к принятию ими актов, не соответствующих Конституции Республики Башкортостан. Из 5 дел по толкованию Конституции Республики Башкортостан, рассмотренных Конституционным Судом Республики Башкортостан с 1998 года, 4дела были рассмотрены по запросам Государственного Собрания или группы его депутатов и 1 дело по запросу Президента Республики Башкортостан. Толкованию подверглись положения Конституции Республики Башкортостан в связи с выявившимися неопределенностями в понимании права Государственного Собрания отменять акты Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции и законам Республики Башкортостан[2], понимании компетенции Верховного Суда Республики Башкортостан в части возможности признания нормативного правового акта неконституционным[3], понимании конституционных положений, устанавливающих статус республики как субъекта Российской Федерации[4], понимании отдельных конституционных норм, опротестованных заместителем Генерального прокурора Российской Федерации[5], понимании права Президента Республики Башкортостан принимать решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Собрания[6].

В актах толкования Конституционного Суда выявляется смысл и содержание Конституции Республики Башкортостан, поэтому эти акты становятся как бы частью Конституции и не применяются самостоятельно, а только в единстве, одновременно с толкуемой нормой. При этом решение Суда не ог-

---

[1] Конституционный судебный процесс: учебник / отв.ред. М. С. Саликов. М: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 290.

[2] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 24 сентября 1998 года № 6-П по делу о толковании пункта 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан.

[3] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 26 ноября 1998 года № 8-П по делу о толковании отдельных положений статьи 132 и статьи 135 Конституции Республики Башкортостан.

[4] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 4 октября 2000 года № 14-П по делу о толковании отдельных положений статей 1, 3, и 69 Конституции Республики Башкортостан.

[5] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 28 декабря 2001 года № 17-П по делу о толковании отдельных положений Конституции Республики Башкортостан в связи с запросом Государственного Собрания Республики Башкортостан.

[6] Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 14 мая 2002 года № 20-П по делу о толковании пункта 24 статьи 86 и статьи 87 Конституции Республики Башкортостан в связи с запросом Президента Республики Башкортостан.

раничено временем, может в будущем дополняться или уточняться в иных его решениях и разделяет судьбу положения Конституции, на основании которого это решение было выработано[1]. Следовательно, акты толкования сохраняют актуальность, пока толкуемая норма действует. В случае, если конституционная норма, на основании которой было принято решение, изменяется, Конституционный Суд по собственной инициативе может пересмотреть решение.

Отметим, что в Конституционный Суд Республики Башкортостан, как и в Конституционный Суд Российской Федерации, с запросом о толковании не могут обращаться граждане. Но такое положение характерно не для всех республик в составе Российской Федерации. Например, в соответствии с Конституционным законом Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 года № 17-РЗ «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» обратиться с вопросом о толковании Конституции республики могут Глава республики, Парламент и Правительство республики, Верховный и Арбитражный суды республики, Прокурор республики, Уполномоченный по правам человека в республике, органы местного самоуправления, общественные объединения в лице их республиканских органов и граждане.

Принимая решения по делу, Конституционный Суд Республики Башкортостан использует различные способы толкования, оценивает как буквальный смысл конституционных норм, так и смысл, придаваемый им иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм. В процессе толкования Конституции Республики Башкортостан устанавливается система связей, прежде всего, норм самой Конституции. Так, преамбула выполняет служебную роль по отношению к собственно Конституции, является своего рода ключом к конституционному тексту[2]. В связи с этим нормы Конституции толкуются в контексте самой Конституции, а основанием оценки являются принципы Конституции. В соответствии со статьей 16 Конституции Республики Башкортостан никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя Республики Башкортостан. Поэтому в решениях Конституционного Суда Республики Башкортостан в качестве оснований толкования выступают такие основополагающие ценности Конституции Республики Башкортостан, как приоритет прав и свобод человека (статья 2), народовластие (статья 3), разделение властей (статья 5), конституционные и договорные отношения с Российской Федерацией и другими субъектами Российской Федерации (статья 4), самостоятельность местного самоуправления (статья 7), многообразие форм собственности (статья 8), идеологическое многообразие и многопартийность (статья

---

[1]Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 541.

[2]Дмитриев Ю. А. О юридическом значении преамбулы Конституции России // Государство и право. 2008. № 12. С. 35–38.

12), социальность (статья 11), светскость (статья 13) и т. д. Принцип приоритета прав и свобод человека, в свою очередь, подразумевает ряд других важных аргументов, которые должны быть положены в основание толкования. Это признание и гарантированность прав и свобод общепризнанными принципами и нормами международного права; неотчуждаемость основных прав и свобод, их непосредственное действие; недопустимость нарушения прав и свобод других лиц; равенство всех перед законом и судом и др.

Деятельность Конституционного Суда Республики Башкортостан, по толкованию Конституции Республики Башкортостан, способствует единообразному ее пониманию и применению органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, должностными лицами, гражданами и их объединениями. Решения Конституционного Суда о толковании Конституции Республики Башкортостан – это юридические акты особого рода, обладающие нормативно-интерпретационным характером, имеющие обязательную силу. Посредством подобных решений формируется единое конституционное правопонимание. Решения, содержащие официальное толкование близки к свойствам юридической силы конституции республики, так как, по сути, формулируют недостающие элементы конституционного текста, без которого он уже не может считаться полным. В связи с этим такие решения имеют свое место в иерархии правовых актов, являются источником регионального права как части российского конституционного права[1].

Толкование Конституции Республики Башкортостан, данное Конституционным Судом Республики Башкортостан, является официальным и обязательным для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц. К тому же решения Конституционного Суда окончательны, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после его провозглашения и действуют непосредственно.

Решение Конституционного Суда о толковании Конституции может являться основанием для судебного обжалования в судах общей юрисдикции и арбитражном суде соответствующих решений, если при их вынесении органы и должностные лица руководствовались неправильной интерпретацией или неадекватным пониманием конституционных положений, не соответствующими толкованию Конституционным судом. Акты или отдельные их положения, основанные на противоречащей толкованию Конституции Судом интерпретации конституционных норм, подлежат пересмотру издавшими их органами и должностными лицами[2].

В российской правовой системе нет органа, в компетенцию которого входила бы оценка действий органов конституционного правосудия. Это на-

---

[1] Конституционный судебный процесс: учебник / отв. ред. М. С. Саликов. – С. 205.
[2] Эбзеев Б. С. Указ соч. С. 541–542.

кладывает на судей конституционных судов особую ответственность перед государством и гражданским обществом. Применяя в конкретной правовой ситуации одни или другие конституционные принципы, Конституционный суд сам должен руководствоваться необходимыми ограничительными пределами. Сдержанность Суда, его разумная осторожность в сочетании с рациональностью принимаемых решений и принципиальностью в отстаивании защищаемых Конституцией ценностей – непременное условие действенности этих решений[1].

[1] Эбзеев Б. С. Указ соч. С. 539.

Глава 2.
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

2.1. Конституционное оформление правового статуса человека в Республике Башкортостан. Понятие и классификация принципов правового статуса человека

Институт, устанавливающий основы правового статуса человека, занимает одно из центральных мест в системе конституционного права любого демократического государства. В Российской Федерации нормы, регламентирующие правовой статус человека, сосредоточены главным образом в гл. 2 Основного Закона. Однако учитывая, что правовой статус человека весьма многогранен, исследование его с опорой лишь на нормы конституции страны не способствует получению полного представления о нем. Большинство исследований в данной сфере апеллируют лишь к нормам Конституции РФ и федеральному законодательству, зачастую игнорируя правотворческий опыт регионов. Мы намерены восполнить этот пробел, обратившись к конституционно-правовому закреплению принципов правового статуса человека в Конституции Республики Башкортостан.

Ставя перед собой цель рассмотреть основы правового статуса человека в Республике Башкортостан, мы вовсе не намерены обосновывать то, что правовой статус людей, проживающих в этом регионе, отличается от правового статуса жителей любого другого субъекта Российской Федерации. Мы считаем, что, изучая правовой статус индивида через призму двух конституций, федеральной и башкортостанской, взаимодополняющих друг друга, мы сможем более глубоко проникнуть в суть исследуемого института и выявить имеющиеся в правовом закреплении прав и свобод человека проблемы.

Основным нормативным источником, регламентирующим права и свободы человека на уровне субъекта Федерации, является конституция или устав субъекта. В нашем случае это Конституция РБ, принятая Верховным Советом РБ 24 декабря 1993 г.[1].

Отметим, что первоначальная редакция Конституции РБ 1993 г. имела весьма интересную структуру. В частности, нормы, посвященные правам, свободам и обязанностям, были включены во второй раздел (а не главу, как сейчас), который, в свою очередь, включал 51 статью. Эти статьи были распределены по шести главам: I. «Общие положения»; II. «Гражданство»; III. «Гражданские и политические права граждан»; IV. «Экономические, социальные и культурные права и свободы»; V. «Гарантии прав и свобод»; VI. «Обязанности». Такой способ изложения был вполне логичен, интересен и имел ряд преимуществ

[1] В настоящей работе использован текст Конституции РБ в редакции от 28 марта 2014 г.

перед современной редакцией Конституции РБ, так как позволял более системно изложить права и свободы человека и гражданина.

Вызывает сожаление тот факт, что федеральная власть в своем стремлении унифицировать все и вся настояла на очевидном ухудшении структуры Конституции Башкортостана, понудив отказаться от такого подробного деления основного закона республики.

В настоящее время структура Конституции РБ во многом схожа со структурой Конституции России. Как и в российской конституции, правам, свободам и обязанностям человека и гражданина посвящена гл. 2, включающая 46 статей.

Следует отметить, что наименование гл. 2 современной Конституции Башкортостана «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» в большей мере соответствует ее содержанию, нежели наименование аналогичной главы федеральной конституции, в котором не указывается, что помимо прав и свобод в данной главе зафиксированы также и обязанности гражданина.

Признавая очевидным факт более точного отражения в наименовании гл. 2 Конституции РБ фактического содержания, нежели в главе 2 Конституции России, все же, на наш взгляд, в нем имеются отклонения от правил юридической техники. Так, в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов[1], правда применительно к наименованию законопроекта, говорится: «Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования». Полагаем, что эти требования в полной мере можно отнести и к наименованию гл. 2 Конституции РФ, и к наименованию гл. 2 Конституции РБ. Мы считаем излишним включать в названия этих глав термин «гражданин», так как, во-первых, упомянув о нем, логично было бы тогда назвать и «иностранцев, лиц с двойным гражданством и лиц без гражданства», о правах которых также идет речь в гл. 2 Конституции РФ (ч. 3 ст. 62 и ст. 63); во-вторых, формулировка «права, свободы и обязанности человека» является более широкой и в полном объеме включает права, свободы и обязанности и граждан, и иностранцев, и бипатридов, и апатридов. По нашему мнению, рассматриваемые главы должны называться «Права, свободы и обязанности человека»[2].

Несоответствие названия гл. 2 Конституции РФ ее содержанию мы можем объяснить лишь спешкой при ее разработке и принятии, обусловленной непростой исторической обстановкой в стране.

---

[1] Даны Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности (выписка из протокола № 187 заседания Совета Государственной Думы от 20 ноября 2003 г.).

[2] Следует отметить, что в конституциях зарубежных стран используются как названия соответствующих глав с указанием на гражданство (например, Конституция Италии – «Права и обязанности граждан», Конституция Бельгии – «О бельгийцах и их правах»), так и без указания на него (в конституциях ФРГ и Индии – «Основные права», Бразилии – «Об основных правах и обязанностях» и др.).

Отличительной особенностью гл. 2 Конституции РБ является способ изложения нормативного материала: во-первых, очередность расположения норм о правах человека существенно (и в лучшую сторону) отличается от их порядка в федеральной конституции, нормы которой не упорядочены должным образом; во-вторых, региональные законотворцы отказались от нумерации пунктов внутри статей; в-третьих, в башкортостанской конституции чаще используются более точные и выверенные формулировки, нежели в российской.

Поскольку правовой статус человека, находящегося на территории Башкирии, определяется как Конституцией РФ, так и Конституцией РБ, мы намерены при дальнейшем рассмотрении основных прав и свобод человека и гражданина подвергнуть анализу положения обоих этих документов, взаимодополняющих друг друга.

Конституционно-правовой статус человека в Республике Башкортостан опирается на систему принципов. Под принципами правового статуса человека следует понимать основанные на нормах международного права и охраняемые национальным законодательством исходные начала, руководящие идеи, опираясь на которые осуществляется реализация прав и свобод человека, очерчиваются их пределы.

В научной и учебной литературе существует устоявшийся подход к классификации принципов правового статуса человека. Во многом соглашаясь с авторами этих классификаций, мы считаем возможным изложить свое видение принципов правового статуса человека и предлагаем следующую их классификацию:

1) принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью, их неотъемлемости, недопустимости отчуждения, умаления либо сокращения их объема;

2) принцип равенства каждого человека в использовании прав и свобод;

3) принцип гарантированности прав и свобод человека;

4) принцип допустимости необходимых правовых ограничений прав человека.

Рассмотрим указанные принципы подробно.

2.2. Принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью, их неотъемлемости, недопустимости отчуждения, умаления либо сокращения их объема

Принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью берет начало в нормах международного права.

В Преамбуле Всеобщей декларации прав человека[1] говорится: Генеральная Ассамблея ООН провозгласила ее, приняв во внимание, что призна-

[1] Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr (дата обращения: 08.11.2014).

ние достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является *основой свободы, справедливости и всеобщего мира*. Всеобщая декларация прав человека не делает различия между правами человека и правами гражданина, и все права трактуются как принадлежащие всем людям. Статья 1 Декларации гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Еще одним важным международно-правовым актом о правах человека является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод[1] и связанные с ней 14 протоколов. Европейская конвенция также заявляет, что имеет целью обеспечить *всеобщее и эффективное признание* и осуществление провозглашенных в ней прав. Каждый член Совета Европы, согласно ст. 3 Устава Совета Европы, должен *признавать принцип верховенства права* и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами.

Идеи, провозглашающие права человека основой свободы, справедливости и всеобщего мира, обосновывающие необходимость всеобщности признания прав человека и верховенство права, послужили основой для формулирования в ст. 2 Конституции РФ золотого правила: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Конституция РБ в унисон с федеральной конституцией воспроизвела это замечательное положение в своем тексте.

К великому сожалению, значительное число наших сограждан не только не ощущают себя высшей ценностью, но даже и не знают о том, что ею являются. Государство же, имея в своем распоряжении идеологический рупор в лице подконтрольных ему средств массовой информации, отнюдь не стремится донести до своего народа эту «сакральную» истину, оставляя знание ее уделом избранных. В целях развития гражданского общества в нашей стране, повышения правового сознания и самооценки населения мы считаем необходимым максимально распространять и пропагандировать среди россиян рассматриваемое конституционное положение, сделать его своего рода национальной идеей[2]. Начать реализацию этого предложения необходимо с размещения на входе в каждое государственное или муниципальное учреждение, в кабинете каждого чиновника, на всех сайтах государственных органов содержания ст. 2 Конституции России.

---

[1] Принята в Риме 4 ноября 1950 г., ратифицирована Россией 30 марта 1998 г.

[2] Необходимо отметить, насколько глубоко идея свободы проникла в сознание граждан США. Уверенность в том, что Америка и Свобода неотделимы, разделяется абсолютным большинством американцев. Практически в каждом американском фильме, в котором демонстрируются сцены ограничения прав человека, звучат фразы: «Я живу в свободной стране!», «Я свободный человек!». Россияне, увы, не говорят так о своей стране ни в жизни, ни в фильмах.

Мысль о том, что концепция прав человека занимает главное место в иерархии общественных ценностей, находит свое продолжение в ст. 18 Конституции РФ и аналогичной ей норме башкортостанской конституции, которые гласят: «Права и свободы человека и гражданина являются *непосредственно действующими.* Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

О том, что права и свободы человека обладают особой ценностью, свидетельствует и то, что в соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ и абз. 1 ст. 17 Конституции РБ их перечень должен отвечать международно-правовым стандартам.

О неотъемлемости прав человека, недопустимости их отчуждения, умаления либо сокращения их объема говорится во многих статьях Конституции РФ и Конституции РБ.

Так, и федеральная (ч. 2 ст. 17), и республиканская (абз. 2 ст. 17) конституции заявили о том, что основные права и свободы человека принадлежат каждому от рождения и являются неотчуждаемыми. Обе конституции закрепили, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ и ст. 2, абз. 1 ст. 49 Конституции РБ). Осуществление прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ и абз. 3 ст. 17 Конституции РБ). В обоих законах предусмотрен усложненный порядок ограничения прав и свобод – они могут быть ограничены «федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и абз. 3 ст. 20 Конституции РБ).

Часть 1 ст. 55 Конституции РФ и ст. 20 Конституции РБ, проявив полнейшую солидарность с Всеобщей декларацией прав человека[1], провозгласили, что перечисление в этих актах основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

В ч. 2 ст. 55 Конституции РФ закреплено правило, согласно которому в Российской Федерации не должны *издаваться* законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Схожее положение мы находим в ст. 20 Конституции РБ: «В Республике Башкортостан не могут быть *приняты* законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и

[1] Статья 30 Всеобщей декларации прав человека закрепила: «Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации».

гражданина». Полагаем, что в Конституции РБ с точки зрения правил юридической техники использована более правильная формулировка.

Что разработчики российской Конституции понимали под *изданием* закона? В современном российском законодательном процессе мы найдем такие термины, как «законодательная инициатива», «принятие», «одобрение», «подписание», «опубликование» и т. д., но слова «издание» применительно к законам в современном официальном юридическом лексиконе не встретишь[1]. С точки зрения этимологии слово «издание» близко к слову «опубликование», и если мы отождествим эти понятия, то барьер на пути возможного появления на свет неправовых законов будет отодвинут самую последнюю стадию. То есть неправовые законы можно вносить в Государственную Думу, можно их рассматривать и принимать, одобрять и подписывать, а вот опубликовывать / издавать нельзя! Абсурдно?! Считаем, что в случае пересмотра российской конституции Конституционному Собранию непременно следует обратить внимание на положительные стороны конституций республик – субъектов Российской Федерации.

Важной преградой для возможных посягательств на права человека являются положения ч. 3. ст. 15 Конституции РФ и абз. 4 ст. 14 Конституции РБ, которые установили правило об обязательном официальном опубликовании законов, а также провозгласили, что «нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Анализ рассмотренных выше конституционных положений показал, что принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, их неотъемлемости, недопустимости отчуждения, умаления либо сокращения их объема является фундаментальным, основополагающим положением конституционного строя Российской Федерации, образующим основы функционирования гражданского общества и его правовой защиты от попыток попрания естественных прав и законных интересов человека, игнорирования индивидуальных и коллективных потребностей людей.

2.3. Принцип равенства каждого человека в использовании прав и свобод

Важнейшим принципом правового статуса человека является принцип равенства. Большинство научных исследований, посвященных данному принципу, построены на анализе положений российской конституции.

[1] Анализ Конституции РФ позволяет сделать вывод, что глагол «издавать» используется лишь по отношению к подзаконным актам: ч. 1. ст. 90 устанавливает, что Президент РФ издает указы и распоряжения; ч. 1 ст. 115 устанавливает, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Законы в России только принимаются!

При этом необоснованно обойденными вниманием остаются конституции и уставы субъектов Федерации. Мы считаем, что, рассмотрев данный принцип правового статуса индивида через призму двух конституций, нам проще будет выявить имеющиеся проблемы в его правовом закреплении.

Принцип равенства закреплен в ст. 19 Конституции РФ и ст. 19 Конституции РБ. Бóльшая часть текста данных статей совпадает, но есть и некоторые различия.

Так, обе статьи рассматриваемых конституций провозглашают равенство всех перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств1.

Этот важнейший принцип демократического государства предполагает недопустимость существования особых законов и судов для каких-либо привилегированных лиц, сословий или социальных групп. А если федеральным законом и устанавливается особый порядок привлечения к юридической ответственности депутатов, судей, прокуроров и некоторых других должностных лиц, то он рассматривается лишь как дополнительная гарантия обеспечения условий надлежащего отправления их профессиональных обязанностей, но не как правовая льгота, выводящая этих лиц из-под действия данного принципа.

В отдельный абзац рассматриваемых статей вынесено положение о том, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Полагаем, что провозглашение равенства прав мужчины и женщины является неким архаизмом, калькой из предыдущих советских конституций и даже логически избыточен, так как ранее в этой же статье было сказано о равенстве всех перед законом и судом, о гарантированности прав и свобод независимо в том числе и от пола.

Положение российской и башкортостанской конституций о равноправии мужчин и женщин, выделенное в отдельный абзац, по мнению

---

[1] Следует заметить, что накануне принятия действующей Конституции России существовал ряд альтернативных ее проектов, в которых можно обнаружить более развернутое и, на наш взгляд, более удачное раскрытие содержания принципа равноправия. Например, проект конституции, представленный ЛДПР, в ст. 24 закреплял следующее: «Закон обеспечивает равенство прав и свобод граждан независимо от расы, национальности, возраста, пола, родного языка, социального, имущественного и должностного положения, принадлежности к системе хозяйства, местожительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности к общественным объединениям и иных обстоятельств, относящихся к личности граждан» (см.: Авторские проекты конституции. Конституция России (внесена Либерально-демократической партией России) // Обозреватель – Observer: научно-аналитический журнал. 1993. № 17 (21). URL: http://www.observer.materik.ru/observer/N17_93/index.htm (дата обращения: 11.11.2014)).

Е.И. Козловой, призвано сделать дополнительный акцент на проблеме дискриминации женщин. «Конституционная норма, – указывает профессор Е. И. Козлова, – нацелена на то, чтобы обеспечить правовую основу защиты прав женщин от любых форм ущемления по признаку пола… проблема выравнивания прав по признаку пола еще далека от разрешения»[1].

Мы не склонны считать, что правовой статус женщины в настоящее время хоть в чем-то умален по сравнению с правовым статусом мужчины. Следует отметить, что провозглашение равенства мужчины и женщины было архиважным и, можно сказать, революционным в начале XX в., но в последующем, после принятия Конвенции о политических правах женщины (1952) и Декларации о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), актуальность проблемы равноправия женщин стала снижаться и к концу столетия, по крайней мере в странах с развитыми демократическими традициями, сошла на нет.

Тем не менее, рассматриваемое конституционное положение актуально и сейчас, и даже приобрело новое звучание. Дело в том, что в современной России все чаще приходится задумываться о защите прав мужчин, так как в позитивном праве мы можем найти множество норм, констатирующих именно привилегированное положение женщины:

– ст. 57 и 59 Уголовного кодекса РФ устанавливают, что пожизненное лишение свободы и смертная казнь не назначаются женщинам;

– ст. 115 Уголовно-исполнительного кодекса РФ устанавливает в разы различающиеся меры ответственности для осужденных разного пола, являющихся злостными нарушителями порядка отбывания наказания: мужчин-нарушителей можно переводить в единые помещения камерного типа на срок до одного года, а женщин – только на срок до трех месяцев;

– Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ в ст. 24 запрещает применять огнестрельное оружие в отношении женщин;

– Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ в ст. 22 говорит, что призыву на военную службу подлежат «граждане мужского пола»;

– ст. 253 Трудового кодекса РФ предусмотрено ограничение труда женщин на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на подземных работах;

– Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в ст. 7 устанавливает, что право на трудовую пенсию по старости мужчины получают, достигнув возраста 60 лет, а женщины, несмотря на значительно бóльшую продолжительность жизни, – уже по достижении 55 лет (кстати, в большинстве стран возрастной пенсионный ценз для обоих полов одинаков);

---

[1] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Велби : Проспект, 2007. С. 186.

– Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», допускает получить материнский (семейный) капитал мужчине лишь с большими оговорками;

– Семейный кодекс РФ в ст. 17 «Ограничение права на предъявление мужем требования о расторжении брака» запрещает мужу без согласия жены возбуждать дело о расторжении брака во время ее беременности и в течение года после рождения ребенка, тогда как жена при тех же обстоятельствах ничем не ограничена в своем праве на развод.

Как видим, гендерно-правовой дисбаланс имеется, но в приниженном в правовом положении находится не женщина а, как ни странно, мужчина.

Большинство из перечисленных правовых преференций для женщин следует признать социально оправданными, но в то же время их увеличение (например, введение обязательных квот на места в парламентах или на должности руководящего состава в государственных органах, что имеет место в некоторых государствах Европы), усиливающее позитивную дискриминацию мужчин, представляется несправедливым и нецелесообразным, так как это девальвирует ценность достижений личности, поскольку их оценка осуществляется по принципу принадлежности к определенному полу, а не по реальным заслугам человека или его квалификации.

Несмотря на то, что в российском законодательстве нет норм, прямо или косвенно ограничивающих правовой статус женщин, тем не менее в политической сфере, в государственном управлении, в сфере трудовых отношений еще имеется немало проблем[1], но здесь будет правильнее вести речь не о наделении женщин равными правами, а о проблемах реализации имеющихся у них прав и возможностей.

Несомненно, ценным и весьма актуальным для реализации принципа равенства прав человека мы считаем положение Конституции РБ, указывающее на недопустимость какой-либо дискриминации в связи с инвалидностью. Мы считаем такой акцент вполне уместным и, более того, необходимым, в конституции любого современного демократического государства. Но, к сожалению, аналогичного положения мы не находим в российской конституции.

Несмотря на огромную практическую значимость этого прогрессивного положения башкортостанской конституции, формулировка данной нормы нам представляется не вполне корректной. Статья 19 Конституции РБ гласит: «Никто не может нести ущерб вследствие своей инвалидности». Данная формулировка, по сути, механически перенесена из ст. 3 Основного Закона Германии, при этом законодатель не вникал в особенности смы-

[1] Никовская Л. Женщины в политике: «за» и «против» // Информационный портал политической партии «Справедливая Россия». URL: http://www.spravedlivie.ru/i_ghenthiny_v_politike_za_i_protiv.htm (дата обращения: 18.10.2014).

слового значения некоторых оборотов немецкой речи[1]. Разберем данное предложение.

1. Под словом «никто» в конституционном праве принято понимать «ни один человек» или «все люди» независимо от пола, расы, национальности, социального положения и т. д. То есть эту фразу можно понять как «все люди вследствие своей инвалидности…», а отсюда может следовать, что все люди инвалиды. Мы полагаем необходимым прибегнуть к иной формулировке.

2. Слово «может» в русском языке употребляется для оценки какой-либо ситуации как возможной, вероятной. Считаем, что формулировка рассматриваемого положения должна иметь гораздо бóльшую категоричность и содержать слово «должен». К тому же слово «может» (мочь) говорит о возможностях конкретного индивида[2], соответственно, слово «не может» свидетельствует об отсутствии у него таких возможностей, тогда как слово «не должен» (не вынужден, не обязан кому-либо) обращено к окружающим индивида лицам.

Примером логичного использования слов «не должен» и «не может» является ст. 21 Конституции РФ, где говорится: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию»; «Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам». Первое предложение содержит категоричный и абсолютный запрет на применение пыток, который обращен во вне, к окружающим. Второе предложение не столь категорично, поскольку все-таки подразумевает возможность индивида дать свое согласие на проведение над ним медицинских и иных опытов.

3. Вызывает вопросы и еще один фрагмент ст. 19 Конституции РБ, а именно употребление оборота «нести ущерб». Законодатель не пояснил, о каком ущербе идет речь. Согласно словарю С. И. Ожегова ущерб – это потеря, убыток, урон. Уже сам факт наличия у человека физиологических отклонений от нормы, например наличие увечья, отсутствие конечности, это уже для него ущерб (потеря, урон), который ему приходится нести по жизни, и говорить о том, что он «не может нести ущерб», просто отрицание очевидного. По-видимому, этой фразой законодатель хотел сказать о недопустимости какого-либо умаления в правах и в возможности их реализа-

---

[1] В конституциях зарубежных стран можно обнаружить иные конструкции норм, направленные на защиту инвалидов от дискриминации. Например, ч. 4 ст. 8 Конституции Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. гласит: «Закон предусматривает меры по устранению невыгод для инвалидов».

[2] Вполне правильно слово «может» использовано в ст. 27 Конституции РФ: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации».

ции людей с ограниченными возможностями. Полагаем, что и тут необходима более ясная формулировка.

4. Считаем, что употребление термина «своей инвалидности» также несколько не логично. Ведь буквальное толкование данной нормы может привести нас к мысли, что люди вследствие не своей, а чужой инвалидности могут претерпевать некий «ущерб».

В завершение анализа рассматриваемого положения хотелось бы обратить внимание читателя на то, что в последнее время общественные организации инвалидов считают, что важно использовать более корректную по отношению к инвалидам терминологию. Все чаще слово «инвалид» (буквально означающее «непригодный») стараются заменять на «человек с ограниченными возможностями». Может, пора учесть это и в нормах конституционного законодательства?

В связи с вышеизложенным, мы предлагаем две альтернативные редакции ст. 19 Конституции РБ в части, касающейся защиты прав лиц с ограниченными возможностями:

1) лица с ограниченными возможностями не должны подвергаться какой-либо дискриминации, претерпевать лишения или ограничения в связи с утратой ими психической, физиологической или анатомической структуры или функции либо отклонения от нее;

2) не допускается умаление признания, использования или осуществления всех прав и свобод в отношении лиц с ограниченными возможностями.

Еще один интересный и не имеющий аналога в российской конституции аспект принципа равенства содержится в ст. 42 Конституции РБ. В ней сказано: «Дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей». Для уяснения смысла фразы «вне зависимости от происхождения» следует использовать расширительное толкование, то есть понимать ее как «вне зависимости от пола, расы, национальности, языка общения, имущественного и социального положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям как ребенка, так и его родителей либо лиц, их замещающих, а также лиц из его близкого окружения (семья, род)». Под гражданским состоянием родителей понимается наличие или отсутствие между ними брачных отношений.

Одна из целей данной нормы Конституции РБ – предотвратить возможную дискриминацию детей, родившихся вне брака. Следует отметить, что во многих европейских конституциях можно найти сходные положения. Так, в Конституции Германии (ст. 6) закреплено, что внебрачным детям обеспечиваются в законодательном порядке такие же условия их физического и умственного развития, их положения в обществе, как и детям, родившимся в браке. Конституцией Италии предусмотрено, что закон обеспечивает детям, рожденным вне брака, всю защиту юридического и нравственного характера, совмес-

тимую с правами членов законной семьи. Конституция Испании (ст. 39) устанавливает, что родители должны оказывать помощь своим несовершеннолетним детям независимо от того, рождены они в браке или вне брака. В свою очередь, публичные власти должны обеспечивать всестороннюю защиту детей, равных перед законом вне зависимости от происхождения и гражданского состояния матерей. Согласно ст. 36 Конституции Португалии запрещена какая-либо дискриминация внебрачных детей.

Равенство прав детей, рожденных в браке и вне брака, закреплено также конституционным законодательством стран Восточной Европы (Албании, Болгарии, Румынии, Словацкой Республики, Республики Словении, Чешской Республики) и стран – участниц СНГ (Республики Молдова, Республики Узбекистан, Украины)[1].

Как видим, принцип равенства в Конституции РБ закреплен гораздо объемнее, чем в Конституции РФ, так как региональные законотворцы сделали вполне обоснованные акценты на равенстве таких субъектов правоотношений, как инвалиды и дети.

Раскрывая принцип равенства, необходимо остановиться на проблеме дискриминации, то есть установлении «различий» между людьми по половым, расовым, классовым или иным признакам, намеренного ограничения кого-либо в правах. И главной проблемой является само понимание того, что считать дискриминацией.

Хотелось бы отметить, что грань между дискриминацией и допустимыми ограничениями чьих-либо прав весьма тонка. Взгляды представителей различных культур на одни и те же явления могут быть диаметрально противоположны. Например, в России считается допустимым ограничивать свободу манифестаций гомосексуалистов[2] и их семейные права (запрет на вступление в брак или в «однополое партнерство», усыновление детей)[3]. Европа же относится к подобным ограничениям как к дискриминации. В то же время проходившая в разное время в ряде восточно-европейских стран люстрация – недопущение на государственную службу неугодных лиц по политическим мотивам – не осуждалась европейскими державами, и о нарушении принципа равноправия никто не говорил. Не усмотрела Европа никакой дискриминации по религиозному признаку, когда в ноябре 2009 г. в Швейцарии запретили

---

[1] См.: Семейное право России: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. С. 263–264.

[2] Западные эксперты по правам человека и свободе слова отмечают, что принятый 11 июня 2013 г. Государственной Думой РФ Закон «О запрете пропаганды гомосексуализма и педофилии» своими размытыми и обобщающими формулировками, в сущности, ограничивает права человека и свободу слова в Российской Федерации.

[3] В некоторых странах для представителей сексуальных меньшинств действовали ограничения при поступлении на госслужбу. Например, в США почти два десятилетия действовал запрет на службу в армии для открытых гомосексуалистов.

строительство минаретов. Западный мир негодует по поводу «попрания прав женщин Востока», тогда как население стран, где господствует шариат, включая самих женщин, так не считает.

Далеко не всегда одинаково к пониманию равенства относятся представители различных политических взглядов в одной стране. Например, нарушение принципа равенства Верховный Суд РФ обнаружил во внесенном осенью 2014 г. депутатом Госдумы от «Единой России» В. Поневежским законопроекте о компенсациях из бюджета России средств, изъятых у российских граждан по решению иностранных судов. Верховный Суд РФ в своем отзыве на законопроект счел «недопустимым перекладывать на налогоплательщиков риски отдельных организаций и граждан, в отношении которых приняты решения иностранными судами, в том числе в случаях, когда они сами инициировали разбирательство иностранным судом». По мнению Верховного суда РФ законопроект предлагает «дать необоснованные преференции» тем россиянам, которые участвуют в судах за границей. При этом бремя возмещения их имущественных потерь будет возложено на «граждан РФ, которые недополучат социальные блага и лишатся неотъемлемых конституционных гарантий»[1].

Для того чтобы помочь правоприменителю разобраться в том, что может считаться дискриминацией, а что нет, в российском законодательстве существуют пояснительные нормы. Например, в Трудовой кодекс РФ специально включили поясняющую норму: «Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства» (ст. 3).

Любой человек, считающий, что он подвергся дискриминации, вправе обратиться в правоохранительные органы с целью наказания виновных, восстановления нарушенных прав, возмещения материального вреда и компенсации морального вреда. Способы защиты от дискриминации весьма разнообразны: от обращения в комиссию по трудовым спорам до инициирования уголовного преследования. В частности, Уголовный кодекс РФ содержит норму, предусматривающую ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136). Максимальное наказание за дискриминацию составляет 5 лет лишения свободы.

---

[1] См.: Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг»: официальный сайт. URL: http://top.rbc.ru/politics/06/11/2014/545abb73cbb20f390bffc4e0 (дата обращения: 20.11.2014).

Полагаем, что в случае возможного пересмотра Конституции РФ, необходимость которого назрела, Конституционное Собрание при разработке проекта нового Основного Закона должно обратиться к положительному опыту субъектов Федерации и иностранных государств, конструировать четкие, емкие и логичные нормы.

2.4. Принцип гарантированности прав и свобод человека

Принцип гарантированности прав и свобод человека имеет огромное значение, так как простое провозглашение основных прав и свобод, без взятого на себя со стороны государства обязательства их обеспечения, с высокой долей вероятности может остаться лишь пустой декларацией или заявлением о намерениях.

Все гарантии принято подразделять на социально-экономические, политические и юридические. В настоящей работе мы поведем речь исключительно о юридических гарантиях, то есть о конституционно-правовых средствах содействия осуществлению, обеспечению и охране прав и свобод человека.

Принцип гарантированности прав и свобод человека закреплен в целом ряде статей Конституции России и Конституции РБ.

Отправным положением реализации данного принципа на территории Башкортостана является ст. 2 Конституции РБ, в которой говорится, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Республике Башкортостан. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность Республики Башкортостан как государства». Аналогичная обязанность в соответствии со ст. 2 федеральной конституции возложена и на Российскую Федерацию.

Следующее не менее важное обеспечительное положение содержится в ст. 17 Конституции РБ, которая гласит, что в Республике Башкортостан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ и Конституцией РБ. Необходимо отметить, что конструкция данной нормы, которая в полной мере соответствует ст. 17 Конституции РФ, имеет существенный недостаток. Как справедливо отмечает М. В. Баглай, такая формулировка означает, что любое из прав человека, перечисленных в международно-правовых актах, действует в России только в том случае, если оно зафиксировано в российской конституции. В то же время согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации и, более того, имеют приоритет над национальным законодательством. Как видим, налицо очевидное несоответствие. Однако учитывая, что статус норм, являющихся основами конституционного строя, выше, чем статус других норм Конституции РФ, следует признать, что общепризнанные принципы и нормы

международного права в области прав человека имеют в России прямое действие и не требуют имплементации, то есть закрепления через внутреннее законодательство[1].

Следует заметить, что конституционное положение о приоритете норм международного права у некоторых представителей высшего эшелона власти нашего государства вызывает нескрываемую неприязнь. Так, в феврале 2015 г. глава Следственного комитета России А. Бастрыкин предложил убрать из Конституции РФ принцип приоритета норм международного права над национальным. По его словам, устранение этих «диверсий правового регулирования» укрепит независимость России в правовой сфере[2]. Обосновывая свою точку зрения, А. Бастрыкин заявил, что международные события последнего времени демонстрируют, что «указанное положение работает против интересов России, умело используется западными оппонентами». Сторонники главы Следственного комитета России в этом вопросе приводят примеры конституций ряда государств, например Великобритании, Бразилии, Индии, Испании, Италии, КНДР, США, Франции и Японии, которые либо вообще не упоминают о приоритете международного права над национальным законодательством, либо предусматривают верховенство национального законодательства, либо придают юридическую силу только тем нормам международного права, которые были имплементированы в национальное законодательство.

Мы в полной мере разделяем мнение Уполномоченного по правам человека в России Э. Памфиловой, которая считает инициативу А. Бастрыкина неуместной, так как отказ от приоритета международного права, может, и облегчит жизнь правоохранительным органам, но однозначно ограничит возможности простых граждан в отстаивании своих прав[3].

Спор между сторонниками идеи верховенства национального права над международным и защитниками приоритета международных актов над внутригосударственными был решен на официальном уровне. В свете последних событий в стране и мире, в условиях усилившегося противостояния России и Запада 14 июля 2015 г. Конституционный Суд РФ вынес знаковое Постановление № 21-П, дав официальное толкование конституционного закрепления приоритета норм международного права над национальным. Теперь в соответствии с данным Постановлением некоторые постановления Европейского суда

---

[1] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА–М), 2002. С. 164–165.

[2] См.: Бастрыкин назвал «диверсией» принцип приоритета международного права / ИА «Росбалт»: сайт. URL:http://www.rosbalt.ru/main/2015/02/26/1372145.html (дата обращения: 27.05.2015).

[3] Солопов М. Александр Бастрыкин предложил изменить Конституцию // РБК: ежедневная деловая газета: сайт. URL: http://rbcdaily.ru/politics/562949994141356 (дата обращения: 27.05.2015).

по правам человека, если они противоречат Основному Закону России, могут не исполняться[1].

Следующая очень важная, на наш взгляд, гарантия сформулирована в ст. 50 Конституции РБ: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Данная норма, в принципе, соответствует Конвенции о защите прав человека и основных свобод, однако фразу «если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» не следует понимать буквально. Практика рассмотрения Европейским судом вопросов о приемлемости жалоб внесла важное уточнение: жалоба будет считаться приемлемой, если исчерпаны все эффективные внутригосударственные средства правовой защиты. То есть, например, гражданин России может обращаться в Страсбургский суд со дня вынесения (получения копии) кассационного определения, а в некоторых случаях достаточно и постановления суда апелляционной инстанции[2]. Как видим, чтобы жалоба была принята к рассмотрению межгосударственными органами по защите прав и свобод человека, ему вовсе не обязательно проходить абсолютно через все процессуальные процедуры, предусмотренные внутригосударственным законодательством (например, производство в надзорной инстанции), и не требуется рассмотрения вопроса о нарушении прав, например, Конституционным Судом РФ или Уполномоченным по правам человека в РФ и т. д.

Статья 45 Конституции РФ и ст. 49 Конституции РБ провозглашают гарантию государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Главную роль в процессе обеспечения реализации прав и свобод человека отведена, конечно же, федеральным государственным органам: Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ, Правительству РФ, Конституционному Суду РФ, судам общей юрисдикции, Уполномоченному по правам человека в РФ и уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка и по защите прав предпринимателей и др. Но помимо указанных субъектов федерального уровня не меньшую значимость в процессе обеспечения гарантий имеют органы субъектов Федерации. Так, ст. 18 Конституции РБ, развивая идею гарантированности прав человека, провозглашает: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти Республики Башкортостан, местного самоуправления и обеспечиваются правосуди-

---

[1] См.: Конституционный суд заявил: решения ЕСПЧ должны исполняться, но с учетом верховенства Конституции России // Российская газета (федеральный выпуск). 2015. № 6724.

[2] См. подробнее: сайт Олега Анищика о подаче жалоб против России в Европейский суд по правам человека. URL: http://europeancourt.ru/kriterii-priemlemosti-zhaloby-v-evropejskij-sud/neobxodimost-ischerpaniya-vsex-sredstv-pravovoj-zashhity-pered-obrashheniem-v-evropejskij-sud/ (дата обращения: 03.12.2014).

ем». Данная норма, по сути, обуславливает правовые и организационные основы деятельности всех государственных органов и органов местного самоуправления, действующих на территории Башкортостана. Конкретизацию данной нормы мы находим в ст. 87 Конституции РБ, провозгласившей, что Глава Республики Башкортостан гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина на ее территории. В ст. 85 содержится текст присяги Главы Республики Башкортостан, которую он приносит народу при вступлении в должность. В ней, помимо прочего, говорится: «Клянусь при осуществлении полномочий Главы Республики Башкортостан… гарантировать права и свободы человека и гражданина». Заметим, что в тексте присяги Президента РФ, несмотря на то, что ст. 80 Конституции России именует его гарантом прав и свобод человека и гражданина, к сожалению, не содержится обязательства гарантировать эти права и свободы, а только «уважать и охранять» их. Полагаем, что этот недостаток следовало бы устранить, так как слово «охранять», синонимами которого являются «оберегать», «сохранять», не раскрывает в полной мере президентскую функцию гаранта прав и свобод.

По смыслу Конституции РБ законодательная деятельность Государственного Собрания – Курултая РБ также должна быть направлена на охрану и обеспечение прав и свобод человека.

Отражение постулата о том, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность органов государственной власти Республики Башкортостан, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, мы можем найти и в ст. 96 Конституции РБ, которая определяет полномочия Правительства РБ, и в ст. 106 о компетенции Конституционного Суда РБ, и в ст. 100, которая определяет, что органы публичной власти в Республике Башкортостан способствуют развитию гражданского общества и обеспечивают коллективное участие народа и граждан в управлении делами Республики Башкортостан и в местном самоуправлении, осуществлении принадлежащих им властных полномочий.

Кроме того что в ст. 2, 17, 18, 19 Конституции РБ сформулированы общие положения о гарантиях, во многих статьях гл. 2, посвященных тому или иному праву, также имеются указания на их обеспеченность и гарантированность. Следует в очередной раз похвалить структуру Конституции Башкортостана. Если в российском основном законе упоминания о гарантиях разбросаны по многим статьям гл. 2, то в Конституции РБ имеется блок статей (ст. 48–59), посвященных исключительно гарантиям.

Как мы уже отметили выше, основным субъектом, который гарантирует права человека как на территории Республики Башкортостан, так и на территории всей России, является государство – Российская Федерация, но в то же время есть права и свободы, согарантом которых выступает Республика Башкортостан, а также отдельные права, гарантируемые исключительно Башкортостаном.

В конституциях России и Башкортостана не содержится четкого указания, на кого возлагается обязанность гарантировать то или иное право или свободу. В тексте Конституции Башкортостана обычно используется фраза: «в Республике Башкортостан гарантируется…» либо просто говорится, что право гарантируется, без определения, кем. Анализ конституционных норм позволил выделить три группы гарантий.

1. Гарантии, провозглашенные исключительно в Конституции РФ.

2. Гарантии, провозглашенные как в Конституции РФ, так и в Конституции РБ.

3. Гарантии, провозглашенные только в Конституции РБ.

Рассмотрим их подробнее.

1. Российская Федерация гарантирует общепризнанные демократические принципы судопроизводства и права лиц, попавших в сферу уголовного преследования или привлекаемых к административной ответственности.

Например, ч. 1 ст. 47 устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. В двух статьях Конституции РФ, ч. 2 ст. 47 и ч. 2 ст. 20, закреплено право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Важными конституционными гарантиями справедливого отношения к человеку в ходе судебного разбирательства является провозглашение принципа презумпции невиновности и невменения в обязанность обвиняемому доказывать свою невиновность, а также установления правила о том, что неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ст. 49). Российская Федерация также гарантирует недопустимость повторного осуждения человека за одно и то же преступление, использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Гарантией вынесения справедливого приговора и минимизации судебных ошибок выступает право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом. Свидетельством гуманистической направленности Российского государства является право осужденного просить о помиловании или смягчении наказания (ст. 50). Обеспечивающей интересы лица, попавшего в орбиту уголовного или административного судопроизводства, является норма, признающая за ним право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51).

Не оставлены без внимания и иные участники судопроизводства. Так, ст. 52 Конституции РФ гарантирует защиту прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, доступ потерпевших к правосудию и компенсацию причиненного им ущерба.

Еще одна группа гарантий, исходящих исключительно от России, касается сферы межгосударственных отношений. Так, федеральной конституцией

гарантируется, что гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству, а также гарантируется защита и покровительство граждан за пределами России (ст. 61). Гарантия в этой сфере, адресованная иностранным гражданам и лицам без гражданства, содержится в ч. 2 ст. 63 Конституции РФ, в которой говорится, что Российская Федерация гарантирует невыдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением.

В Конституции России можно найти и другие гарантии, исходящие от федеральной власти, например:

– норма, гарантирующая свободу предпринимательства и единство экономического пространства, содержится в ч. 1 ст. 74, в которой установлено, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств;

– в ч. 4. ст. 35 гарантируется право наследования;

– в ч. 3 ст. 59 содержится гарантия для граждан России, убеждениям или вероисповеданию которых противоречит несение военной службы. Для них предусмотрено право на замену ее альтернативной гражданской службой.

2. Гарантии, провозглашенные в обеих конституциях. И Российская Федерация, и Республика Башкортостан гарантируют, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ч. 1 ст. 54 Конституции РФ и абз. 1 ст. 59 Конституции РБ); никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ч. 2 ст. 54 Конституции РФ и абз. 2 ст. 59 Конституции РБ).

Отправная гарантия федеральной государственной защиты прав человека и защита со стороны Республики Башкортостан провозглашена в ч. 1 ст. 45 Конституции РФ и абз. 1 ст. 49 Конституции РБ. В ряде последующих статей эта отправная норма детализирована. В частности, в ст. 46 Конституции РФ и ст. 50 Конституции РБ закреплена гарантия судебной защиты прав и свобод человека, а также уточнено, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц тоже могут быть обжалованы в суд. Статья 53 Конституции РФ и ст. 52 Конституции РБ в развитие вышеозначенных положений гарантируют возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Важное положение, обеспечивающее возможности индивида защищать свои права и охраняемые законом интересы всеми способами, не запрещенными законом, закреплено в ч. 2 ст. 45 Конституции РФ и абз. 2 ст. 49 Консти-

туции РБ. Кроме того, в обеих конституциях каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, абз. 1 ст. 51 Конституции РБ).

И федеральная конституция, и Конституция РБ в своих текстах провозгласили достаточно много социальных гарантий. Это обусловлено тем, что и Российская Федерация (ч. 1 ст. 7), и ее субъект, Республика Башкортостан (абз. 1 ст. 11), объявили о том, что их политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Абзац 2 ст. 11 Конституции РБ гласит: «В Республике Башкортостан охраняются труд и здоровье людей; обеспечивается гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечивается поддержка семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых граждан; развивается система социальных служб; устанавливаются республиканские пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Отличия этого абзаца от соответствующей ему ч. 2 ст. 7 Конституции РФ почти не заметны, но они есть. Во-первых, в Башкортостане «*обеспечивается* гарантированный минимальный размер оплаты труда», а в Российской Федерации он только «*устанавливается*». Во-вторых, субъект Федерации закрепил возможность выплат собственных, «республиканских» пенсий.

В главах, посвященных правам человека, в развитие вышеозначенных положений говорится об особом покровительстве семьи и некоторых категорий граждан со стороны Федерации и ее субъекта. Так, Конституция России объявила, что под защитой государства находятся материнство и детство, семья (ч. 1 ст. 38). Статья 42 Конституции РБ расширила круг лиц, взятых под опеку, дополнительно закрепив, что отцовство, инвалиды и пожилые граждане также находятся под защитой Республики Башкортостан.

Следует обратить внимание читателя на то, что конструкции ст. 7 и 38 Конституции РФ и ст. 11 и 42 Конституции РБ имеют один общий дефект: в этих статьях обеспечивается поддержка или защита не всегда человеку, а в том числе биологическому состоянию или функции организма, юридическому факту и периоду человеческого развития. Речь идет об использовании терминов «материнство»[1], «отцовство»[2] и «детство»[3]. Гораздо правильнее было бы

---

[1] Материнство – социально-психологическое и биологическое состояние женщины-матери, возникающее под влиянием ее биологических и социальных отношений с ребенком (см.: Академик: сайт. URL: http://spiritual_culture.academic.ru/1215 (дата обращения: 31.05.2015)).

[2] Отцовство – факт биологического и (или) социального происхождения ребенка от определенного мужчины (см.: Академик: сайт. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16856/ ОТЦОВСТВО (дата обращения: 31.05.2015)).

[3] Детство – этап онтогенетического развития индивида от рождения и до появления возможности включения во взрослую жизнь (см.: Академик: сайт. URL: http://psychology.academic.ru/550/детство (дата обращения: 31.05.2015)).

указать на поддержку *родителей* (матерей и отцов) или *лиц, их замещающих,* и *детей*.

Обе конституции обязали, соответственно, Россию и Республику Башкортостан:

– предоставлять жилище малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ст. 46 Конституции РФ и ст. 40 Конституции Республики Башкортостан);

– оказывать гражданам медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ст. 41 Конституции РФ и ст. 143 Конституции РБ);

– предоставлять каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ и ст. 45 Конституции Республики Башкортостан);

– гарантировать общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст. 43 Конституции РФ и ст. 47 Конституции РБ).

Кроме социальных гарантий в Конституции РФ и Конституции РБ мы можем встретить и иные гарантии отдельных прав и свобод. Например, и Федерация, и ее субъект гарантируют каждому свободу мысли и слова, свободу массовой информации (ст. 29 Конституции РФ и ст. 29 Конституции РБ); свободу совести и свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой религии, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28 Конституции РФ и ст. 30 Конституции РБ); свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ст. 44 Конституции РФ и ст. 48 Конституции РБ).

3. В ряде случаев Конституция РБ расширяет круг гарантий. Например, в ст. 41 говорится, что работающему по трудовому договору гарантируются *установленные законами* (обращаю внимание: в ст. 37 Конституции РФ говорится, что Россия гарантирует только «установленные *федеральным* законом» трудовые права) продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, *сокращенный рабочий день для ряда профессий и производств*.

В этой статье мы видим, что, во-первых, гарантии субъекта Федерации распространяются не только на трудовые права, вытекающие из Трудового кодекса РФ, но и на права, закрепленные в трудовом законодательстве респуб-

лики; во-вторых, ст. 41 Конституции РБ содержит более широкий, по сравнению с Конституцией РФ, круг гарантированных трудовых прав, а именно она гарантирует право на сокращенный рабочий день для представителей некоторых профессий.

Еще одна гарантия, где субъектом выступает исключительно Республика Башкортостан, хоть об этом прямо и не говорится, содержится в ст. 47 Конституции РБ, в которой сказано, что в республике гарантируется «изучение государственных языков Республики Башкортостан и языков народов Республики Башкортостан». Вывод о том, что эта гарантия исходит от Башкортостана, вытекает из ст. 54, в которой уже конкретно говорится, что именно Республика Башкортостан гарантирует равные права на сохранение родного языка народам, проживающим на ее территории, создает возможности для его свободного изучения и развития (ч. 1), в Республике Башкортостан создаются условия для свободного изучения государственных языков Республики Башкортостан (ч. 2).

Следует заметить, что Конституция РБ не избежала некоторых системных недостатков, присущих федеральной конституции. Речь идет об избыточности некоторых ее норм. Как видим, ч. 2 ст. 47, ч. 1 ст. 54 и ч. 2 ст. 54 Конституции РБ во многом дублируют друг друга, представляя собой «вариации на тему» гарантий изучения языков народами, проживающими в Башкирии. Полагаем, что анализируемые положения конституции субъекта Федерации было бы логично сосредоточить в одной статье и изложить их, руководствуясь принципом экономичности языка закона, с использованием меньшего количества слов и предложений.

Отличительной и, несомненно, положительной чертой Конституции РБ являются конструкции ряда норм гл. 2, где говорится, что лица не просто наделяются определенными правами, но эти права еще и *обеспечиваются* на территории республики. Это свидетельствует о стремлении к большей гарантированности прав и свобод лиц, проживающих на территории Башкортостана.

Отрадно, что Конституция РБ особо выделяет права ребенка, сопровождая их гарантийными обязательствами от имени республики. Так, в ст. 42 провозглашено, что Республика Башкортостан обеспечивает содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Конституция Башкортостана значительно превзошла российскую конституцию по числу норм гарантийного содержания. Гораздо чаще, чем в Основном Законе Российской Федерации к тому или иному праву или свободе прилагается специальное «гарантийное обязательство», причем делается это более четко и внятно. Например, эксклюзивные гарантии Башкортостана содержатся в следующих статьях Конституции РБ:

– в ст. 53 – «В Республике Башкортостан гарантируется реализация права на указание своей национальной принадлежности»;

– в ст. 55 – «В Республике Башкортостан гарантируется право частной собственности»;

– в ст. 56 – «В Республике Башкортостан защищаются законные интересы потребителя, поддерживается общественная деятельность по защите его прав»;

– в ст. 57 – «Республика Башкортостан обеспечивает сохранение и защиту исторического и культурного наследия, развитие культуры башкирского народа и других народов, проживающих на территории Республики Башкортостан»;

– в ст. 58 – «В Республике Башкортостан гарантируется свобода деятельности общественных объединений».

Завершая рассмотрение принципа гарантированности прав и свобод человека, хотим указать на большую его значимость, потому как само по себе провозглашение каких-либо прав без создания реального и эффективного механизма их юридических и иных гарантий их защиты ни на йоту не приблизит нашу страну к провозглашенному в конституции идеалу – правовому государству. В связи с этим представляется необходимым осуществлять кропотливую и планомерную работу по дальнейшей гуманистической переориентации всего российского законодательства с учетом передового нормотворческого опыта субъектов Федерации.

2.5. Принцип допустимости необходимых ограничений прав и свобод человека

В некоторых трудах, посвященных правовому статусу человека, в качестве одной из его основ называется принцип «недопустимости ограничения прав и свобод»[1]. При этом авторы, сформулировав таким образом наименование данного принципа, совершают в своих размышлениях логический разворот на 180 градусов и ведут речь об обратном, а именно о допустимости, дозволительности и даже необходимости с точки зрения права таковых ограничений. Представляется, что следует называть вещи своими именами и не идеализировать чрезмерно права и свободы человека, которые, как известно, не безграничны и, безусловно, в определенных случаях подлежат ограничению.

Мы в полной мере разделяем мнение Т. Я. Хабриевой и В. Е. Чиркина, которые заявляют: «Не существует абсолютных прав и свобод, все они могут быть ограничены, но только на основе закона, в пределах, допускаемых конституцией, в соответствии с требованиями международного права и в строго определенных целях, указанных в международных актах»[2]. В связи с изложенным считаем необходимым в качестве одного из принципов правового статуса человека назвать *принцип допустимости необходимых ограничений прав человека.*

---

[1] См., например, Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Велби: Проспект, 2007. С. 191, 192.

[2] Цит. по: Подмарев А. А. Общие условия ограничения прав и свобод человека, закрепленные Всеобщей Декларацией прав человека 1948 года // Правовая культура. 2009. № 2. С. 95–98.

Принцип допустимости ограничения законом некоторых прав человека вытекает из ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Конституционное законодательство России содержит схожие положения. Отталкиваясь от указанного выше положения Декларации прав человека, в ч. 3 ст. 55 Конституция РФ указывает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *федеральным законом* только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Анализируя конструкцию рассматриваемого конституционного положения, как нам представляется, обнаруживается очередная коллизия конституционных норм: с одной стороны, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только (!) *федеральным законом* (ч. 3 ст. 55), с другой стороны, Конституция РФ (п. «к» ч. 1, ст. 72) отнесла административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то есть допустила законодательные органы субъектов к регулированию обозначенных сфер, нормы которых, в свою очередь, изобилуют ограничительными положениями[1]. Более того, считаем невозможным, чтобы субъект Федерации обладал «*всей полнотой* (!) государственной власти», которой он по остаточному принципу наделен ст. 73 Конституции РФ, и при этом не имел права ограничивать чьи-либо права.

Мы не считаем, что такое категоричное недопущение возможности установления ограничений прав человека в законодательстве субъекта Российской Федерации целесообразно и оправданно, так как, во-первых, это противоречит идее федеративного государства, а во-вторых, несмотря на запрет, *defakto* как в конституциях и уставах субъектов России, так и в их законодательстве все же имеются нормы, ограничивающие права человека.

Некоторые из оснований ограничения прав граждан, в частности защита «нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», являются весьма размытыми с нормативной точки зрения и требуют разъяснений. Обращая внимание на критерии оправданности применения ограничений, Конституционный Суд РФ

---

[1] См., например: Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 № 413-з // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL:http://docs.cntd.ru/document/935122794 (дата обращения: 16.09.2015).

указал: «Публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату»[1].

Статья 56 Конституции России, развивая положения предыдущей статьи, уточняет, что в условиях чрезвычайного положения, которое может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом, на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, перечислены в гл. III Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Кроме констатации самой возможности ограничения прав человека, Конституция РФ устанавливает также и допустимые пределы их применения государством.

Во-первых, в соответствии с п. 2 ст. 19 федеральной конституции запрещены «любые формы ограничений прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Как видим, данный перечень закрытый. Конституция не запрещает ограничивать права человека, например, по признаку происхождения, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства, половой ориентации и т. д. Кроме того, разработчики почему-то указали в качестве субъекта, права которого недопустимо ограничивать по названным признакам, *гражданина*, а не *человека*. Мы полагаем, что этот перечень признаков следует расширить, а слово «граждан» было бы логично заменить на слово «человека».

Во-вторых, ч. 3 ст. 56 Основного Закона Российской Федерации гласит, что даже в условиях чрезвычайного положения не все права государство может ограничить. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ. В этих статьях закрепляются: право на жизнь, на охрану достоинства личности, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, свобода совести и вероисповедания, право на жилище, а также ряд прав, связанных с участием в судопроизводстве, и др.

Посмотрим, какие же права, по мнению С. С. Алексеева и С. М. Шахрая, главных разработчиков конституции, допускается ограничивать. В список «неприкосновенных» статей *не попали*, например: ст. 26, которая говорит о праве определять и указывать свою национальную принадлежность и о праве

---

[1] О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2011 годов): информация Конституционного Суда РФ // Конституционный Суд РФ: сайт. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects1.pdf (дата обращения: 30.11.2014).

говорить на родном языке; ст. 27, которая помимо прочего предоставляет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию; ст. 29, в которой, в частности, гарантируется свобода мысли и свобода от принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них, а также ряд информационных прав; ст. 33, закрепляющая право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, и т. п.

Возникает множество вопросов: неужели возможна такая ситуация, когда человека вопреки его воле могут понудить считать себя представителем определенной национальности или запретят ему общаться на родном языке? что может быть причиной запрета гражданину вернуться в свою страну? как вообще можно ограничить свободу мысли? имеет ли право государство не слышать свой народ, ограничив право на обращение?

Полагаем, что перечень прав и свобод, которые не следует ограничивать ни при каких обстоятельствах, не полон. При конструировании данной нормы следует руководствоваться принципом «разрешено все, что не запрещено» и в связи с этим было бы разумно перечислить в статье лишь те права, которые можно ограничивать при введении чрезвычайного положения, а все не вошедшие в этот перечень права и свободы отнести к категории неприкосновенных, то есть не подлежащих ограничению.

Обратим внимание на то, что положения Конституции РФ об ограничениях прав человека расположены в ней бессистемно. Было бы разумно сосредоточить статьи об ограничениях прав и обязанностях человека в отдельной главе.

Кроме ограничений, связанных с введением чрезвычайного положения, российская конституция в отдельных статьях, посвященных правам и свободам человека, включает нормы о пределах их использования, что тоже следует отнести к ограничениям.

Полагаем, для более глубокого уяснения смысла конституционных положений об ограничении прав и свобод необходимо их классифицировать.

Иногда специальное конституционное ограничение прав и свобод человека формулируется *абстрактно*, но чаще применяются относительно *конкретизированные конструкции.*

К абстрактно сформулированным конструкциям норм конституции об ограничениях прав можно отнести статьи, выраженные формулой «не допускается *произвольное* лишение / ограничение права Х». Например, в ст. 40 Конституции России говорится: «Никто не может быть произвольно лишен жилища»[1].

Запрет на произвольное ограничение прав и свобод, по сути, говорит, что если ограничения применяются не в связи с чьим-то волюнтаристским решением, а на определенных основаниях и в установленном порядке, то это уже НЕ произвольное ограничение и в связи с этим оно вполне допустимо. И в то

[1] Такая конструкция встречается и в других источниках российского конституционного права, в конституциях и уставах субъектов Федерации. Например, в ст. 20 Конституции РБ сказано: «Никто не может быть произвольно лишен жизни».

же время в такой абстрактной конструкции нормы не устанавливаются основания, условия, порядок или рамки применения ограничения. Представляется, что в таком важном документе, как конституция, да еще и в отношении такого деликатного вопроса, как ограничение прав человека, следует избегать абстрактных формулировок типа «не может быть произвольно лишен», так как это создает почву для применения незаконных или несправедливых ограничительных мер в отношении прав человека. К примеру, ограничения, налагаемые подзаконным актом, актом местного самоуправления, корпоративной или религиозной нормой или попросту на основании решения какого-либо государственного органа, вполне укладываются в эту формулу, то есть производятся уже «не произвольно», а по некой установленной процедуре.

Показательный случай ограничения права человека, произошедший из-за недостаточной конкретизации в законе, был рассмотрен Конституционным Судом России и даже вызвал некоторый раскол в его составе. Так, в Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова, приложенном к Определению Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 545-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Республики Молдова Морарь Натальи Григорьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», приводятся следующие доводы: «Очевидно, что упрек к конкретному лицу, обосновывающий ограничение его прав или применение ответственности, должен быть понятен, иметь ясные определенные мотивы и основания, а не общие отсылки к целям обеспечения обороноспособности или безопасности государства. Однако ни оспариваемая норма, ни какие-либо иные положения Федерального закона не содержат никаких требований к конкретному обоснованию решения о недопущении иностранных граждан или лиц без гражданства на территорию России по мотивам обеспечения обороноспособности или безопасности и тем более к доведению этих обоснований до сведения заинтересованных лиц, не устанавливают соответствующей законной процедуры вынесения подобных решений, не определяют компетенцию органов, выносящих такие решения, и саму возможность их оспаривания. Фактически право запрета пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Российской Федерации или их недопущения на территорию в указанных целях бесконтрольно и безответственно принадлежит органам государственной безопасности, и мотивы их решения не подлежат доказыванию, оглашению и практически не могут быть оспорены. Таким образом, обжалуемые нормы закона допускают беспрецедентный и ничем не ограниченный произвол и надругательство над основными принципами права»[1].

Учитывая, что абстрактные формулировки создают почву для возможного нарушения прав человека, считаем необходимым в тексте Конституции

[1] См.: Справочно-правовая система «Юристу.com». URL: http://uristu.com/library/konstitut-sud/konstitut_big_6965/ (дата обращения: 16.09.2015).

РФ использовать развернутые, ясные и конкретные конструкции норм об ограничениях прав человека, указывать основания их применения и закреплять порядок реализации (например, судебный порядок). Это не приведет, на наш взгляд, к перегруженности, громоздкости Основного Закона, но будет способствовать защите прав человека от произвола.

Отдельного рассмотрения заслуживает конституционное регулирование пределов пользования правом на жизнь.

Следует отметить, что ч. 3 ст. 56 Конституции РФ относит право на жизнь к одному из прав, не подлежащих ограничению в условиях чрезвычайного положения. Мы считаем утверждение о недопустимости ограничения этого права по меньшей мере лукавством, так как, во-первых, ограничить право на жизнь в принципе невозможно (ведь нельзя полужить или жить на три четверти, можно либо жить, либо не жить), во-вторых, сама Конституция России говорит, что этого «права номер один» можно лишить даже без введения режима чрезвычайного положения. Речь идет о конституционном закреплении возможности применения смертной казни, правда, с обозначением границ ее применения (на основании закона, исключительность характера этого наказания, применение только за особо тяжкие преступления против жизни и при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей)[1]. В российском законодательстве мы также находим положения, прямо или косвенно свидетельствующие о возможности отнять у человека жизнь. Например, УК РФ, вторя конституции, включает в систему наказаний смертную казнь. Кроме того, на жизнь человека дозволяется посягать в результате необходимой обороны или при задержании преступника.

В то же время, если человек попросит помощи в прекращении реализации права на жизнь (эвтаназия), государство ему в этом откажет и, более того, подвергнет уголовному преследованию любого, кто согласится оказать содействие человеку в добровольном прекращении пользования правом на жизнь.

Что же получается? Государство может на законном основании отнять жизнь у человека против его воли, лицо, находящееся в состоянии необходимой обороны или задерживающее преступника, тоже может в соответствии с законом прекратить чье-то право на жизнь, а носитель этого права, по объективным причинам не способный самостоятельно распорядиться жизнью, неоднократно выражавший свою волю, не может получить легального содействия в этом вопросе.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам:

– право на жизнь нельзя ограничить, а можно только отобрать его;

– право на жизнь не относится к абсолютным правам, несмотря на то, что ч. 3 ст. 56 Конституции РФ попыталась его к ним отнести;

---

[1] Мы не считаем возможным раскрывать более развернуто проблему смертной казни вкупе с мораторием на ее применение, а ограничимся лишь констатацией факта допустимости ее применения согласно нормам Конституции РФ.

– жизнь с точки зрения российского законодательства является не только правом, но и обязанностью, поскольку государство монополизировало возможность прекращения реализации человеком этого права и наложило запрет на добровольный уход из жизни, который, в свою очередь, следует отнести к категории ограничений прав человека.

Теперь перейдем к рассмотрению тех ограничений прав человека, которые получили бóльшую конкретизацию в конституционном законодательстве России и Башкортостана.

К относительно конкретизированным конституционным ограничениям мы относим те конституционные положения, в которых формулируются конкретные условия их применения или есть отсылка к закону, то есть содержащие бланкетные диспозиции. По своей структуре и степени конкретизации их можно подразделить на несколько групп.

Конституционные нормы об ограничении прав человека с детализацией их сути, условий и субъектов в тексте самого конституционного акта. В Конституции России ряд норм, регламентирующих ограничения прав человека, содержат более развернутое описание обозначенного ограничения в тексте самой статьи конституции. К таковым нормам можно отнести, например:

– ст. 29, которая ограничивает свободу слова в зависимости от характера и направленности реализации этой свободы, устанавливая недопущение пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства;

– ст. 35, в которой уточняются условия принудительного отчуждения имущества для государственных нужд, – предварительное и равноценное возмещение при ограничении права частной собственности;

– ст. 32, в которой определены субъекты, попадающие под ограничение их политического права избирать и быть избранными, а именно граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Конституционные нормы об ограничении прав человека со ссылкой на закон (с бланкетной диспозицией). Сюда относятся такие положения Конституции России, в которых содержится указание на ограничение какого-либо права законом:

– ст. 24 предусматривает возможность ограничения права человека на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, но содержит оговорку «если иное не предусмотрено законом»;

– ст. 29 устанавливает ограничение использования человеком права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Область свободного оборота информации ограничена перечнем сведений, составляющих государственную тайну, который определен федеральным законом;

– ст. 37 подразумевает возможность законодательного ограничения способов, используемых при реализации права на трудовые споры;

– ст. 48 устанавливает, что юридическая помощь оказывается бесплатно, однако не всем и не всегда, а только в случаях, предусмотренных законом.

Конституционные нормы об ограничении прав человека, конкретизированные в тексте самого конституционного акта и также включающие ссылку на закон (бланкетную диспозицию). К таковым можно отнести, например:

– ст. 34 Конституции РФ, которая устанавливает ограничение права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности, запрещая при этом направлять их (способности и имущество) на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, а также в ней установлена возможность законодательно запретить некоторые виды экономической деятельности;

– ст. 36 Конституции РФ, которая устанавливает, что реализация права владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами не должна наносить ущерб окружающей среде и нарушать права и законные интересы иных лиц, при этом условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Еще одним критерием для классификации конституционных ограничений прав человека является наличие или отсутствие судебной процедуры при их применении.

Первую категорию ограничений прав человека составляют ограничения, для которых не требуется обязательного судебного решения. Их достаточно много.

Вторую категорию образуют права человека, которые в некоторых случаях могут ограничиваться без участия суда, а в других – только по решению суда. Так, ст. 25 Конституции РФ и ст. 27 Конституции РБ говорят, что право на неприкосновенность жилища может быть ограничено только в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Например, без судебного решения, лишь на основании Закона «О полиции» (ч. 3 ст. 15) допускается нарушить конституционное право человека на неприкосновенность жилища: для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления; для пресечения преступления; для установления обстоятельств несчастного случая. А вот для производства обыска в жилище уже требуется получение судебного решения (ч. 3. ст. 182 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Третью категорию ограничений прав человека составляют те из них, которые не могут быть применены лишь на основании закона. Для применения таких ограничений требуется *обязательная* процедура рассмотрения судом их законности и обоснованности. Например:

– ст. 23 Конституции РФ содержит указание на то, что право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений может быть ограничено только на основании судебного решения;

– ст. 35 Конституции РФ устанавливает возможность ограничения права собственности по решению суда, при этом принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения;

– ст. 22 Конституции РФ говорит о возможности ограничения права на свободу и личную неприкосновенность, указывая, что такое ограничение возможно в виде ареста, заключения под стражу и содержания под стражей и только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Считаем необходимым прокомментировать данную статью.

Очевидно, что «отцы» конституции не стремились заглянуть далеко в будущее и относились к своему детищу как к временному документу, рассчитанному на преодоление переходного периода. Дело в том, что рассматриваемая статья говорит лишь об одной мере пресечения, которая должна осуществляться по решению суда, – заключении под стражу. В тексте анализируемой статьи упомянут еще и арест, но он употреблен как синоним заключения под стражу, так как домашний арест еще не входил в число мер процессуального принуждения, предусмотренных действовавшим на момент разработки и принятия конституции законодательством. Для справки: в настоящее время под арестом понимается один из видов уголовного наказания, а не мера пресечения.

С позиций дня сегодняшнего, когда мы знаем, что судебное решение необходимо не только для заключения под стражу подозреваемого или обвиняемого, но и для применения домашнего ареста, с целью придания норме большей универсальности и, как следствие, бóльшего ее долголетия представляется целесообразной следующая формулировка: *«Меры, направленные на принудительную изоляцию человека от общества, допускаются только в соответствии с законом и на основании судебного решения»*. Такая конструкция нормы подвела бы правовые основы и под не упомянутую меру пресечения – домашний арест, и под административное наказание – административный арест, и под уголовные наказания, связанные с лишением свободы, и под принудительное помещение в медицинское учреждение.

Хотелось бы обратить внимание читателя на одно важное ограничение права человека, которое применяется без судебного решения, заслуживающее развернутого комментария. Речь пойдет о ст. 32 Конституции РФ, которая устанавливает ограничение избирательных прав граждан. В указанной статье говорится: «Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Если в необходимости ограничений прав недееспособных граждан избирать и быть избранным никаких сомнений не возникает, то в отношении запрета голосовать россиянам, отбывающим наказание в местах ли-

шения свободы, имеются вполне обоснованные претензии. Возникают вопросы: какова природа этого ограничения? не является ли оно дополнительным наказанием? если да, то какова его цель? почему оно налагается внесудебным порядком и применяется не дифференцировано?

Почти 20 лет данная норма не вызывала ни у кого сомнения пока 4 июля 2013 г. Европейским судом по правам человека единогласно (судья от России Д. Дедов также проголосовал за то, что нарушение было допущено) не было принято Постановление по делу «Анчугов и Гладков против России» (AnchugovandGladkov v. Russia, жалобы № 11157/04 и № 15162/05). В этом Постановлении Страсбургский суд признал, что положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, согласно которым все граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не имеют права избирать органы государственной власти, нарушает ст. 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции, гарантирующую право на свободные выборы.

Вследствие этого решения Европейского суда по правам человека Россия оказалась в непростой ситуации: с одной стороны, наша страна взяла на себя обязательство подчиняться юрисдикции Европейского суда, с другой стороны, исправить эту статью невозможно, поскольку она расположена в гл. 2 Конституции РФ, которая может быть изменена только в порядке пересмотра, то есть путем принятия новой конституции.

Есть несколько вариантов разрешения сложившейся ситуации.

1. Принять новую Конституцию России с учетом данного решения.

2. Устранить возникшую коллизию без изменения основного закона посредством толкования данной нормы Конституционным Судом РФ с последующим изменением избирательного законодательства.

3. Игнорировать решение Европейского суда по правам человека, руководствуясь Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П, в соответствии с которым некоторые постановления Европейского суда по правам человека в случае их противоречия Основному Закону России могут не исполняться.

И еще одна реплика в отношении конструкции ст. 32 Конституции РФ. Данная статья провозгласила сразу несколько политических прав граждан: одно общее, отправное – право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1), и три производных от него: право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2), право на доступ к государственной службе (ч. 4) и право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5). При этом на конституционном уровне закреплена возможность ограничения по субъектному составу почему-то лишь одного из них, а именно права избирать и быть избранным. Это право не могут реализовывать граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3). Возникает резонный вопрос: значит ли это, что, к примеру, недееспособные граждане могут состоять

на государственной службе или отправлять правосудие? Конечно, нет! Отсюда следует вывод: положение Конституции РФ о лишении граждан, признанных судом недееспособными, права избирать и быть избранным либо логически избыточно, либо оно должно быть обращено и к другим политическим правам.

Теперь перейдем к рассмотрению тех ограничений прав человека, которые содержатся в конституционном законодательстве Башкортостана.

Как было сказано, Конституция России отнесла вопросы ограничения прав человека к федеральной компетенции. Конституция РБ также в ст. 20 констатирует, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены именно федеральным законом, а не законом республики. Однако вопреки этому императивному указанию и Конституция РБ, и республиканское законодательство содержат правоограничительные нормы.

Так, среди норм Конституции РБ имеются две статьи, устанавливающие ограничения прав человека, которые не имеют аналога в российской конституции, и, несмотря на формальное противоречие Конституции РФ и собственной ст. 20, несомненно, играют положительную роль в правовом регулировании правового статуса личности.

В частности, в ст. 17 Конституции РБ есть один интересный пункт: «Не допускается использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя Республики Башкортостан, разжигания расовой, национальной, социальной, классовой, религиозной ненависти и вражды, пропаганды насилия и войны»[1]. Ценность данного положения стало возможно осознать в полной мере только сейчас, когда по ряду стран арабского мира и СНГ прокатились, так называемые, «цветные» революции («Кедровая революция» в Ливане, «Революция роз» в Грузии, «Оранжевая революция» на Украине, «Тюльпановая революция» в Киргизии, попытка «Васильковой революции» в Беларуси, киевский Евромайдан и др.). Выступая сторонним наблюдателем, можно констатировать, что во всех перечисленных протестных акциях радикально настроенные члены общества, отнюдь не всегда представляющие его большинство, злоупотребляли своими правами и свободами (свобода манифестаций, свобода слова и т. д.) для силового изменения конституционного строя страны или смещения власти. Полагаем, что рассматриваемое положение башкортостанской конституции в современных условиях совершенно не лишнее, поскольку оно направлено на эволюционное, протекающее в правовом русле развитие нашего региона.

Еще одно специфическое, применяемое на уровне субъекта Федерации ограничение права человека зафиксировано в ст. 28 Конституции РБ. Оно сформулировано таким образом: «Законы Республики Башкортостан в качестве условия использования гражданами дополнительных льгот, обеспечиваемых

[1] В ч. 4 ст. 3 Конституции РФ есть указание на то, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации, и на то, что захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону, но, как видим, республиканская конституция более развернуто раскрывает суть данного ограничения.

за счет собственных материальных, финансовых и иных средств Республики Башкортостан, могут предусматривать критерий постоянного проживания лица на ее территории». В этой норме мы видим вполне обоснованное ограничение социальных прав граждан по признаку их места жительства.

Другой формой ограничения прав и свобод человека является закрепление в главном правовом акте республики конституционных обязанностей.

Некоторые ученые-конституционалисты в качестве одного из отправных начал правового статуса человека выделяют «принцип сочетания прав и обязанностей человека». Мы же, не отвергая ценности такого подхода, считаем, что обязанности человека следует рассматривать в рамках вышеозначенного нами принципа допустимости ограничения прав и свобод человека, так как главным предназначением обязанностей является проведение четкой грани между свободой и социально необходимой несвободой. Каждая обязанность, по сути, есть ограничение одного или нескольких прав.

Какие же обязанности человека предусматривает Конституция Башкортостана? Статья 60 Конституции РБ устанавливает для каждого находящегося на территории Республики Башкортостан общую отправную обязанность соблюдать конституцию республики, ее законы и иные нормативные правовые акты, уважать права и свободы, честь и достоинство других лиц. Указанная обязанность, по сути, является общей ограничительной нормой, логичным продолжением абз. 3 ст. 20 Конституции РБ, который закрепил, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом.

Следует отметить, что в ст. 60 Конституции РБ частично почти дословно повторен абз. 3 ст. 14, где сказано, что «…граждане, находящиеся на территории Республики Башкортостан, обязаны соблюдать Конституцию Республики Башкортостан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан». Обратим внимание на различия: ст. 14 вменяет обязанность только *гражданам*, а ст. 60 устанавливает ее для *каждого!* Конечно же, более правильно рассматриваемая обязанность сформулирована в ст. 60 Конституции РБ.

Кроме проанализированной выше общей обязанности, в Конституции РБ имеются и специальные обязанности, ограничивающие одно или несколько прав и свобод человека:

– обязанность родителей заботиться, воспитывать и содержать своих детей (абз. 3 ст. 42);

– обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования (абз. 4 ст. 47);

– обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (абз. 6 ст. 42);

– обязанность каждого получить основное общее образование (абз. 4 ст. 47);

– обязанность каждого сохранять окружающую среду, животный и растительный мир, бережно относиться к природным богатствам (ст. 61);

– обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (ст. 62).

Заметим, что все перечисленные в Конституции РБ обязанности относятся к обязанностям каждого человека, пребывающего на территории субъекта Федерации, то есть и к гражданам России, и к иностранцам, и к лицам без гражданства. В дополнение к указанным выше обязанностям также следует добавить еще три обязанности, которые получили закрепление в Основном Законе России (одна – относящаяся ко всем людям без исключения, две – относящиеся исключительно к гражданам России):

– обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44);

– обязанность по защите Отечества (ч. 1 ст. 59);

– обязанность несения военной службы (ч. 2 ст. 59).

Что касается обязанностей Республики Башкортостан по отношению к человеку, то их также можно подразделить на общие и специальные.

Общие обязанности властных структур республики содержатся в ст. 2: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – *обязанность* Республики Башкортостан как государства», и в абз. 3 ст. 14: «Органы государственной власти, другие государственные органы и государственные учреждения, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения, должностные лица… *обязаны* соблюдать Конституцию Республики Башкортостан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан».

Значительная часть специальных обязанностей органов публичной власти республики не сформулирована в тексте Конституции РБ. Они вытекают из закрепленной за этими органами компетенции и из их обязательства обеспечивать или гарантировать то или иное право человека. Однако в Конституции РБ имеются и конкретизированные специальные обязанности органов государственной власти и должностных лиц. Например, в ст. 26: «Органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления, их должностные лица *обязаны* обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы»; в абз. 5 ст. 69: «Депутат Государственного Собрания Республики Башкортостан *обязан* использовать свой статус в соответствии с ценностями правопорядка, нравственности, правилами и традициями парламентской дисциплины»; ст. 86 – «Глава Республики Башкортостан *обязан* владеть государственными языками Республики Башкортостан»; абз. 3 ст. 87: «Глава Республики Башкортостан при осуществлении своих полномочий *обязан* соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, настоящую Конституцию и законы Республики Башкортостан, исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации».

В законодательстве России и Башкирии имеются и иные ограничения прав человека, не зафиксированные в конституциях. В законодательных актах различного уровня можно встретить ограничения права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации, собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов и т. п.

***

Как видно из проведенного анализа положений конституционного законодательства России и Башкортостана, и в федеральной, и в республиканской конституциях достаточно полно в соответствии с нормами международного права закреплены основы правового статуса человека. Это свидетельствует о намерении нашего государства следовать демократическим курсом. Тем не менее, как в Конституции России, так и в Конституции Башкортостана существует немало системных противоречий, логических ошибок, неясных и некорректных формулировок, пробелов и пр., устранение которых, несомненно, способствовало бы решению многих проблем современного конституционализма в сфере совершенствования механизма правового регулирования взаимоотношений личности и государства и эффективного функционирования юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Выше мы неоднократно заявляли о необходимости конституционной реформы. Известно, что ныне действующая Конституция России принималась наспех, в непростых исторических условиях, чем и объясняется ее несовершенство. Субъекты же Федерации нередко оказывались заложниками несовершенства федерального Основного Закона, не имея возможности регламентировать правовой статус человека более качественно. Как показывает опыт принятия конституций в зарубежных странах, наиболее качественные проекты рождались не в ходе революционных преобразований, а в условиях стабильности политической, экономической и социальной ситуации в стране, при непременном широком участии общественности, с обязательным привлечением представительной коллегии авторитетных ученых-правоведов и государствоведов. Мы полностью разделяем точку зрения председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина, который сказал: «конституция – это не священная корова, и не нужно на нее молиться, не притрагиваясь, или наоборот, поскольку мы не готовы к священному, взять и все отбросить»[1].

В связи с изложенным, выражаем надежду на скорейшую качественную модернизацию Основного Закона страны с учетом опыта субъектов федерации.

---

[1]Председатель Конституционного суда объяснил, почему основной закон страны «не священная корова», и призвал брать пример с США, а не с СССР // Новости России. 2014. 11 дек. URL:http://www.newsru.com/russia/11dec2014/constitution.html (дата обращения: 28.05.2015).

Глава 3.
КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

3.1. Термины «избирательное право» и «избирательная система»: теоретико-правовой аспект

Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, являясь необходимым атрибутом демократии, способом легитимации публичной власти, требуют конституционного закрепления. Конституционное регулирование выборов связано с понятиями «избирательное право» и «избирательная система», которые во многом совпадают, а в обиходе часто употребляются как синонимы. Тем не менее определенное различие между ними все же имеется.

С научной точки зрения избирательное право различают в объективном и субъективном смысле. В объективном смысле избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов и межвыборный период. В субъективном смысле оно понимается как право конкретного гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, то есть как гарантированное государством право участвовать в выборах в качестве кандидата или избирателя. В этом смысле избирательное право можно рассматривать как «субъективное избирательное право».

Право гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления именуется «пассивным избирательным правом». Реализация этого права связана с достижением определенного возраста и некоторыми другими обстоятельствами, указанными в нормативных актах.

В науке конституционного права термин «избирательная система» рассматривается в двух значениях – широком и узком. Под избирательной системой в широком смысле понимается совокупность общественных отношений (как урегулированных, так и не урегулированных нормами права), возникающих в процессе формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления посредством выборов. Особенность данных общественных отношений в том, что они регулируются как нормами избирательного права, так и корпоративными нормами (уставами политических партий), а также электоральными обычаями и традициями данного общества. Избирательная система в узком смысле – это способ распределения мандатов между кандидатами (списками кандидатов).

В зависимости от порядка определения результатов выборов избирательную систему принято подразделять на три вида: мажоритарную, пропорциональную и смешанную.

В юридической литературе отмечается, что понятия «избирательная система» и «избирательное право» носят собирательный характер. В Российской Федерации они включают в себя, по существу, четыре различные подсистемы, устанавливающие порядок избрания гражданами соответствующих органов государственной власти: Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных органов субъектов Федерации, депутатов органов местного самоуправления. Каждая из этих подсистем регулируется отдельными правовыми актами, хотя есть и общие для всех источники права. Различия между ними проявляются при определении пассивного избирательного права, порядка подсчета результатов голосования и др.[1].

Под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; порядок выборов в иные федеральные государственные органы, формирование которых в соответствии с федеральными законами осуществляется на основании волеизъявления граждан Российской Федерации; порядок выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. По существу, этот порядок определяется конституционно-правовыми нормами, которые в своей совокупности образуют избирательное право.

Как видим, понятия «избирательное право» и «избирательная система» тесно взаимосвязаны, однако существующие между ними различия не позволяют их отождествлять.

Сегодня понятие «избирательная система» чаще используется в узком смысле, то есть как порядок определения результатов выборов. В Конституциях советского периода, содержавших главу «Избирательная система» (от 5 декабря 1936 г., от 21 января 1937 г., от 7 октября 1977 г. от 12 апреля 1978 г.), оно подразумевало порядок выборов.

Первоначально авторы Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г., сохраняя традиции советских времен, выделили главу «Избирательная система» (глава X, статьи 114–123), однако в дальнейшем в соответствии с Конституцией Российской Федерации такая глава не была включена в текст Основного Закона республики[2]. Сегодня термин «избирательная система» в тексте Конституций Российской Федерации и Республики Башкортостан не употребляется.

---

[1] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник для вузов. М.: Юрист, 2001.

[2] Конституция Республики Башкортостан (в ред. от 3 декабря 2002 г.). URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 19.10.2014).

Подробнее остановимся на анализе положений Конституции Российской Федерации на предмет регулирования выборов. Так в Конституции РФ выделяют следующие положения: республиканская форма правления (ст. 1); свободные выборы и референдум – высшее непосредственное выражение власти народа (ст. 3); право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32); предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «в», «г» ст. 71; п. «б», п. «н» ст. 72, 73); вопросы проведения выборов Президента РФ (ст. 81) и депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ (ст. 95–97); необходимость проведения муниципальных выборов (ст. 130). Таким образом, можно констатировать, что конституционные нормы избирательного права сформулированы в общей форме, расположены в нескольких главах, т. е. должным образом не обобщены. Ученые неоднократно обращали внимание на очевидную недостаточность и даже «скупость» конституционных норм в регулировании выборов в Российской Федерации[1]. Обращает на себя внимание тот факт, что принципы избирательного права изложены лишь применительно к выборам Президента Российской Федерации. Едва ли нормы и положения конституции нужно излагать слишком детализировано. Но нельзя не признать справедливость нареканий в том, что в Конституции РФ отсутствует самостоятельный раздел, посвященный избирательному праву. Например, в ряде стран выборам посвящены специальные главы или разделы Основного закона (Перу, Узбекистан) либо специально оговаривается законодательная регламентация института выборов (ст. 31 Конституции Дании, ст. 26 Конституции Австрии, ст. 10 Конституции Болгарии)[2].

Хорошо было бы дополнить положения Конституции РФ нормами, закрепляющими принципы избирательного права для всех видов выборов, статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и его право на законодательную инициативу по вопросам избирательного права.

3.2. Компетенция субъектов Российской Федерации в части регулирования выборов

Что касается правового регулирования выборов субъектами Российской Федерации, то здесь можно выделить несколько важных аспектов.

Во-первых, порядок избрания Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы устанавливается только Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, то есть без регулирования со стороны субъектов Федерации. Субъектам Федерации предоставлено лишь

[1] Лысенко В. И. Некоторые проблемы развития российского избирательного законодательства // Государство и право. 1995. № 8. С. 17, 18.

[2] См.: Сравнительное конституционное право. М. 1999. С. 369.

право принимать правовые акты по вопросам организации и проведения федеральных выборов (составление списков избирателей, создание избирательных участков, формирование избирательных комиссий). Этим Россия отличается, например, от такого федеративного государства, как Соединенные Штаты Америки, где избирательная система выборов в федеральные органы власти (президента, обеих палат конгресса) только в самых общих вопросах устанавливается Конституцией Соединенных Штатов, а детально регулируется законами самих субъектов федерации (штатов)[1].

Во-вторых, недостаточность конституционных положений в установлении полномочий субъектов Российской Федерации по правовому регулированию выборов. Формулировка пункта «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» не позволяет однозначно отнести правовое регулирование выборов к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, так как конкретно о выборах в ней речь не идет.

Определить полномочия субъектов Российской Федерации по правовому регулированию выборов можно путем анализа других конституционных норм. Так, пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации установлено, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе избирательных прав) находится в ведении Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. В ведении Российской Федерации находится также формирование федеральных органов государственной власти (пункт «г» статьи 71). В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия»отмечено, что правовое регулирование выборов отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. На основе полномочий, закрепленных в пункте «в» статьи 71 и части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, и был принят Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»[2]. В то же время защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации). Как уже отмечалось, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в России отно-

---

[1] Баглай М. В. Конституционное право РФ. М., 2002. С. 361.

[2] См.: По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

сится также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт «н» статьи 72). Думается, что данные конституционные нормы могут означать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами субъекты Российской Федерации осуществляют детальное регулирование вопросов организации этой системы, включающее и определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Это подтверждается и тем, что согласно статье 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. В силу данной конституционной нормы исключительной прерогативой субъектов Российской Федерации является определение круга органов государственной власти, избираемых гражданами России.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении от 1 февраля 1996 г. №3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области, в частности указал, что «выборы Главы Администрации и структурные изменения органов государственной власти являются предметом регулирования не только федерального законодателя, но и законодательного органа самой области»[1]. По смыслу статьи 73 Конституции Российской Федерации к предмету исключительного ведения субъектов Российской Федерации относятся определение избирательной системы, применяемой при выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в субъектах Федерации, установление конкретных параметров избирательных процедур в соответствии с особенностями субъекта Российской Федерации и местных сообществ. Однако признается, что такие акты должны соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти (часть 1 статьи 77), другим положениям Конституции Российской Федерации и конкретизирующим их федеральным правовым актам. Правила пункта 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации также определяют, что данный предмет можно отнести к исключительному ведению субъектов Федерации.

По мнению Л. Г. Алехичевой, в науке существуют две крайности: относить избирательное законодательство субъектов Федерации к сфере их исключительной компетенции либо же к сфере исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. №3-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

Как отмечает А. Е. Постников, состав институтов избирательного законодательства субъектов Федерации и их содержание задаются федеральным избирательным законодательством. В то же время структура этого законодательства, модификация его институтов применительно к особенностям построения системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации определяется законодателем субъекта Российской Федерации самостоятельно[1].

Аналогичной точки зрения придерживается и Н. В. Витрук: «Конституция Российской Федерации, устанавливая право российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, не предусматривает конкретизацию оснований и процедуры их осуществления в субъектах Российской Федерации. Следовательно, такая конкретизация входит в компетенцию субъектов Российской Федерации»[2].

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края; абзацы первый пункта 1, второй пункта 4 мотивировочной части» субъекты Российской Федерации вправе устанавливать свою систему органов государственной власти путем принятия собственных нормативных актов. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе правила, вытекающего из части 1 статьи 77 Конституции. Согласно ей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно[3]. Причем по смыслу части 2 статьи 72 и части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. После издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом[4].

---

[1] Постников А. Е. Избирательное право России. М.: Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1996. – 224 с.

[2] Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

[3] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края; абзацы первый пункта 1, второй пункта 4 мотивировочной части: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

[4] См.: По делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ; абзацы пятый и шестой пункта 4, второй пункта 5, седьмой пункта 6 мотивировочной части Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

Наличие Федерального закона «Об основных гарантиях…», устанавливающего гарантии избирательных прав граждан при проведении выборов в Российской Федерацией любого вида и уровня, подтверждает взаимодействие Федерации и ее субъектов в правовом регулировании выборов. В Определении Конституционного Суда от 6 ноября 1998 г. № 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подчеркивается, что признание данного Федерального закона было осуществлено в рамках реализации Российской Федерацией ее прав по предметам, отнесенным к ее ведению, а также ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов[1].

Принятие Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2] (далее – ФЗ № 184) позволило установить определенность в этом вопросе: образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Пункт 2 статьи 1 ФЗ № 184 гласит: органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов. В частности, в соответствии с пунктом «к» части 2 статьи 5 ФЗ № 184 законом субъекта Федерации устанавливается порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

---

[1] Определение конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 151-О // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

[2] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Учитывая вышеизложенное, целесообразно в Конституции Российской Федерации четче определить границы разделения компетенции между федеральным центром и регионами в этом вопросе. Грань разделения предметов ведения и полномочий очень тонкая, важно не преступить ее, не нарушить установленные правила, следовательно, без более детальной регламентации здесь едва ли можно обойтись. Это касается не только полномочий субъектов, но и федерального центра и продиктовано следующим: нормы, регулирующие организацию и проведение выборов, должны быть стабильными и не подвергаться постоянным изменениям под воздействием конъюнктурных обстоятельств или в угоду доминирующей на данный момент времени политической силы. Достичь такой стабильности можно путем закрепления принципов избирательного права на конституционном уровне, поскольку норма Конституции Российской Федерации более устойчива, нежели норма федерального закона. К тому же для защиты конституционных норм используется более широкий круг юридических средств. Даже в самой Конституции Российской Федерации установлен механизм такой защиты, в частности в статье 15, согласно которой нормы Конституции России имеют прямое действие. В силу этого при разрешении различных споров по вопросам избирательного права суды вправе ссылаться непосредственно на норму Конституции Российской Федерации.

Как одну из гарантий надлежащего обеспечения избирательных прав граждан следует также рассматривать и механизм конституционного контроля, который не может сегодня в полной мере быть задействован только потому, что в Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, закрепляющие принципы избирательного права и гарантирующие реализацию гражданами права избирать и быть избранными. В условиях существующих противоречий между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации крайне важно, чтобы Конституционный Суд Российской Федерации обеспечивал соответствие конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации нормам Конституции России.

3.3. Закрепление избирательной системы в конституциях Республики Башкортостан советского периода

Исследование вопроса о содержании избирательного права в Конституции Республики Башкортостан не может быть полным без исторического анализа конституционных норм советского и начала постсоветского периодов.

В советский период развития Республики Башкортостан действовали три Основных Закона республики: Конституция Башкирской АССР от 27 марта 1925 г., Конституция Башкирской АССР от 23 июня 1937 г., Конституция Башкирской АССР 30 мая 1978 г. Они разрабатывались в соответствии с основными положениями Конституции РСФСР.

Один из четырех разделов Конституции Башкирской АССР от 27 марта 1925 г. был посвящен выборам в Советы (раздел III, А. Избирательные права

(статьи 85–87). Б. О проверке и отмене выборов и отзыве депутатов (статьи 88–90)). Содержащиеся в нем нормы об активном и пассивном избирательном праве соответствовали статьям 68 и 69 Конституции РСФСР 1925 г.

Так, правом избирать и быть избранным в Советы пользовались, независимо от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости и т. п., следующие граждане, которым ко дню выборов исполнилось 18 лет (статья 85):

а) добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающие для первых возможность производительного труда;

б) красноармейцы и краснофлотцы Рабоче-Крестьянской Армии и Флота;

в) граждане, перечисленные в первых двух пунктах, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность.

Кроме того, активным и пассивным избирательным правом наделялись иностранцы, проживающие на территории Башкирской АССР, принадлежавшие к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству.

Избирательных прав лишались следующие категории лиц (статья 86):

а) прибегавшие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

б) живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. д.);

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

г) монахи и духовные служители церквей, мечетей и религиозных культов всех исповеданий и толков, для которых это занятие является профессией;

д) служители и агенты бывшей полиции, отдельного корпуса жандармов и охранных отделений, члены царствовавшего в России дома, а также лица, руководившие деятельностью полиции, жандармерии и карательных органов;

е) признанные в установленном порядке душевнобольными и умалишенными;

ж) осужденные за корыстные и порочащие преступления на установленный законом или судебным приговором срок.

Одной из существенных черт советской избирательной системы являлось отстранение от участия в выборах отдельных категорий граждан, преимущественно по социально-классовому признаку. Как следствие, в языке появилась новая идиома – «лишенец», то есть лицо, лишенное избирательных прав, и производная от нее – «лишенчество»[1].

Из всех статей главы 6 Конституции РСФСР, регулирующих порядок проведения выборов, в Конституцию БАССР включили только статью 72 (статья 87 Конституции БАССР).

Статьи 88–90 Конституции БАССР соответствовали статьям 73–75 Конституции РСФСР. Устанавливались контрольные полномочия избирательной

[1] См.: Очерки по истории выборов и избирательного права: учебное пособие / под ред. Ю. А. Веденеева, Н. А. Богодаровой. Калуга: Символ, 2002. С. 612.

и мандатной комиссий: «Проверка правильности выборов производится избирательной комиссией, а проверка правильности полномочий делегатов, избираемых на Съезды Советов, – мандатными комиссиями» (статья 88). Предусматривалась возможность отмены итогов выборов с одновременным установлением кассационной инстанции: «В случае неправильности выборов в целом вопрос об отмене выборов разрешается высшим по порядку органом Советской власти; высшим органом по кассации советских выборов в Башкирской Социалистической Советской Республике является Башкирский центральный исполнительный комитет и его президиум» (статья 89).

В советский период депутаты Совета имели императивный мандат, то есть депутат мог быть отозван избирателями: «Избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать [его] и произвести новые выборы» (статья 90 Конституции БАССР и ст. 75 Конституции РСФСР).

Первая Конституция БАССР, несмотря на то, что была принята Всебашкирским Съездом Советов, официально не была утверждена ВЦИКом, то есть в действие не вступила. Однако исторического значения этот документ не утратил.

Конституция БАССР 1937 г. была утверждена Верховным Советом РСФСР в 1940 г. Содержащиеся в ней нормы о выборах были разработаны на основе норм Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. Они отличались от ранее действовавших аналогичных норм, поскольку в стране произошло обновление всей конституционной системы в связи со вступлением в новый этап развития, знаменовавший, как считалось, построение основ социализма, полную ликвидацию эксплуататорских классов и элементов, что дало возможность значительного расширения социалистической демократии.

В Конституцию СССР, как и в Конституцию РСФСР, были включены все права и свободы, предусматривавшиеся ранее действовавшими советскими Конституциями. Наряду с этим в них были закреплен ряд новых прав, свобод и обязанностей. Они сохранили классовую сущность, воплощали диктатуру пролетариата, о чем прямо упоминается, в частности, в статье 2 Конституции РСФСР. Однако форма выражения этой сущности изменилась. В связи с ликвидацией эксплуататорских классов было отменено лишение политических прав граждан по социальному признаку, введено всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

В главе 9 (ст. 101–110) Конституции БАССР закреплялась избирательная система. Прежде всего устанавливалось, что выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся: Верховный Совет Башкирской АССР, районные, городские, поселковые и сельские Советы Депутатов трудящихся, – производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Активным избирательным правом обладали все граждане Башкирской АССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой

деятельности имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав (ст. 102). По-сути, в статьях 102–107 раскрывались уже указанные в ст. 101 принципы всеобщности, равенства избирательных прав, прямые выборы тайности голосования. Особо подчеркивалось, что женщины пользуются правом избирать и быть избранными наравне с мужчинами, а также граждане, состоящие в рядах Красной Армии, пользуются правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами. Оговаривались нормы представительства, выборы в Советы депутатов трудящихся Башкирской АССР производятся по избирательным округам по следующим нормам: районного Совета, в зависимости от размеров района – один депутат не менее чем от 500 и не более чем от 1500 населения; городского Совета и районного Совета в городах, в зависимости от размеров города или городского района, – один депутат не менее чем от 100 и не более чем от 1000 населения; сельского Совета, в зависимости от размеров района деятельности сельского Совета, – один депутат не менее чем от 100 и не более чем от 250 населения (ст. 108). Определялся порядок правового регулирования выборов: «Избирательные нормы для каждого районного, городского, поселкового и сельского Совета депутатов трудящихся устанавливаются «Положением о выборах в Советы депутатов трудящихся Башкирской АССР» в пределах избирательных норм, указанных в настоящей статье». Выдвижение кандидатов было предусмотрено по избирательным округам. Право выдвижения кандидатов закреплялось за общественными организациями и обществами трудящихся: коммунистическими партийными организациями, профессиональными союзами, кооперативами, организациями молодежи, культурными обществами (ст. 109). Кроме того было установлено, что каждый депутат обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке (ст. 110).

Статья, завершающая главу «Избирательная система», непосредственно к выборам отношения не имела, поскольку закрепляла процедуру взаимоотношений с избранным депутатом, имеющим определенные обязательства перед избирателями (как уже отмечалось выше, депутаты имели императивный мандат).

Конституция (Основной Закон) БАССР от 30 мая 1978 г. отразила новый этап развития советского общества – этап «развитого социализма». При этом она не утратила своего классового характера, который подчеркивался ролью Коммунистической партии, являющейся «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций».

Как и прежние Конституции, структура и содержание Конституции БАССР 1978 г. в основном совпадают со структурой и содержанием союзной и республиканской (РСФСР) Конституциями.

Обращает на себя внимание структура Конституции БАССР 1978 г.: 9 разделов, делившихся на 16 глав. Глава «Избирательная система» (глава 9, статьи 79–86) входила в раздел IV «Советы народных депутатов Башкирской АССР и порядок их избрания». Всего в данный раздел было включено три главы (8–10). Отдельно были выделены главы «Система и принципы деятельности Советов народных депутатов» (глава 8) и «Народный депутат» (глава 10).

В Конституции были сохранены и продолжали развиваться демократические принципы народовластия. Принципы выборов депутатов во все Советы народных депутатов закреплялись в статьях 79–83. Устанавливалось, что выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 79), а затем уже постатейно они раскрывались. Так, статья 80, определяя всеобщность выборов, устанавливала исключение из числа избирателей, достигших 18-летнего возраста, лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными. Несмотря на то, что лица, осужденные судом к лишению свободы, официально не исключались из числа избирателей, на деле в исправительных учреждениях избирательные участки не создавались, поэтому таким лицам было негде реализовать свое избирательное право. Как поясняет Ю. А. Новиков, этот подход объяснялся господством в СССР утопической теории об отсутствии при социализме социальных корней преступности и о возможности ее полной ликвидации при переходе к коммунизму[1].

Был расширен круг организаций, имевших право выдвигать кандидатов. В качестве таковых стали признавать и собрания военнослужащих. Закреплялось право на выдвижение кандидатов в депутаты и за организациями Коммунистической партии Советского Союза, профессиональными союзами, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативными и другими общественными организациями, трудовыми коллективами, собраниями военнослужащих по воинским частям (статья 84).

Граждане и общественные организации получили право не только на обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, но и право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио (часть 2 статьи 84).

Право финансирования выборов устанавливалось за государством: «Расходы, связанные с проведением выборов в Советы народных депутатов, производятся за счет государства» (часть 3 статьи 84).

Статья 85 устанавливала сразу несколько положений избирательного процесса: 1) выборы депутатов в Советы народных депутатов проводятся по избирательным округам. Гражданин Башкирской АССР не может, как правило, быть избран более чем в два Совета народных депутатов; 2) проведение выборов в Советы обеспечивают избирательные комиссии, которые образуют-

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. д-р юрид. наук А. В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999. С. 70.

ся из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям. Здесь же закреплялась система законодательства о выборах с учетом федеративного характера построения государства: «Порядок проведения выборов в Советы народных депутатов определяется законами Союза ССР, РСФСР и Башкирской АССР».

Особенность императивного мандата в советский период заключалась в том, что депутат был связан наказами избирателей. Такие наказы вносились в период избирательной кампании во время встреч кандидатов в депутаты с избирателями. В связи с этим «О наказах» была включена в главу «Избирательная система» (статья 86): «Избиратели дают наказы своим депутатам. Соответствующие Советы народных депутатов рассматривают наказы избирателей, учитывают их при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета, организуют выполнение наказов и информируют граждан об их реализации». Наказы не имели юридической силы, но были обязательны для избранного депутата. Депутат (Совет депутатов) не вправе был отказаться от их исполнения. Только реформа избирательной системы конца 1990-х гг. отменила обязательность наказов.

Статья об отчете депутата перед избирателями и праве избирателей на отзыв депутата, как и в прежней Конституции, была сохранена, но теперь она относилась к главе 10 «Народный депутат» (статья 91).

Конституция БАССР 1978 г. утратила свое действие в связи с принятием Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г.[1]. Новый этап развития избирательной системы связан уже с постсоветским периодом[2].

Конституция Республики Башкортостан отошла от привычной советской модели организации власти, но при этом сохранила главу о выборах (глава X «Выборы», статьи 114–123), тогда как в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. ее уже не было.

В Конституции Республики Башкортостан (редакция от 24 декабря 1993 года), закреплялось, что формирование органов государственной власти и органов местной власти осуществляется в соответствии с законами Республики Башкортостан (ст. 114). Примечательно, что приоритет норм федерального избирательного законодательства в статье еще не отражен.

Также как и в ранее действовавших конституциях были закреплены принципы избирательного права: «Выборы проводятся по избирательным ок-

---

[1] О введении в действие Конституции Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 147.

[2] Самигуллин В. К. выделяет три этапа конституционного развития Башкортостана: досоветский (до 1919), советский (1919–1992) и постсоветский (с 1992). См.: Самигуллин В. К. Некоторые вопросы конституционного законодательства постсоветского Башкортостана // Самигуллин В.К. Вопросы права и государства. Публикации разных лет (1972–1997 гг.): избранные статьи. – Уфа: РИО БашГУ, 2002. С. 79–82.

ругам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 115). Более подробно эти принципы раскрывались в других статьях: «Выборы от избирательных округов являются всеобщими: право избирать имеют граждане Республики Башкортостан, достигшие 18 лет» (ст. 116). Наряду с недееспособными гражданами избирательным правом не обладали и лица, находящиеся на лечении в психиатрических больницах («Не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными; лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, а также психически больные граждане, находящиеся на стационарном лечении в психиатрических больницах»). Принцип равенства сформулирован как в отношении избирателей, так и образовании избирательных округов (ст. 117). Принцип прямых выборов: «выборы являются прямыми. Органы власти избираются гражданами непосредственно» (ст. 118). Тайное голосование: «голосование на выборах является тайным. Контроль за волеизъявлением голосующих не допускается» (ст. 119).

Как видим, здесь еще сохранен советский подход к регламентации выборов и некоторые положения предыдущей Конституции, но имеются и существенные изменения. Например, появилась специальная норма, устанавливающая правовые основы формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Башкортостан (статья 114), за избирательными комиссиями закреплено право организации и подведения итогов выборов, подчеркивается открытость и гласность их работы (статья 120). В целом принципы избирательного права сохранены на том же уровне, но дополнены новыми гарантиями (статьи 115–119). Так, в статье 17 закреплялось, что «Избирательные округа образуются, как правило, с равным числом избирателей». Статья 121 по сравнению с аналогичной нормой Конституции БАССР 1978 г. (часть 2 статьи 84) устанавливала право агитации как за, так и против кандидата. Появились новые нормы, устанавливающие юридическую ответственность за нарушения законов о выборах (статья 122) и возможность разрешить избирательные споры в суде, решение которого является окончательным (статья 123).

Однако формирование республиканской избирательной системы в постсоветском Башкортостане сталкивалось с определенными трудностями, порожденными новизной федеративных отношений в обновленной России. Порой имели место противоречия федеральному законодательству, после каждой проведенной избирательной кампании требовалось совершенствовать избирательное законодательство.

К таким противоречиям, в частности, относится то, что в республике, по Конституции, от участия в выборах наряду с недееспособными, признанными таковыми решением суда, и лицами, содержащимися в местах лишения свободы по приговору суда, отстранялись и психически больные граждане, находящиеся на стационарном лечении в психиатрических больницах (статья 116).

Выделение такой категории лиц «психически больные граждане, находящиеся на лечении в соответствующих медицинских учреждениях», вступало в противоречие с Конституцией Российской Федерации, по которой активным и пассивным избирательным правом, а также правом участвовать в референдуме не обладают только две категории граждан – недееспособные по решению суда и лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32). Хотя, безусловно, башкирские законодатели внесли эту норму не безосновательно, не дав, таким образом, возможности какого-либо манипулирования голосами таких граждан администрацией медицинского учреждения.

Тем не менее признать гражданина не способным понимать значение своих действий или руководить ими может только суд. Как отмечает Е. Ю. Бархатова, оценку здоровья гражданина дает судебно-психиатрическая экспертиза, которая производится на основании Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». В пункте 3 статьи 5 указанного Закона установлено, что «ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением в психиатрическом стационаре либо в психоневрологическом учреждении для социального обеспечения или специального обучения не допускается»[1]. Таким образом, указанная норма Конституции Республики Башкортостан была изначально незаконна.

Конституционным Судом Российской Федерации рассматривались дела о соответствии Конституции Республики Башкортостан по установлению вопросов осуществления пассивного избирательного права Конституции Российской Федерации. Так, конституционные нормы о выборах Президента Республики Башкортостан (часть 1 статьи 92) наряду с нормами законов республики «О Президенте Республики Башкортостан» и «О выборах Президента Республики Башкортостан» стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Согласно указанным нормам Президентом Республики Башкортостан может быть избран гражданин Республики Башкортостан не моложе 35 и не старше 65 лет, проживающий на территории Республики Башкортостан не менее десяти лет и владеющий башкирским и русским языками. Своим решением Конституционный Суд Российской Федерации постановил: «Признать положения, устанавливающие 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 соответствующими Консти-

[1]Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2010; Конституция Российской Федерации: сайт. URL: http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/2/#block_2000 (дата обращения: 17.11.2014).

туции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 6 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3)»[1].

Непростая ситуация сложилась с оценкой Конституционным Судом Российской Федерации такого установленного требования к кандидату на должность Президента Республики Башкортостан, как владение башкирским и русским языками. Так, Конституционный Суд Российской Федерации решил прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности названных положений исходя из нерешенности вопроса о правовом статусе государственного языка Республики Башкортостан и отсутствия в связи с этим предпосылок для оценки Конституционным Судом Российской Федерации в данном деле положений части 1 статьи 92 Конституции Республики Башкортостан и части 1 статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в ред. от 28 августа 1997 г.). Суд также пришел к выводу, что до урегулирования вопроса о правовом статусе государственного языка (языков) Республики Башкортостан в надлежащем порядке правоприменительные органы должны обеспечивать в ходе избирательного процесса реализацию избирательных прав граждан вне зависимости от требований к знанию языка.

Нечеткая позиция, выраженная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, была воспринята как «подмена предмета спора»[2], вызвала справедливую критику судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Г. Стрекозова и явилась предметом исследования ученых-государствоведов[3].

Конституция Республики Башкортостан 1993 г. в редакции от 3 ноября 2000 г. сохранила главу о выборах. Было лишь незначительно изменено ее наименование (Глава IX «Формирование (выборы) органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления»). Теперь часть 2 статьи 106 устанавливает только две категории граждан, не имеющих избирательного права: «Не участвуют в выборах граждане, признанные судом

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в ред. от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

[2] См.: Особое мнение судьи КС РФ В. Г. Стрекозова по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в ред. от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

[3] Кленов А. Л. Проблемы языкового равенства в решениях Конституционного Суда РФ. URL: http://www.juristlib.ru/book_8700.html (дата обращения: 17.11.2014).

недееспособными, а также содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы». В целом в Конституции Республики Башкортостан правовое регулирование выборов осталось прежним.

Иной структурный вид приобрела Конституция Республики Башкортостан в редакции от 3 декабря 2002 г. (с последующими изменениями и дополнениями 2006–2012 гг.): главы о выборах уже нет, избирательному праву посвящены отдельные нормы, устанавливающие основы народовластия в Республике Башкортостан, право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти республики и органы местного самоуправления, вопросы проведения выборов депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан и выборы Президента Республики Башкортостан и т. д.

3.4. Конституционное регулирование избирательного права в Республике Башкортостан на современном этапе

Сегодня конституционное регулирование выборов на уровне субъектов Российской Федерации представлено следующим образом: «Конституции (уставы) субъектов Федерации закрепляют основы организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления на соответствующих территориях»[1]. В частности, закрепляется: 1) субъект, управомоченный назначать выборы высшего должностного лица субъекта Федерации, органа государственной власти субъекта Федерации; 2) численность избирательной комиссии субъекта Федерации; 3) срок полномочий главы субъекта (высшего должностного лица субъекта Федерации), а также требования, предъявляемые к кандидату на эту должность; 4) сроки полномочий и численность членов избираемых органов государственной власти; 5) применяемые избирательные системы; 6) возраст, по достижении которого гражданин может быть избран депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, главой муниципального образования, расположенного на территории субъекта Федерации, а также иные положения, касающиеся организации и проведения региональных и муниципальных выборов.

И. В. Захаров и А. Н. Кокотов выделяют два вида регулирования избирательных отношений в конституциях (уставах) субъектов:

1) учредительные акты включают специализированные главы, содержащие не только указание на нормативную базу регулирования избирательных отношений, но непосредственное, хотя и частичное, правовое регулирование порядка организации и проведения региональных и муниципальных выборов (Архангельская, Калужская, Кировская области и др.);

---

[1] Захаров И. В., Кокотов А. Н. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 78.

2) избирательно-правовые нормы не сведены в специализированную часть содержания акта и большей частью являются бланкетными, отсылают к нормативным правовым актам, содержащим непосредственное правовое регулирование того или иного вопроса, или закрепляют лишь наиболее общие положения правового регулирования избирательных отношений в субъекте Российской Федерации, которые развиваются и детализируются в специальных избирательных законах (избирательных кодексах) субъекта Российской Федерации (например, Устав Свердловской области)[1].

Исходя из данной градации, Конституцию Республики Башкортостан можно отнести ко второй группе, поскольку, как уже отмечалось, специальной главы «Избирательная система» в ней уже нет и, в целом, сегодня регулируются отдельные электоральные отношения. Так, закрепляется ряд важнейших норм, устанавливающих: формы народовластия (статья 3); избирательные права граждан (статья 33); численность депутатов, срок полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти республики, а также приобретения гражданином пассивного избирательного права на выборах Государственного Собрания Республики Башкортостан (статьи 67–69); компетенцию Государственного Собрания Республики Башкортостан по установлению порядка выборов и назначению даты выборов Государственного Собрания Республики Башкортостан (подпункт 14 статьи 71); право законодательной инициативы Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан (статья 76); выборы главы Республики Башкортостан (статья 83); право главы Республики Башкортостан назначать членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан (подпункт 25 статьи 87); осуществление гражданами местного самоуправления путем референдума, выборов (статья 111).

Рассмотрим данные конституционные положения более подробно.

Прежде всего по аналогии с Конституцией Российской Федерации закрепляются исходные начала организации и проведения выборов в Республике Башкортостан (статьи 3, 33).

Статья 3 гласит: «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы». Референдум и выборы – высшие формы непосредственной демократии, причем это два самостоятельных института прямой демократии, имеющие разное социальное назначение. Свобода выборов выражается в том, что избиратели обладают полной возможностью по собственной воле при политическом многообразии и многопартийности, без всякого принуждения участвовать в выборах. Употребление в сочетании терминов «свобода» и «выборы», прежде всего в Конституции Рос-

[1] Захаров И. В., Кокотов А. Н. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 79.

сийской Федерации 1993 г., обусловлено переходом к новому демократическому строю.

Главным, стержневым лозунгом перестройки, начатой в Советском Союзе в конце 80-х гг. XX в., была демократизация всего общества. Под демократизацией подразумевались в первую очередь свободные выборы. Они означали не только сам выбор одного из многих кандидатов, что для советских избирателей уже само по себе было в новинку, но и то, что кандидатов можно выдвигать совершенно свободно, а не по указке того или иного партийного органа[1].

«Статья 33. Гражданам в соответствии с федеральным законом и законом Республики Башкортостан обеспечивается право участвовать в управлении делами Республики Башкортостан как непосредственно, так и через своих представителей. Гражданам в соответствии с федеральным законом и законом Республики Башкортостан обеспечивается право избирать и быть избранными в органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах».

Согласно части 2 данной статьи граждане имеют право избирать (активное избирательное право), причем в данное право включается не только непосредственно голосование за кандидата (списки кандидатов), а также выдвижение кандидатов (списков кандидатов), сбор подписей в их поддержку, агитация и другие избирательные процедуры, предусмотренные законом. Как справедливо отмечает В. М. Смирнов, «…является ошибочным нередко высказываемое понимание активного избирательного права граждан только как права голосовать»[2].

В Республике Башкортостан посредством выборов формируются следующие органы государственной власти республики: законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Башкортостан – Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан и глава Республики Башкортостан (далее глава республики). На уровне местного самоуправления избираются депутаты представительных органов муниципальных образований и выборные должностные лица местного самоуправления, если таковые предусмотрены уставом муниципального образования (часть 1 статьи 105 Кодекса Республики Башкортостан «О выборах»).

Справедливо отметить, что в отношении выборов глав субъектов Российской Федерации федеральное избирательное законодательство менялось не раз, так прямые выборы проводились с 1991 по 2005 год. В период с 2005 по 2011 год выборы главы субъекта РФ были непрямыми – глава субъекта утверждался законодательным органом по предложению Президента России. С 2012 года возвращены прямые выборы глав субъектов Российской Федерации,

---

[1] Смирнов В. М. Афера на выборах. М.: Алгоритм, 2008. URL: http://igpr.ru/library/11_svobodnye_vybory_%E2%80%94_znamja_demokratov (дата обращения: 24.09.2014).

[2] Там же.

с апреля 2013 года субъекты РФ уже могут отказаться от прямых выборов своих глав, в этом случае он избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Примечательно, что у нас, как и в большинстве других регионов закрепили прямые выборы главы республики, на данный момент два субъекта Российской Федерации – Ингушетия и Дагестан – отказались от прямых выборов.

Правовое регулирование выборов главы республики (высшего должностного лица Республики Башкортостан) в Конституции Республики Башкортостан закреплено в статье 83: «Глава Республики Башкортостан избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом…». Таким образом, действующая Конституция Республики Башкортостан устанавливает прямые выборы главы республики. Наряду с другими субъектами РФ в масштабе единого дня голосования 14 сентября 2014 года[1] в Республике Башкортостан состоялись такие выборы.

Аналогично с частью 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации в республиканской Конституции проведение выборов главы республикиосновано на принципах всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако, как уже отмечалось, прослеживается недостаточность конституционных норм в регулировании выборов в Конституции Российской Федерации, поскольку принципы избирательного права изложены лишь применительно к выборам Президента Российской Федерации, что, соответственно, не охватывает иные виды выборов и не увязывается с демократическими основами конституционного строя Российской Федерации. Если, к примеру, сегодня, закрепить в законе косвенные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, то трудно будет признать такой порядок не соответствующим Конституции Российской Федерации[2].

В связи с этим, видится аналогичное упущение в Конституции Республики Башкортостан, так как указанные принципы формально не относятся к выборам депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, а также представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

В статье 83 Конституции Республики Башкортостан установлен возрастной ценз для кандидата на должность главы республики. Так, «Главой Республики Башкортостан может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий пассивным избирательным правом и соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность

---

[1] В 30 субъектах Российской Федерации проводились выборы высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти).

[2] Босова Е. Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Уфа: БАГСУ, 2014. С. 46.

высшего должностного лица субъекта Российской Федерации федеральным законом». Данное положение регулируется статьей 18 ФЗ № 184: «выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводятся в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации».

Срок полномочий главы Республики Башкортостан, согласно Конституции республики составляет 5 лет. Предельный срок нахождения в данной должности установлен в пункте 5 статьи 18 ФЗ № 184, предусматривающей, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. В Конституции Республики Башкортостан нет положения, закрепляющего количество сроков нахождения в должности главы республики, но имеется отсылка к федеральному закону в отношении ограничений, связанных с осуществлением полномочий главы Республики Башкортостан (статья 83 Конституции Республики Башкортостан).

В данной статье нет ссылки на закон Республики Башкортостан (Кодекс Республики Башкортостан «О выборах»), который более детально определяет порядок выборов главы республики, тогда как в статье 67 указано, что порядок выборов в Государственное Собрание Республики Башкортостан определяется законом Республики Башкортостан и федеральным законом. Как было сказано выше, в статье 18 ФЗ № 184 выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наряду с федеральными законами регулируются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Получается, что выборы депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан регулируются Кодексом Республики Башкортостан о выборах, а выборы главы Республики Башкортостан нет. Отчасти в этом видится недоработка республиканских законодателей, не включивших в статью 83 Конституции Республики Башкортостан ссылку на закон Республики Башкортостан.

Что касается развития законодательства республики о выборах президента, то еще до принятия Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» от 1 сентября 1997 года руководствовались Законом Республики Башкортостан от 31 октября 1991 года № ВС-9/38 в редакции от 4 ноября 1993 года «О выборах Президента Республики Башкортостан». Затем, в особенной части Кодекса 1997 года выборам президента посвящались статьи 97–105, устанавливающие: назначение выборов; применяемую избирательную систему; условия приобретения пассивного избирательного права; средства которые являются источни-

ком формирования избирательного фонда; определение результатов выборов; повторное голосование; повторные выборы; вступление в должность. В особенной части обновленного кодекса[1] нормы, устанавливающие особенности выборов Президента РБ не включили, что на тот момент соответствовало федеральному законодательству.

Сегодня в особенной части Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» имеется специальная глава XII.1 «Особенности выборов Главы Республики Башкортостан», посвященная особенностям выборов Главы Республики Башкортостан (ст. 95.1–95.7). Она была введена Законом РБ от 28 июня 2012 года № 548-зи до внесения изменений Законом РБ 28 мая 2015 года № 222-з именовалась «Особенности выборов Президента Республики Башкортостан». В данной главе устанавливается избирательная система; особенности назначения выборов (в т. ч. досрочных выборов); порядок выдвижения кандидатов; закрепляется право ЦИК Республики Башкортостан на проверку соблюдения требований настоящего Кодекса при выдвижении кандидата; избирательные фонды, порядок их формирования; проведение повторного голосования; вступление в должность.

Отдельные нормы избирательного права содержатся и в Законе Республике Башкортостан от 25.12.2014 № 163-з «О Главе Республики Башкортостан»[2]. В статье 2, аналогично конституционным нормам устанавливается, что «Глава Республики Башкортостан избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Главой Республики Башкортостан может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий пассивным избирательным правом и соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации федеральным законом». Также указан срок полномочий главы республики (5 лет).

В компетенцию главы Республики Башкортостан входит право назначать членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан (подпункт 25 статьи 87). Это обусловлено требованием Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 4 июня 2014 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[3]. Так, согласно пункту 5 статьи 23 формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации возложено на законодательный

---

[1] Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 06.12.2006. № 380-з // Республика Башкортостан. 2006. 8 дек.

[2] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2015. № 3(477). Ст. 99.

[3] См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

(представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Ими назначается по половине членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 23).

В отношении регламентации порядка выборов в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан в Конституции закрепляется: численность депутатов – «Государственное Собрание Республики Башкортостан состоит из 110 депутатов» (статья 67); срок полномочий – «Государственное Собрание Республики Башкортостан избирается сроком на пять лет» (статья 68); требования к кандидату в депутаты – «Депутатом Государственного Собрания Республики Башкортостан может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и обладающий избирательным правом» (статья 69).

Наличие данных конституционных положений определено ФЗ № 184: депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом (пункт 2 статьи 10); статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации (пункт 4 статьи 10); число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (далее – установленное число депутатов) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 4); срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее, если не оговорено особо, – депутаты) одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет (пункт 5 статьи 4).

Таким образом, ФЗ № 184 в части формирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации содержит непосредственные указания на положения, которые регулируются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Кроме того в Конституцию Республики Башкортостан вносятся изменения для обеспечения соответствия федеральному закону. Так, в связи с новым требованием указанного федерального закона[1], устанавли-

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» / Рос. газ. 2010. 7 апр.

вающим зависимость числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта РФ в Конституцию Республики Башкортостан были внесены изменения относительно численности депутатов, так их количество со 120 уменьшилось до 110.

Что касается непосредственно избирательной системы, применяемой на выборах в Государственное Собрание Республики Башкортостан, то здесь также обеспечивается соответствие федеральному законодательству, но уже в кодексе республики о выборах, так как вид избирательной системы в конституции не закрепляется. Федеральным законом от 24 июля 2002 года[1] была введена норма, обязывающая при формировании законодательного (представительного) органа использовать смешанную избирательную систему: не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах.

В соответствии со статьей 96 Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» (в ред. Закона РБ от 13.07.2011 № 427-з) 55 депутатов Государственного Собрания избираются по одномандатным избирательным округам (один избирательный округ – один депутат), образуемым на основе средней нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ и 55 депутатов Государственного Собрания избираются по единому республиканскому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями. Выборы депутатов Государственного Собрания по одномандатным избирательным округам осуществляются на основе мажоритарной системы относительного большинства.

В компетенцию Государственного Собрания Республики Башкортостан включено «установление порядка проведения выборов в Государственное Собрание Республики Башкортостан и назначение выборов в Государственное Собрание Республики Башкортостан» (пункт 14 статьи 71), а также «установление порядка проведения выборов главы Республики Башкортостан и назначение выборов главы Республики Башкортостан» (пункт 15 статьи 71).

Как уже было отмечено, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации участвует в формиро-

[1]Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3024.

вании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. В связи с этим Государственное Собрание Республики Башкортостан назначает в пределах своих полномочий членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан (пункт 31 статьи 71).

Оценивая конституционные положения, необходимо отметить, что в Конституции Республики Башкортостан (статья 76) закрепляется право законодательной инициативы Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан по вопросам избирательного права, что, несомненно, способствует укреплению позиции этого органа и демократизации избирательного процесса. Это положение отличает республиканскую Конституцию от российской, в которой оно не закреплено. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, не обладая правом законодательной инициативы, активно участвует в законотворческом процессе при поддержке Президента Российской Федерации.

Регламентация муниципальных выборов в Конституции Республики Башкортостан достаточно скудна. Так, в статье 111 предусмотрено, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». То есть речь идет только о формах осуществления местного самоуправления. Данная норма аналогична федеральной Конституции (часть 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации).

В Законе Республике Башкортостан от 18 марта 2005 года «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан»[1] сказано, гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами Республики Башкортостан (ст. 11).

В особенной части Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» устанавливаются избирательные системы при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований (статья 101). На основании установленных данной статьёй видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется избирательная система, которая применяется при проведении выборов депутатов представительного органа в конкретном муниципальном образовании. Также в особенной части кодекса устанавливаются условия приобретения пассивного избирательного права для избрания депутатом представительного органа муниципального образования, выдвижения списка кандидатов; порядок представления списка кандидатов по единому избирательному округу в организующую выборы избирательную комиссию; избирательные фонды, порядок их формирования; подписной лис; методика пропорционального распределения депутатских мандатов внутри списка кан-

[1] Республика Башкортостан. 2005. 22 марта.

дидатов и др. положения имеющие отношения к процедуре избрания и установлению итогов муниципальных выборов.

В особенной части кодекса также закрепляется избирательная система при выборах должностных лиц местного самоуправления и другие аспекты избирательного процесса, правда они проводятся если уставом муниципального образования предусмотрены выборные должностные лица местного самоуправления, избираемые непосредственно населением, однако, в ввиду отсутствия таких положений данные муниципальные выборы в нашей республике пока не проводятся.

Как видится, устанавливая положения, согласно которым, например глав муниципальных образований можем выбирать, но можем и не выбирать, республика все же может установить приоритеты в пользу прямых выборов должностных лиц местного самоуправления. Как видится, идя по пути избрания главы муниципальных образований представительным органом, мы уходим от идеи демократии, заложенной российской конституцией. Почему, к примеру, контрольно-счетный орган муниципального образования образуется представительным органом муниципального образования, а не избирается непосредственно населением? Думается, населению будет «ближе» контрольный орган, сформированный по их волеизъявлению, формируемый же опосредовано, т. е. без непосредственного участия населения, является чуждым для них, не способствует сближению населения с местной властью, не повышает уровень доверия к ней. Поэтому хорошо было бы больше использовать возможности для наделения полномочиями должностных лиц местного самоуправления и органов местного самоуправления непосредственно путем прямых выборов.

В связи с изложенным, хотелось бы выделить некоторые основные позиции и высказать предложения. Во-первых, в части предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов усовершенствовать формулировку пункта «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления», дополнив ее словами «…а также правовое регулирование выборов, обеспечение гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации». Это поможет оптимизировать соотношение федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов. Как справедливо отметил А.А. Фомин, к сожалению, в настоящее время наблюдается явный «перекос» в сторону прав Федерации по регулированию избирательного процесса в ее субъектах без учета их национальных, культурных и других особенностей[1].

Во-вторых, статью 3 Конституции Республики Башкортостан дополнить следующим предложением: «Выборы на территории Республики Башкорто-

[1] См.: Республика в системе российского федерализма / сост. и науч. ред. Б. Л. Железнов. Казань: Казанский гос. ун-т, 2010. С. 88.

стан проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». В данном случае будут охвачены все виды выборов, проводимых на территории республики (в том числе федеральные).

В-третьих, включить в структуру Конституции Республики Башкортостан главу «Избирательная система». Как видится, отсутствие в Конституции Российской Федерации специальной главы о выборах не является препятствием для расширения структур конституций (уставов) ее субъектов, поскольку с ее введением лишь дополняются гарантии избирательных прав граждан в соответствии с федеральным законодательством.

Конечно, само по себе объединение конституционных норм о выборах в специальную главу еще не является показателем действительной, а не формальной демократии. Необходимо обеспечить гарантии избирательных прав граждан как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях. Доверие граждан действующей власти появляется не из-за систематизации данных норм или их отсутствия, важен механизм их исполнения. Полагаем, что осуществление избирательного права на местном уровне должно быть максимально полным. Хотелось бы расширить участие населения в демократии на уровне местного самоуправления, т. е. закрепить в ст. 111 Конституции Республики Башкортостан право населения избирать выборные органы и выборных должностных лиц местного самоуправления (как-то: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, глава местной администрации, старосты поселений, не являющихся муниципальным образованием). Таким образом, провозглашённая на конституционном уровне демократия будет отвечать потребностям общества.

Глава 4.
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

4.1. Понятие законодательного процесса. Подготовка законопроекта

Законодательный процесс, как и любой юридический процесс, имеет два значения:

1) порядок деятельности (в данном случае – по созданию закона);

2) непосредственно сама эта деятельность. Она осуществляется законодательным органом и главой государства при возможном в определенных случаях участии правительства либо, в редких случаях, посредством процедуры референдума.

Законотворчество – более широкое понятие, т. к. охватывает деятельность, правом подчас не регулируемую, и не исчерпывается собственно созданием закона, а включает оценку его эффективности и возможную последующую корректировку. В этой деятельности участвуют и такие субъекты, которые никакими специальными правами в данной области не обладают («группы давления», исследовательские центры и т. п.).

Есть мнение, что первой стадией законодательного процесса названо выявление потребности в принятии закона. По нашему мнению, это стадия законотворчества, а не законодательного процесса: органы, организации, лица, занимающиеся выявлением такой потребности, далеко не всегда могут быть сами участниками правоотношений, составляющих законодательный процесс. Наличие или отсутствие потребности в определенном законе можно устанавливать самыми разными способами и средствами, используемыми в юридической, политической, социологической и других науках.

Достижение высокого качества и эффективности законов предполагает:

а) выявление социальных факторов, в которых проявляются потребности общества, требующие правого регулирования;

б) анализ этих факторов;

в) рассмотрение различных вариантов решения проблемной ситуации и поиск оптимального законодательного решения.

Значимыми факторами законодательной деятельности являются проявления общественной жизни, свидетельствующие о необходимости разработки, изменения или отмены закона. Действуют данные факторы системно, и в этом состоит их основная специфика. При этом одна из распространенных ошибок в процессе принятия законов состоит в том, что законодатель ориентируется на самый мощный фактор, которым чаще всего оказывается экономический. Например, законы о монетизации льгот, увеличении ставок налогов вызывают

отторжение у большинства населения, так как не учитывают последствия их применения в социальной сфере и уровень правовой культуры населения.

Условно факторы можно разделить на основные (внешние), требующие законодательного разрешения; некоторые авторы называют их правообразующими. В отличие от них, процессуальные (внутренние) факторы обеспечивают надлежащее разрешение проблемной ситуации под влиянием основных (внешних) факторов путем издания законодательного акта.

Число основных факторов законодательной деятельности достаточно велико. Наиболее распространенными являются экономические, экологические, демографические, национальные, политико-правовые, социально-культурные и т. д.

Внутренние факторы (обеспечивающие или процессуальные) делятся на следующие виды:

– организационный фактор (аспекты процедуры подготовки законопроектов – демократический или бюрократический характер);

– информационный фактор (информационный поток, учет общественного мнения, уровень гласности в процессе создания законов);

– научный фактор (раскрывает пути и формы обеспечения научной обоснованности);

– программирующий фактор (может быть назван фактором планирования и прогнозирования развития законодательства).

Правообразующие факторы подразделяются на базисные и надстроечные (политико-правовые и ценностно-психологические факторы) и обеспечивают стабильность политической системы государства.

Эффективность механизма законотворчества во многом зависит также от принципов его организации, в которых ярко проявляются сущность, социальное назначение, приоритеты государственной политики. Основные принципы республиканского законодательного процесса – демократизм, профессионализм, законность, научный характер законотворчества.

Демократизм и гласность законодательного процесса – суть этого принципа заключается в открытости и доступности для участия представителей средств массовой информации, широких кругов общественности процедуры разработки и принятия нормативного акта правотворческим органом. Большая роль при этом отводится привлечению граждан, трудовых коллективов к правотворческой деятельности, гласности ее осуществления, что служит важной гарантией учета мнения избирателей.

Профессионализм законотворчества – этот принцип прямо и непосредственно связан с эффективностью законодательного процесса и предполагает принятие взвешенных, юридически выверенных решений в процессе рассмотрения того или иного законопроекта. К такого рода деятельности должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи), которые обладают глубокими знаниями и опытом в моделировании законопроектов.

В основу принципа законности законодательного процесса положено правило, согласно которому вся законотворческая работа по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов должна осуществляться в рамках закона и прежде всего Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан. При этом необходимо четкое соблюдение регламентационных процедур обсуждения, порядка опубликования законов. Законность здесь также предполагает строгое соблюдение правил юридической техники.

Научный характер законотворчества сводится к тому, что законопроект готовится не просто сам по себе, произвольно, а с учетом анализа социально-экономической ситуации, потребностей правового регулирования тех или иных сторон общественной жизни, целесообразности такого правового регламентирования. Для выявления этих параметров используют различного рода социально-правовые эксперименты, социологические опросы, анкетирование, в том числе и данные научных исследований, ибо наука призвана быть генератором новых идей в развитии законодательства, путях его обновления, то есть давать толчок законотворчеству еще на пред законодательном этапе. Только с учетом указанных факторов принятые правовые предписания будут обоснованными и эффективными.

В ходе законодательного процесса в правовую форму облекается акт высшей юридической силы. Роль, которую закону надлежит сыграть в обществе, ставит его фактически в положение главного нормативного акта, призванного своевременно и с необходимой полнотой регулировать основные вопросы жизнедеятельности. Этими и другими признаками закона предопределяется необходимость в особой процедуре законодательной деятельности, которая должна отличаться от процедуры принятия иных нормативных актов (актов президента, правительства, министерств и других органов исполнительной власти, органов местного самоуправления).

Отличительными признаками этой деятельности, реализуемой в рамках законодательного процесса, являются: детальная разработанность, обязательность, формальная определенность, то есть фиксированность в официальных документах. Процессуальные свойства законодательной деятельности проявляются главным образом в том, что в основе своей она нормативно урегулирована. Характер действий участников процесса, предусмотренный законодательством, в соответствии с общим правилом не может быть изменен по их усмотрению и становится обязательным. Эти действия должны совершаться только в очерченных законом рамках и являются процессуальными действиями, совокупность которых, по существу, и образует законодательный процесс. Всем участникам законодательного процесса законом предоставляются определенные процессуальные права с возложением на них определенных процессуальных обязанностей, реализуемых в ходе процесса. Действия субъектов законодательной деятельности, совершаемые в форме осуществления процессуальных прав и исполнения процессуальных обязанностей, различаются по

характеру и воздействию на законодательный процесс. При этом непременным условием является необходимая последовательность в совершении указанных действий. Нельзя, к примеру, ставить вопрос о включении проекта закона в повестку дня очередного заседания Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, если он не прошел предварительного рассмотрения в соответствующих комитетах.

Обсуждение законопроекта в первом чтении проводится только после заслушивания доклада инициатора законопроекта и т. д. Такая последовательность процессуальных действий имеет глубокий смысл. Она обеспечивает упорядоченность законодательного процесса, создает условия для всестороннего исследования представленного в законопроекте правового материала. В целом же правовая регламентация действий участников законодательного процесса, обеспечивающая принятие законодательного акта, ее неуклонное соблюдение являются важнейшей гарантией качества принимаемого закона, отражения им реальной действительности.

Законодательные процессы в субъектах Российской Федерации реализуются в деятельности их законодательных (представительных) органов государственной власти, которые принимают законы субъектов Российской Федерации. С учетом указанной общности целей, содержания и принципов построения федерального и регионального законодательного процесса, процедуре принятия законов субъектов Российской Федерации присущи основные черты процесса принятия федеральных законов, с рядом существенных особенностей. Различаются количество субъектов права законодательной инициативы, процедура внесения законопроектов, перечень прилагаемых к законопроектам документов, сроки их рассмотрения и другие вопросы. В этой связи, несмотря на общность базовых элементов, законодательный процесс в субъектах Российской Федерации, в силу присущих ему особенностей, представляет собой самостоятельный предмет исследования.

Законодательный процесс в Республике Башкортостан является особым видом юридически значимой деятельности субъектов права законодательной инициативы в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан, связанной с внесением и рассмотрением законопроекта, принятием и обнародованием закона Республики Башкортостан. Анализ научной литературы показывает, что законодательный процесс понимается как вся совокупность общественных отношений, возникающих в процессе инициирования, подготовки, обсуждения и принятия будущего закона[1]. С учетом этого, законодательный процесс в Республике Башкортостан является организационно-правовой формой законодательной деятельности субъектов права законода-

[1] Краснов Ю. К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования. – М., 2004; Новицкая Т. И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003.

тельной инициативы, реализуемой ими в процессе внесения в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан проектов законов Республики Башкортостан и рассмотрения данных законопроектов.

Законотворческий процесс – емкое по своему содержанию понятие, отражающее процедуру законотворчества, функциональной задачей которой является принятие закона Республики Башкортостан Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан и его обнародование Главой Республики Башкортостан. Эффективность и результативность законотворческой деятельности во многом обусловлены начальной стадией законодательного процесса – внесением законодательной инициативы, порядок реализации которой предопределяет согласованность и качество законодательного процесса. Законодательный процесс представляет собой сложное, комплексное общественное отношение. И, как любое общественное отношение, правовым оно становится после его урегулирования нормами права. Таким образом, законодательным процессом в республике является урегулированное нормами права общественное отношение. И в данном контексте структуру республиканского законодательного процесса как урегулированного нормами права общественного отношения вполне можно рассматривать с учетом выработанной юридической наукой структуры правоотношения – субъект, объект, содержание, установленных конституциями, законами, парламентскими регламентами.

Законодательный процесс, как любой юридический процесс, имеет свои стадии (табл.).

Таблица

Стадии законодательного процесса
в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан

Стадия	Действия
1. Законодательная инициатива	Перечень субъектов законодательной инициативы установлен статьей 76 Конституции Республики Башкортостан
2. Обсуждение законопроекта	Рассматривается в ответственном постоянном комитете Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего проект
3. Принятие закона	Принимается большинством голосов депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан не менее чем в двух чтениях
4. Обнародование закона	Глава Республики Башкортостан в течение четырнадцати дней обнародует закон Республики Башкортостан, удостоверив обнародование путем подписания, либо отклоняет его

Законодательная инициатива есть конституционная возможность вносить в Государственное Собрание – Курултай проекты законов (в том числе

конституционных), проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, а равно о признании определенных законов недействующими (утратившими силу). На юридическом языке реализация законодательной инициативы означает возникновение конституционно-правового отношения между органом законодательной власти и субъектом права законодательной инициативы.

В соответствии с Конституцией Республики Башкортостан, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Государственного Собрания, постоянным комитетам Государственного Собрания, Главе Республики Башкортостан, Правительству Республики Башкортостан, Конституционному Суду Республики Башкортостан, Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан, Федерации профсоюзов Республики Башкортостан, Прокурору Республики Башкортостан, представительным органам местного самоуправления, гражданам и их объединениям.

Порядок внесения проекта Закона Республики Башкортостан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан устанавливается Законом Республики Башкортостан от 28 апреля 2004 года № 76-з «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан».

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения проектов законов Республики Башкортостан по вопросам, отнесенным к ведению и полномочиям Республики Башкортостан, и проектов постановлений Государственного Собрания – по вопросам, отнесенным к ведению и полномочиям Государственного Собрания – Курултая.

В Республике Башкортостан действует Закон «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», глава 4 которого («Подготовка проектов нормативных правовых актов») в общих чертах определяет основные требования к данному этапу нормотворчества. Следует отметить, что согласно статье 20 указанного Закона подготовка проектов осуществляется либо нормотворческим органом, либо по его поручению – подведомственными органами, организациями, либо указанными органами, организациями – по собственной инициативе.

Подготовка законопроекта – наиболее творческий процесс законодательной деятельности. Казалось бы, на этом этапе абсолютно неприменима такая категория, как планирование, законотворчество и планирование законодательной деятельности – несовместимые вещи. Между тем, без планирования законодательной деятельности невозможно уяснить потребности общества в правовой регуляции тех или иных отношений, выделить наболевшие общественно значимые проблемы в целях их скорейшего разрешения, установить приоритеты и ориентиры развития законодательства. Особое место в планировании законодательной деятельности занимают ежегодные послания Президента Российской Федерации (высшего должностного лица субъекта федерации) соответствующим законодательным органам. Данный документ является

своего рода программой, стратегией законодательной деятельности на определенный период. Поэтому нередко законодательные органы в дальнейшем разрабатывают и утверждают правовые акты по реализации указанных посланий. В Республике Башкортостан эта форма планирования законодательной деятельности нашла активное применение наряду с традиционной разработкой программ (планов работ) деятельности парламента на месяц, сессию и год.

Технология подготовки законопроекта – совокупность (комбинация) принципов, средств, приемов и методов его подготовки, направленная на принятие наиболее эффективно действующего закона. К указанным технологиям следует отнести, к примеру, сбор и анализ информации, мониторинг законодательства и его применения, целевой анализ (например, экспертизы на предмет финансовой обеспеченности, наличия коррупциогенных факторов и др.), законодательную технику, эксперименты по применению отдельных правовых норм на определенной территории или в определенный период. Представляется весьма интересным применение в ряде стран нейролингвистической технологии, то есть технологии совершенствования языка закона в целях мотивационного воздействия на человека[1].

Проекты законов, проекты постановлений Государственного Собрания, исходящие от государственных и общественных органов, не обладающих правом законодательной инициативы, или от граждан могут быть внесены в Государственное Собрание через органы, обладающие правом законодательной инициативы, или депутатов Государственного Собрания.

Для внесения проекта закона в Государственное Собрание необходимо представить вместе с текстом проекта закона следующие документы:

1) обоснование необходимости его принятия, содержащее предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого проекта;

2) справку о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;

3) перечень законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона;

4) предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;

5) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта закона, реализация которого потребует материальных затрат);

6) документы и материалы, представление которых требуется в соответствии с законодательством Российской Федерации, Республики Башкортостан, в частности:

а) документы и материалы, предусмотренные Законом Республики Башкортостан от 15 июля 2005 года № 205-з «О бюджетном процессе в Республи-

[1] Кичигин Н. В., Егорова Н. Е., Иванюк О. А. Третья международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» // Журнал российского права. 2008. № 7.

ке Башкортостан» (в случае внесения проекта закона о бюджете Республики Башкортостан на очередной финансовый год);

б) документы и материалы в соответствии с законодательством о местном самоуправлении (в случае внесения проекта, предусматривающего установление, изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования);

в) документы и материалы, предусмотренные Законом Республики Башкортостан от 20 апреля 2005 года № 178-з «Об административно-территориальном устройстве Республики Башкортостан» (в случае внесения проекта, содержащего положения о внесении изменений в административно-территориальное устройство Республики Башкортостан).

Для внесения проектов постановлений Государственного Собрания в Государственное Собрание необходимо представить вместе с текстом проекта документы, представление которых требуется в соответствии с законодательством, и обоснование необходимости его принятия. Для внесения проектов постановлений Государственного Собрания ненормативного характера представление обоснования необходимости его принятия не требуется.

При внесении проектов субъектом права законодательной инициативы – коллегиальным органом – должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием официального представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственном Собрании по данному проекту, копии текста проекта и материалов должны быть представлены на магнитном носителе.

Непосредственно в текст проекта закона включаются следующие положения:

1) о сроках и порядке вступления закона в силу;

2) о признании утратившими силу или о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного закона.

В проект закона могут быть включены положения о порядке осуществления контроля за исполнением указанного закона.

В проект постановления Государственного Собрания включается положение о сроках вступления постановления в силу, а также может быть включено положение о признании утратившими силу или о приостановлении действия ранее принятых постановлений или отдельных их положений в связи с принятием данного постановления, о возложении контроля за исполнением постановления.

Проект считается внесенным в Государственное Собрание со дня его регистрации в Секретариате Государственного Собрания, которая производится в день поступления проекта в Государственное Собрание. При регистрации проекту закона на весь период его рассмотрения присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием проекта.

Зарегистрированный проект передается Председателю Государственного Собрания. Председатель Государственного Собрания направляет поступивший проект закона, постановления Государственного Собрания нормативного характера и материалы к нему в Секретариат Государственного Собрания для подготовки правового заключения на предмет соответствия требованиям статей 73, 76, 77 Регламента Государственного Собрания – Курултая, а также установленным в Государственном Собрании правилам оформления проектов. Правовое заключение Секретариата Государственного Собрания (далее – правовое заключение) готовится на имя Председателя Государственного Собрания в срок до двух дней со дня поступления проекта. В случаях, предусмотренных частью второй статьи 76 Конституции Республики Башкортостан, в правовом заключении указывается необходимость представления заключения Президента Республики Башкортостан, а в случаях, установленных федеральными законами, законами Республики Башкортостан, – необходимость направления проекта соответствующим органам и должностным лицам.

Если представленный проект, а также необходимые материалы к нему не отвечают требованиям статей 73, 76, 77 Регламента Государственного Собрания, а также установленным в Государственном Собрании правилам оформления проектов, Председатель Государственного Собрания на основании правового заключения может возвратить проект субъекту права законодательной инициативы для его доработки и повторного внесения.

Председатель Государственного Собрания:

1) назначает постоянный комитет Государственного Собрания, ответственный за подготовку проекта;

2) в случае, если вопросы, регулируемые проектом, относятся к ведению и другого постоянного комитета Государственного Собрания, назначает данный постоянный комитет Государственного Собрания соисполнителем по проекту;

3) направляет проект для рассмотрения в постоянный комитет Государственного Собрания, ответственный за его подготовку, а при необходимости – другим субъектам права законодательной инициативы, а в случаях, установленных федеральными законами, законами Республики Башкортостан, – также соответствующим органам и должностным лицам;

4) направляет проект закона Республики Башкортостан, проект постановления Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан нормативного характера для дачи правового заключения в соответствии со статьей 82 настоящего Регламента Государственного Собрания.

Наличие у субъекта права законодательной инициативы означает, что парламент обязан рассмотреть внесенное субъектом предложение об издании закона или его проект. Но, разумеется, парламент не обязан принимать соответствующий закон, а может принять его совсем в ином виде, чем предлагалось.

После передачи законопроекта субъектом законодательной инициативы в парламент наступает следующая стадия – обсуждение законопроекта.

4.2. Обсуждение и принятие законопроекта

Это самая объемная стадия законодательного процесса, предполагающая работу над законопроектом, как на пленарных заседаниях, так и в комитетах (комиссиях). Организуется она в разных сочетаниях.

Обсуждение на пленарных заседаниях часто именуется чтением законопроекта. Очевидно, этот термин остался с тех времен, когда текст законопроекта действительно зачитывался на заседании, и каждая фраза могла подвергнуться обсуждению. Ныне в этом нет необходимости, поскольку текст законопроекта размножается и раздается парламентариям заранее, равно как и разного рода материалы к нему. Термин, однако, во многих парламентах сохранился. Таких чтений часто бывает три. В каждой стране они имеют свою специфику, но в общем суть их можно представить следующим образом.

Смысл первого чтения законопроекта заключается в том, чтобы решить, нужен ли вообще такой закон. Парламентарии, заслушав обычно доклад инициатора законопроекта, должны определиться, существует ли по предмету законопроекта пробел в законодательстве, страдает ли существующее законодательное регулирование данного предмета (если оно есть) какими-то дефектами, влекущими отрицательные последствия. Кроме того, надо с этой точки зрения оценить основную идею или, еще лучше, концепцию законопроекта: решит ли будущий закон и насколько удачно проблему, наличие которой признается. Если, по мнению большинства депутатов, ответ хотя бы на один из двух приведенных вопросов отрицательный, законопроект отклоняется и дальнейшему обсуждению не подлежит. Если ответы на оба эти вопроса положительные, хотя бы и с оговорками, законопроект принимается в первом чтении и подлежит дальнейшей разработке. До принятия в первом чтении инициатор проекта обычно может его в любое время отозвать.

Второе чтение означает обсуждение проекта по существу, включая любые его детали. Оно проводится зачастую по докладу комитета (комиссии), работавшего с проектом. Здесь может выявиться, что какую-то часть сторонников идеи законопроекта не устраивают содержащиеся в нем отдельные принципиальные решения, изменение которых, однако, рушит всю его конструкцию. В таком случае вполне возможно отклонение законопроекта во втором чтении и прекращение всякой работы над ним (например, путем внесения предварительного вопроса, о котором шла речь в предыдущем параграфе). Но если такого не случилось, то на данной стадии обсуждаются и голосуются внесенные заранее поправки к тексту. Поправки, поступившие в комитеты, подразделяются на три группы и оформляются в виде таблиц.

Таблица поправок № 1, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, содержит текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения комитета.

Таблица поправок № 2, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, содержит текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения комитета.

Таблица поправок № 3, по которым ответственным комитетом не принято решение, содержит текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки.

Председательствующий ставит на голосование поправки, представленные в таблицах, в отдельности или в целом.

Принятый во втором чтении проект закона направляется в постоянный комитет Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, ответственный за подготовку проекта закона, который совместно с правовой и лингвистической службами Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан проводят его юридико-техническую и лингвистическую обработку. Юридико-техническая обработка законопроекта заключается в устранении внутренних противоречий и внесении необходимых редакционных правок. Лингвистическая обработка законопроекта заключается в устранении грамматических, орфографических, стилистических ошибок, логических, редакционно-технических неточностей, в приведении текста законопроекта в соответствие с требованиями современного русского литературного языка, с учетом особенностей законодательной стилистики.

После этого законопроект направляется в Президиум Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан для внесения его в повестку дня заседания Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан.

В соответствии со статьей 97 Регламента Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, рассмотрение проекта закона на заседании Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан в третьем чтении начинается с доклада председателя, его заместителя или члена постоянного комитета, ответственного за подготовку проекта закона. При рассмотрении проекта закона в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению проекта закона в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. Голосование на заседании Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по результатам рассмотрения проекта закона в третьем чтении проводится после доклада постоянного комитета Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, ответственного за подготовку внесенного проекта, без какого-либо обсуждения.

В исключительных случаях по предложению постоянного комитета Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, ответственного за подготовку проекта закона, может быть принято решение о возвращении проекта закона к процедуре второго чтения. Какие это случаи и в чем их

исключительность, Регламент не оговаривает, оставляя решение данных вопросов на усмотрение соответствующего комитета.

Решение Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о принятии проекта закона в третьем чтении оформляется постановлением Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о принятии закона без дополнительного голосования. Закон, принятый Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан, в семидневный срок направляется Председателем Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан Президенту Республики Башкортостан для обнародования.

Такова краткая схема законодательного процесса в Республике Башкортостан. В современных условиях законодательный процесс становится гораздо более динамичным, многоаспектным, насыщенным и напряженным. Эффективность республиканского законодательства обусловливается многими обстоятельствами, связанными как с самой законодательной деятельностью, так и с деятельностью по реализации принятых законов. Ключевым аспектом, обусловливающим качество законов Республики Башкортостан, является полноценный законодательный процесс, для интенсификации которого необходима активность субъектов права законодательной инициативы, увеличение количества и качества вносимых ими законодательных инициатив.

Проекты законов, затрагивающие основные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан, разрабатываемые либо находящиеся на рассмотрении в Государственном Собрании, могут быть вынесены на общественное обсуждение в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 4 декабря 2012 года № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан.

Важной составляющей законопроектной деятельности является применение такой технологии, как проведение целевых экспертиз проекта (финансово-экономической, правовой, общественной, антикоррупционной, экологической и др.). Положительными моментами их проведения являются независимость и беспристрастность экспертов, владение ими специфическими профессиональными навыками, незнакомыми законодателю. Не меньшую опасность представляют имеющиеся в проекте, но невидимые на первый взгляд логические и внутренние противоречия. В современной российской правовой системе разработан механизм применения нормативных правовых актов различной подчиненности: если акт нижестоящего уровня противоречит акту, имеющему более высокую юридическую силу, применяется последний. Специфический характер носит такая составляющая правовой экспертизы, как проверка соответствия проекта закона правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Данный аспект правовой экспертизы в настоящее время не развит в должной мере. Это в немалой степени вызвано неоднозначным научным толкованием рассматриваемого явления: ряд правоведов склоняются к тому,

что правовые позиции конституционных судов являются источниками права, другие же считают их актами правоприменения.

В ряду экспертиз законопроектов особое место занимает общественная экспертиза, являющаяся не только одним из способов улучшения правовых норм, но и выражением реализации гражданских инициатив. Данную функцию вот уже несколько лет выполняют Общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты, образованные в ряде субъектов Российской Федерации.

Здесь также уместно вспомнить такую весьма редко применяемую законодательную технологию, как публикация законопроекта для всенародного обсуждения, являющуюся воплощением конституционного принципа народовластия и служащую дополнительным способом сбора информации, выяснения мнения населения и совершенствования на этой основе проекта. Статья 21 Закона Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» устанавливает право нормотворческого органа по обнародованию в средствах массовой информации для обсуждения проектов нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан, а также проектов других важнейших актов; по решению Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан проекты законов Республики Башкортостан могут быть вынесены на всенародное обсуждение.

Проведением финансово-экономической экспертизы достигается цель принятия финансово обеспеченного и экономически выгодного закона. Финансово-экономическая экспертиза законопроекта, не требующего затрат, преследует цель поиска, обсуждения и выработки экономически оптимальных и эффективных правовых норм. В этом случае указанная экспертиза выполняет функцию обеспечения выбора наиболее экономически выгодного законопроекта.

В связи с принятием в 2008 году внесенного Президентом Российской Федерации пакета федеральных законов о противодействии коррупции, пристальное внимание стало уделяться антикоррупционной составляющей законопроектов. В частности, становится актуальным проведение экспертизы проектов законов на предмет коррупциогенности, то есть наличия правовых норм, потенциально создающих условия для коррупции.

Статья 25.1 Закона Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан. В этой связи следует отметить успешно зарекомендовавшую себя практику проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов Республики Башкортостан на основе специальной методики, утвержденной Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан.

Как указано в вышеотмеченной методике, целями проведения антикоррупционной экспертизы являются нахождение в тексте законопроекта факторов, допускающих возможность совершения коррупционных действий и (или)

принятия коррупционных решений, подготовка предложений по устранению, ограничению или коррекции положений законопроектов, содержащих коррупциогенные факторы, а также по включению в рассматриваемый законопроект превентивных антикоррупционных положений. По результатам антикоррупционной экспертизы законопроекта Комиссией Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по противодействию коррупции готовится экспертное заключение.

Эффективность закона зависит не только от качества проработки идеи и концепции проекта, но и в немалой степени от адекватности и четкости ее юридико-технического отображения в тексте подготавливаемого проекта. В этой связи положительным фактором разработки качественного законопроекта видится соблюдение особых правил и приемов подготовки текста законопроекта. К ним, как правило, относят использование юридических языковых формулировок, понятий, терминов, отсылочных норм, примечаний, специфическое структурирование нормативного акта, нормативное обеспечение механизма вступления в силу и реализации нормативного акта, отмены (признания утратившими силу) противоречащих акту предписаний и ряд других.

Понимание того, что без специальных юридических правил и приемов невозможно сконструировать полноценный нормативный правовой акт, привело к формированию научных представлений о юридической технике, основы которых были заложены еще в произведениях античных ученых-юристов. Эти разработки не теряют своей актуальности и по сей день.

Особенности принятия закона о бюджете Республики Башкортостан

Порядок рассмотрения проекта закона о бюджете Республики Башкортостан и его утверждения определяется не Регламентом Государственного Собрания – Курултая, а законом и должен обеспечивать рассмотрение и принятие этого законопроекта до начала очередного финансового года, а также утверждение в процессе рассмотрения этого проекта закона определенных показателей (прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации собственных доходов бюджетов РФ; нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы РФ; расходы по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и т. д.).

Проект закона о бюджете Республики Башкортостан в Государственное Собрание – Курултай вносит Президент Республики Башкортостан в срок, установленный законом Республики Башкортостан. При этом вместе с проектом бюджета в Государственное Собрание – Курултай представляются обосновывающие его материалы, в том числе прогноз социально-экономического развития Республики на очередной финансовый год; основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; прогноз консолидированного бюджета Республики Башкортостан и другие приложения.

Проект бюджета Республики Башкортостан, как правило, рассматривается в четырех чтениях. Важно отметить и то обстоятельство, что в процессе принятия закона о бюджете в максимальной степени проявляется взаимодействие законодательной и исполнительной власти, в том числе в рамках, предусмотренных законом Республики Башкортостан о бюджетном процессе согласительных процедур.

4.3. Участники законодательного процесса

Участие Главы Республики Башкортостан

Конституционный принцип разделения властей предполагает не только самостоятельность и независимость законодательной, исполнительной и судебной властей, но и их активное взаимодействие в соответствии с принципом единства системы государственной власти. Это получает свое выражение прежде всего в институте Главы Республики Башкортостан, высшего должностного лица.

В налаживании и упорядочении взаимодействия между Главой Республики и Государственным Собранием очень важную роль играет институт полномочных представителей Главы Республики Башкортостан в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан. Указом Главы Республики Башкортостан утверждено «Положение о полномочных представителях Главы Республики в Государственном Собрании – Курултае».

Кроме полномочных представителей Главы по обеспечению взаимодействия с парламентом Республики участвуют и другие структуры. Речь идет о управлениях, иных подразделениях Администрации Президента РБ.

Взаимодействие Главы и Государственного Собрания – Курултая проявляется на различных стадиях законодательного процесса и выражается в использовании различных процедур.

Внесение законопроекта в Государственное Собрание оформляется письмом Главы Республики.

Текст инициируемого Главой законопроекта и все необходимые материалы к нему направляются на имя Председателя Государственного Собрания с сопроводительным письмом, в котором и формируются мотивы принятия закона. Глава Республики Башкортостан и его полномочные представители в практике взаимодействия с Государственным Собранием используют и другие процедуры. Иногда законопроект при отсутствии серьезных претензий к нему со стороны ответственного комитета депутатов может быть принят сразу, исключая процедуры второго и третьего чтений. С такой инициативой может выступить и полномочный представитель Президента в Государственном Собрании – Курултае.

Регламент Государственного Собрания – Курултая предусматривает право полномочного представителя Главы Республики Башкортостан участво-

вать в заседаниях ответственного комитета Государственного Собрания – Курултая при рассмотрении законопроекта и решении вопроса о его внесении на первое чтение с правом совещательного голоса.

Здесь, с одной стороны, Глава, в лице своего представителя, имеет право и возможность отстаивать собственные законопроекты, обосновывая их целесообразность и необходимость скорейшего вынесения на рассмотрение пленарного заседания. С другой, он получаетвозможность ознакомиться со всеми проектами законов, рассмотрение которых предполагается в Государственном Собрании – Курултае уже на самой ранней стадии – при подготовке к их первому чтению. Именно на данной стадии может быть выявлено несовпадение позиций законодателей и Главы республики по конкретному законопроекту, что чревато отклонением Главой Республики Башкортостан уже принятого закона. Таким образом, участие президентской стороны в процессе подготовки законопроекта к первому чтению позволяет снять многие спорные вопросы на этом этапе его рассмотрения и снижает вероятность его будущего отклонения.

Обсуждение проекта на пленарном заседании в Государственном Собрании – Курултае начинается согласно Регламенту с заслушивания мнения полномочного представителя Главы Республики, если речь идет о внесенном от его имени законопроекте. Это еще одна возможность сделать гласной позицию Главы и предотвратить возникновение разногласий между Главой республики и законодателем. Внесение на рассмотрение в Государственном Собрании – Курултае законопроектов по ряду вопросов может потребовать заключения со стороны высшего должностного лица о налогах, финансовых обязательствах и законопроектах, предусматривающих расходы из бюджета республики. Они рассматриваются в Государственном Собрании – Курултае по представлению Главы либо при наличии заключения Главы Республики Башкортостан, представляемого в Государственном Собрание – Курултай в течение одного месяца (ст. 76 Конституции РБ).

Законопроекты, принятые на пленарном заседании Государственного Собрания – Курултая в первом чтении и направленные Главе Республики Башкортостан, передаются в Государственно-правовое управление для подготовки предложений Главе Республики. Указанное управление готовит проекты заключений Главы на законопроекты, принятые в Государственном Собрании – Курултае в первом чтении.

Согласование позиций Главы республики и законодателей осуществляется и на этапе второго чтения. Эффективность взаимодействия властей на этой стадии законодательного процесса, в которой Глава Республики, как и все субъекты права законодательной инициативы, может вносить поправки к любому проекту, однако, не меняя одобренной концепции законопроекта, во многом зависит от активного участия президентской стороны.

После оформления окончательной редакции законопроекта проводится голосование о его принятии Государственным Собранием – Курултаем в третьем

чтении и он должен быть направлен Главе Республики для подписания и обнародования.

Важной формой взаимодействия Государственного Собрания – Курултая и Главы Республики выступают согласительные комиссии, образуемые в случаях отклонения закона Главой Республики Башкортостан.

В соответствии со статьей 87 Конституции Республики Башкортостан, Глава Республики Башкортостан обнародует законы либо отклоняет их. Если Глава Республики Башкортостан в течение четырнадцати дней со дня поступления закона отклонит его, то Государственное Собрание вновь рассматривает данный закон.

Закон, отклоненный Главой Республики Башкортостан, направляется Председателем Государственного Собрания в постоянный комитет Государственного Собрания, ответственный за подготовку внесенного проекта, или специально созданную комиссию Государственного Собрания для рассмотрения и подготовки заключения. По итогам рассмотрения постоянный комитет Государственного Собрания – Курултая, ответственный за подготовку внесенного проекта, или комиссия Государственного Собрания – Курултая вносит заключение и проект постановления Государственного Собрания – Курултая, в котором рекомендует Государственному Собранию – Курултаю:

– принять закон в редакции, предложенной Главой Республики Башкортостан;

– согласиться с решением Главы Республики Башкортостан об отклонении закона и снять закон с дальнейшего рассмотрения Государственным Собранием – Курултаем;

– принять закон с учетом отдельных предложений Главы Республики Башкортостан;

– создать комиссию для преодоления возникших разногласий;

– одобрить закон в ранее принятой редакции.

Президиум Государственного Собрания – Курултая по получении заключения и проекта постановления Государственного Собрания – Курултая, подготовленных постоянным комитетом Государственного Собрания – Курултая, ответственным за подготовку внесенного проекта, или комиссией Государственного Собрания – Курултая, включает вопрос о повторном рассмотрении закона в повестку дня очередного заседания Государственного Собрания – Курултая.

О дате и времени повторного рассмотрения закона, отклоненного Главой Республики Башкортостан, Президенту Республики Башкортостан сообщается не позднее, чем за три дня до его рассмотрения на заседании Государственного Собрания – Курултая.

Повторное рассмотрение закона начинается с выступления полномочного представителя Главы Республики Башкортостан в Государственном Собрании. Затем излагается заключение постоянного комитета Государственного

Собрания, ответственного за подготовку внесенного проекта, или комиссии Государственного Собрания и принимается одно из постановлений Государственного Собрания – Курултая, указанных в части 3 статьи 100 настоящего Регламента.

Если Государственное Собрание принимает решение о проведении обсуждения, в нем участвуют только депутаты Государственного Собрания. Заключительное слово предоставляется полномочному представителю Главы Республики Башкортостан в Государственном Собрании.

По окончании обсуждения первым ставится на голосование предложение принять закон в редакции, предложенной Главой Республики Башкортостан, либо согласиться с мотивами решения Главы Республики Башкортостан и снять закон с дальнейшего рассмотрения Государственным Собранием. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Государственного Собрания – Курултая.

Если первое предложение не принято, на голосование Государственного Собрания – Курултая ставится вопрос о принятии закона в ранее принятой редакции. Решение в этом случае принимается большинством (не менее двух третей голосов) от установленного числа депутатов Государственного Собрания – Курултая. В случае принятия данного решения закон в тот же день направляется Председателем Государственного Собрания – Курултая Главе Республики Башкортостан. Если при повторном рассмотрении закон был одобрен в ранее принятой редакции, он не может быть повторно отклонен Главой Республики Башкортостан и подлежит обнародованию Главой Республики Башкортостан в течение семи дней.

В случае, если не принято ни одно из решений, Государственное Собрание проводит голосование по отдельным разделам, главам, статьям, частям и пунктам статей в редакции, предложенной Главой Республики Башкортостан. Перед каждым голосованием слово предоставляется полномочному представителю Главы Республики Башкортостан в Государственном Собрании, а затем – представителю постоянного комитета Государственного Собрания, ответственного за подготовку внесенного проекта, или специальной комиссии Государственного Собрания. Решение в каждом случае считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Государственного Собрания.

В случае принятия постановления Государственного Собрания о создании специальной комиссии закон передается данной комиссии для выработки согласованной редакции. При принятии решения специальная комиссия действует по принципу «одна сторона – один голос», при этом члены специальной комиссии от Государственного Собрания принимают решение большинством голосов от их общего числа. Решение специальной комиссии считается принятым, если по каждому предложению Главы Республики Башкортостан стороны пришли к единому мнению. Решение специальной комиссии оформляется

протоколом. По окончании работы специальная комиссия представляет на повторное рассмотрение Государственного Собрания закон в согласованной редакции, протокол специальной комиссии и сопоставительную таблицу. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания.

Повторно рассмотренный закон, отклоненный Главой Республики Башкортостан, вместе с постановлением Государственного Собрания о решении, принятом Государственным Собранием, в семидневный срок направляется Председателем Государственного Собрания Президенту Республики Башкортостан.

Участие Правительства Республики Башкортостан в законодательном процессе

Конституция Республики Башкортостан предполагает взаимодействие Государственного Собрания – Курултая и Правительства:

1) Правительство является одним из субъектов законодательной инициативы;

2) оно может направлять в Государственное Собрание – Курултай официальные отзывы о рассматриваемых Государственным Собранием – Курултаем законопроектах.

Во взаимодействии Государственного Собрания – Курултая и Правительства Республики Башкортостан используются различные парламентские процедуры и вводятся институты, способствующие участию Правительства в законодательной деятельности Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан. Следует отметить большую значимость законопроектов, вносимых Правительством в парламент. Это соответствует роли Правительства, призванного проводить в жизнь государственную политику, основанную на реализации принятых законов.

Законопроектная деятельность Правительства осуществляется в соответствии с утвержденным планом законопроектных работ, программой деятельности Правительства, иными его актами, предусматривающими разработку законопроектов.

Планы законопроектной деятельности формируются в соответствии с программами социально-экономического развития республики, а также концепциями развития законодательства Республики Башкортостан.

Постановление Государственного Собрания – Курултая о принятии законопроекта в первом чтении в течение пяти дней направляется Правительству Республики Башкортостан. На этапе подготовки законопроекта ко второму чтению он также должен поступить в Правительство. Правительство имеет право вносить поправки к законопроектам. Поправки направляются в период между рассмотрением в Государственном Собрании – Курултае в первом и втором чтении, если для данного законопроекта не предусмотрено рассмотрение более чем в трех чтениях. Если внесение поправок нецелесообразно, Пра-

вительство может направить в Государственное Собрание – Курултай официальный отзыв на законопроект.

В обеспечении взаимодействия Государственного Собрания – Курултая и Правительства в законодательном процессе основная нагрузка ложится на полномочных представителей Правительства РБ в Государственном Собрании – Курултае, действующих на основании постановления Правительства Республики Башкортостан.

Полномочные представители Правительства в Государственном Собрании – Курултае:

– участвуют без специального решения Правительства на заседаниях Государственного Собрания – Курултая, в работе комитетов, комиссий и других органов;

– выступают от имени Правительства, представляя согласованную позицию Правительства по рассматриваемым законопроектам и законам;

– организуют участие руководителей исполнительных органов власти в работе Государственного Собрания – Курултая;

– информируют Правительство о ходе законодательного процесса в прохождении законодательных инициатив Правительства в Государственном Собрании – Курултае;

– взаимодействуют с полномочными представителями Президента Республики Башкортостан;

– согласовывают проекты документов, направляемые Правительством в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан.

Таким образом, Правительство оказывает влияние на законотворческую деятельность парламента и в то же время ставит в определенные рамки подведомственные ему республиканские министерства и ведомства, обязав их действовать через назначаемых Правительством уполномоченных должностных лиц.

Участие судебной власти в законодательном процессе

В соответствии с Конституцией РБ, право законодательной инициативы принадлежит Конституционному Суду Республики Башкортостан. Решение о выступлении с законодательной инициативой принимается Конституционным Судом на пленарном заседании.

Одной из форм взаимодействия Государственного Собрания – Курултая с Конституционным Судом выступают обращения в Конституционный Суд Республики Башкортостан. Такие обращения, как правило, касаются неправильно складывающейся практики применения положений законов.

Есть еще одна группа норм, касающихся взаимоотношений парламента и судебных органов в законотворческом процессе. Председатель и Члены Конституционного, Верховного и Арбитражного судов Республики Башкортостан имеют право присутствовать на заседаниях Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан.

Формой взаимодействия законодательных органов и органов конституционного правосудия является участие депутатов в заседаниях Конституционного Суда Республики Башкортостан и проводимых ими мероприятиях. Депутаты Государственного Собрания – Курултая вправе излагать свою позицию по всем рассматриваемым вопросам (ст. 24 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»).

Активное участие в рассмотрении Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан законопроектов, касающихся выборов и референдумов, принимает Центральная избирательная комиссия Республики Башкортостан. Традиционно именно ею инициируется рассмотрение законопроектов, предусматривающих внесение изменений в Кодекс Республики Башкортостан о выборах, в законы о референдумах с учетом опыта непосредственного правоприменения, что существенно повышает предметность и качество вносимых Центральной избирательной комиссией Республики Башкортостан законопроектов.

В отличие от ряда других регионов России, в Республике Башкортостан право законодательной инициативы предоставлено Прокурору Республики Башкортостан. И, как показывает практика законодательной работы, Прокурор Республики Башкортостан активно использует предоставленное ему право, участвуя в законодательном процессе, внося поправки по рассматриваемым законопроектам, а также непосредственно выступая автором общественно значимых и затрагивающих интересы всей республики законодательных инициатив.

Участие представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе Республики Башкортостан предусмотрено статьей 76 Конституции Республики Башкортостан. Они участвуют в законодательном процессе на общих основаниях, обладая предусмотренными законодательством правами и обязанностями наряду с иными субъектами права законодательной инициативы. Какие же субъекты могут выступить с законодательной инициативой в самом представительном органе муниципального образования? В соответствии со статьей 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Соответственно можно предположить, что указанные субъекты также имеют право предложить представительному органу муниципального образования выступить с законодательной инициативой в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан.

В соответствии с изменениями в Конституции Республики (закон РБ от 4 марта 2014 г. № 57-з), правом законодательной инициативы обладают граждане и их объединения. Гражданская законодательная инициатива осуществляется путем направления в Государственное Собрание – Курултай индивидуальных и коллективных обращений с предложением о принятии, изменении или признании утратившими силу закона Республики Башкортостан в порядке, установленном законом «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан». В частности, субъект инициативы (гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет) формирует на собрании инициативную группу по поддержке законодательной инициативы в количестве не более 30 человек. В 30-дневный срок со дня формирования инициативной группы субъект инициативы представляет в Государственное Собрание – Курултай гражданскую законодательную инициативу, включающую обращение о направлении законодательной инициативы, и прилагаемые материалы и документы (проект закона, соответствующий установленным законом требованиям, протокол собрания инициативной группы, список ее членов). В дальнейшем осуществляется экспертиза инициативы и принимается решение Президиума Государственного Собрания – Курултая о регистрации либо об отказе в регистрации инициативной группы. В случае регистрации инициативной группы ее председателю выдается регистрационное свидетельство со сроком действия 30 дней, а также его заверенные копии, которые подтверждают право членов инициативной группы на осуществление сбора подписей в поддержку проекта. Проект закона Республики Башкортостан направленной гражданской законодательной инициативы рассматривается парламентом при условии его поддержки не менее чем 15 тыс. граждан Российской Федерации, достигших возраста 18 лет, постоянно проживающих в Республике Башкортостан.

Таким образом, субъектный состав участников законодательного процесса в Республике Башкортостан имеет сложную характеристику и зависит от содержания и вида рассматриваемого проекта. Проекты законов, постановлений и иных актов, исходящие от государственных и общественных органов, не обладающих правом законодательной инициативы, или от граждан, могут быть внесены в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан через государственные органы, обладающие правом законодательной инициативы.

Основная роль в законотворчестве отводится постоянным комитетам Государственного Собрания – Курултая. Следует отметить, что авторами большинства проектов законов являются постоянные комитеты, например, в период деятельности Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан четвертого созыва (2008–2013 гг.) доля внесенных постоянными комитетами законопроектов ежегодно составляла от 50 до 65 процентов.

Подводя итоги изложенному, отметим, что в Республике Башкортостан проводится эффективная и слаженная работа всех субъектов права законода-

тельной инициативы в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан, что позволяет принимать законы в установленные сроки, своевременно вносить изменения в уже действующие законодательные акты, обеспечивать всестороннее и полноценное обсуждение законопроектов с учетом мнений всех участников законодательного процесса.

4.4. Участие Государственного Собрания – Курултая в федеральном законодательном процессе

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации, статьей 71 Конституции Республики Башкортостан, Государственному Собранию принадлежит право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

При внесении проекта постановления Государственного Собрания о законодательной инициативе Государственного Собрания – Курултая в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации представляются документы, предусмотренные Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Требования к оформлению проектов федеральных законов либо поправок к ним установлены Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Регламент Государственного Собрания – Курултая предусматривает рассмотрение Государственным Собранием проектов федеральных законов.

Проекты федеральных законов, поступившие в Государственное Собрание – Курултай, рассматриваются в сроки, установленные пунктом 2 статьи 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в профильном комитете.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции Российской Федерации) Государственное Собрание в порядке, установленном настоящим Регламентом, принимает соответствующее постановление Государственного Собрания – Курултая о проекте федерального закона. К постановлению о решении не поддерживать проект федерального закона прилагается соответствующее обоснование. Постановление Государственного Собрания направляется в Государственную Думу.

Постановление Государственного Собрания – Курултая о направлении поправок к проекту федерального закона принимается Государственным Собранием – Курултаем в порядке, установленном настоящим Регламентом, и направляется в ответственный комитет Государственной Думы.

Поправки к проектам федеральных законов должны быть оформлены по установленной Регламентом Государственной Думы форме.

Если по результатам рассмотрения проекта федерального закона у профильного комитета нет поправок, то решение по указанному проекту федерального закона не принимается, а проект возвращается профильным комитетом в Секретариат Государственного Собрания – Курултая.

Проект федерального закона, подготовленный в порядке законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и направленный в Государственное Собрание – Курултай с предложением о его поддержке, в двухдневный срок направляется в профильный комитет для рассмотрения.

По результатам рассмотрения указанного проекта профильным комитетом может быть подготовлено соответствующее письмо Государственного Собрания – Курултая в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В 2014 году, реализуя конституционное право законодательной инициативы, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации парламентарии Башкортостана направили 16 законодательных инициатив о внесении изменений в федеральные законы, 4 из которых уже приняты и обрели силу федеральных законодательных актов:

1) Федеральный закон от 04.03.2014 № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления дополнительных ограничений для лиц, замещающих отдельные должности);

2) Федеральный закон от 14.10.2014 № 301-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (о приведении терминологии Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ в соответствие с терминологией, используемой в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»);

3) Федеральный закон от 22.12.2014 № 442-ФЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (о приведении терминологии Федерального закона от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ в соответствие с терминологией, используемой в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»);

4) Федеральный закон от 01.12.2014 № 395-ФЗ «О создании межрайонных судов и об упразднении некоторых районных, городских судов и образовании постоянных судебных присутствий в составе некоторых межрайонных судов Республики Башкортостан».

Кроме того, был опробован новый порядок подготовки законодательных инициатив – направление предварительных проектов законодательных инициатив на рассмотрение Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. В соответствии с данным порядком было направлено 6 предварительных проектов законодательных инициатив.

Порядок рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

Поступивший для рассмотрения из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Государственное Собрание закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации Председатель Государственного Собрания направляет депутатам Государственного Собрания, в постоянные комитеты Государственного Собрания, депутатские объединения Государственного Собрания для подготовки замечаний и предложений.

Председатель Государственного Собрания назначает Комитет Государственного Собрания по государственному строительству, правопорядку и судебным вопросам ответственным за подготовку закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации к рассмотрению на заседании Государственного Собрания (далее в данной главе – ответственный комитет).

Замечания и предложения по закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляются в ответственный комитет не позднее семи дней со дня поступления указанного закона Российской Федерации в Государственное Собрание из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Государственное Собрание рассматривает закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не позднее 30 дней со дня поступления указанного закона Российской Федерации в Государственное Собрание из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Председатель Государственного Собрания организует проведение заседания Государственного Собрания с учетом выполнения сроков, указанных в части 1 настоящей статьи.

Ответственный комитет на основе обобщения поступивших предложений по закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации готовит заключение по нему и может рекомендовать Государственному Собранию принять одно из следующих решений:

1) одобрить закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;

2) не одобрять закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Рассмотрение закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации на заседании Государственного Собрания начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета и обобщенной позиции, выраженной в замечаниях и предложениях, указанных в части 3 статьи 110 Регламента Государственного Собрания – Курултая.

По результатам обсуждения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации председательствующий на заседании Государственного Собрания ставит на голосование вопрос о его одобрении.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается одобренным Государственным Собранием, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа депутатов Государственного Собрания.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается не одобренным Государственным Собранием, если за его одобрение не проголосовало необходимое число депутатов Государственного Собрания.

Решение об одобрении или неодобрении закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации оформляется постановлением Государственного Собрания.

В случае, если из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Государственное Собрание поступило два и более законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, постановление Государственного Собрания о рассмотрении закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации принимается по каждому указанному закону Российской Федерации отдельно.

Постановление (постановления) Государственного Собрания об одобрении (неодобрении) закона (законов) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации Председатель Государственного Собрания направляет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в срок не более трех дней.

4.5. Обнародование нормативных правовых актов Республики Башкортостан

В условиях формирования современной базы действующего законодательства проблема его доступности, открытости приобретает особое значение.

С опубликованием нормативных правовых актов непосредственно связано вступление их в силу, применение закрепленных ими правовых норм государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами. Опубликование нормативного правового акта представляет собой самостоятельную стадию правотворческого процесса, существенный этап формирования государственной общеобязательной воли, так как происходит формальное подтверждение (удостоверение), что соответствующий акт принят, и публикуемый текст является его официальным, аутентичным текстом, достоверным дубликатом оригинала, его точной копией.

В российском законодательстве требование о вступлении закона в силу после его официального опубликования было четко сформулировано в Конституции Российской Федерации, согласно части 3 статьи 15 которой законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свобо-

ды и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Согласно части четвертой статьи 14 Конституции Республики Башкортостан законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Статья 1 Закона Республики Башкортостан от 11 мая 1995 года № 1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан» устанавливает положение, в соответствии с которым на территории Республики Башкортостан применяются только те законы Республики Башкортостан, нормативные правовые акты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, которые официально опубликованы.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», указы и распоряжения Президента Российской Федерации постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Аналогичное положение содержится и в Указе Президента Республики Башкортостан от 26 сентября 1996 года № УП-629 «О порядке опубликования и вступления в силу указов и распоряжений Президента Республики Башкортостан и постановлений и распоряжений Правительства Республики Башкортостан» в отношении актов Президента Республики Башкортостан и Правительства Республики Башкортостан.

Официальным опубликованием законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан считается первая публикация их полного текста в газетах «Республика Башкортостан», «Башкортостан», «Кызыл Тан» или в «Ведомостях Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан», сборнике «Законы Республики Башкортостан». Официальным опубликованием актов Главы Республики Башкортостан и актов Правительства Республики Башкортостан считается первая публикация их полного текста в газетах «Рес-

публика Башкортостан», «Башкортостан», «Кызыл Тан» или в «Ведомостях Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». В соответствии со статьей 6 вышеотмеченного Закона Республики Башкортостан, «Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан» являются официальным периодическим изданием, в котором публикуются законы Республики Башкортостан, акты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, указы и распоряжения Президента Республики Башкортостан, постановления и распоряжения Правительства Республики Башкортостан, решения Конституционного Суда Республики Башкортостан, договоры Республики Башкортостан.

Необходимо отметить, что законодательство Республики Башкортостан, регулирующее порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, не отождествляет процедуры их опубликования и обнародования. Вопрос о различении процедур обнародования и опубликования нормативных правовых актов фактически был решен в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области». В частности, в нем содержится правовая позиция, согласно которой «наличие у Главы Администрации полномочий по рассмотрению, одобрению, отклонению, направлению на повторное рассмотрение и по обнародованию закона означает, что обнародование закона предполагает его удостоверение Главой Администрации; такое удостоверение может быть осуществлено Главой Администрации или путем подписания закона, или путем издания специального акта».

Таким образом, обнародование представляет собой иную процедуру законодательного процесса, отличную от опубликования нормативного правового акта.

В соответствии со статьей 78 Конституции Республики Башкортостан, принятый закон Республики Башкортостан направляется в семидневный срок для обнародования Главе Республики Башкортостан; Глава Республики Башкортостан в течение четырнадцати дней обнародует закон Республики Башкортостан, удостоверив обнародование путем подписания, либо отклоняет его.

Согласно статье 2 Закона Республики Башкортостан «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан», законы Республики Башкортостан подлежат официальному опубликованию не позднее семи дней после их подписания Главой Республики Башкортостан; нормативные правовые акты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан публикуются не позднее десяти дней после их принятия. В соответствии с отмеченным ранее Указом Президента Республики Башкортостан от 26 сентября 1996 года № УП-629, акты Президента Республики Башкорто-

стан и акты Правительства Республики Башкортостан подлежат официальному опубликованию в течение пяти дней после их подписания.

Подлежащие официальному опубликованию нормативные правовые акты Республики Башкортостан должны содержать ряд необходимых атрибутов. Так, в законе Республики Башкортостан обязательно указываются наименование закона, дата его принятия, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер. Данное требование необходимо для того, чтобы обеспечить аутентичность текста акта, направляемого для опубликования, тексту принятого акта.

Важным моментом представляется закрепленное в Законе Республики Башкортостан «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан» положение о том, что закон Республики Башкортостан, акт Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, в которые были внесены изменения или дополнения, могут быть повторно опубликованы в полном объеме. Следует отметить, что речь не идет об официальном опубликовании. Указанная норма имеет практическую направленность для удобства правоприменения актов, поскольку внесенные в них изменения и дополнения могут значительно изменить как их содержание, так и структуру.

Законодательство Республики Башкортостан, регулирующее порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, наряду с официальным опубликованием предусматривает и иные формы оглашения нормативных актов. Так, законы Республики Башкортостан, акты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, акты Главы Республики Башкортостан и акты Правительства могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Однако здесь также уместно отметить, что распространение текста нормативного акта вышеперечисленными способами не может подменить его официального опубликования. Все иные формы доведения положений нормативного правового акта до населения являются дополнительными по отношению к официальному опубликованию.

Для республик в составе Российской Федерации особое значение имеет вопрос о языке официального опубликования нормативных правовых актов. В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О языках народов Российской Федерации», законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик. Так, в соответствии со статьей 11 Закона Республики Башкортостан от 15 февраля 1999 года № 216-з «О языках народов Республики Башкортостан», законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан офици-

ально публикуются на государственных языках Республики Башкортостан. Нормативные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться и на иных языках народов Республики Башкортостан в соответствии с законодательством Республики Башкортостан.

Здесь следует отметить, что опубликование законов республики, входящей в Российскую Федерацию, только на государственном языке республики не может подменить официальное опубликование законов на государственном языке Российской Федерации – русском (статья 68 Конституции Российской Федерации), и поэтому первым днем официального опубликования нормативного акта республики в составе России следует считать день публикации его на русском языке (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 92-Г02-24, вынесенное в отношении закона Республики Тыва от 25 апреля 2001 года № 1041).

С официальным опубликованием нормативных правовых актов непосредственно связана и процедура вступления их в силу. Пункт 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет два порядка вступления в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации: общий – после официального опубликования (для конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации) и специальный – не ранее чем через десять дней после официального опубликования (для законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина).

Статья 5 Закона Республики Башкортостан «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан» определяет, что законы Республики Башкортостан, нормативные правовые акты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования; иные законы Республики Башкортостан и нормативные правовые акты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан вступают в силу со дня их официального опубликования, если иное не указано в самом законе, постановлении.

Следует отметить, что, в соответствии с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2005 года № 71-О по запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «поскольку защита прав и свобод человека и гражданина – предмет ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 71, пункт

«в»; статья 72, пункт «б» части 1 Конституции Российской Федерации), установление сроков вступления в силу законов субъекта Российской Федерации по вопросам, относящимся к этой сфере нормативного регулирования, является прерогативой (дискрецией) самого законодательного органа субъекта Российской Федерации, если иное не установлено общим или специальным федеральным законом; Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» является общим законом, устанавливающим порядок вступления в силу законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации; содержащееся в нем регулирование, согласно которому нормативные акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (пункт 5 статьи 8), не препятствует субъекту Российской Федерации самому определять порядок вступления в силу своих законов; установление же факта наличия (или отсутствия) в законе или ином нормативном акте, принятом субъектом Российской Федерации, положений, затрагивающих вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, входит в компетенцию соответствующих судов».

Обязательные требования предъявляются не только к форме, процедуре принятия и содержанию закона субъекта Российской Федерации, но и к порядку введения его в действие: в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина законодатель субъекта Российской Федерации должен определять разумный срок введения в действие соответствующего закона (Постановление от 30 января 2001 года № 2-П).

Современный этап развития законодательного процесса в Республике Башкортостан характеризуется существенным усилением демократических начал при разработке и рассмотрении законопроектов. Принятый закон Республики Башкортостан от 4 декабря 2012 года № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» определил принципы и порядок обсуждения законопроектов, в целях совершенствования законодательства Республики Башкортостан, на основе учета общественного мнения, обеспечения соответствия законодательства Республики Башкортостан интересам общества.

Анализ законодательства Республики Башкортостан о порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов свидетельствует о полноте и четкости отображения в нем требований, соблюдение которых необходимо в целях обеспечения государством прав и свобод граждан, реализации конституционных норм о неприменении законов, неопубликованных для всеобщего сведения.

Глава 5.
ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

5.1. Высшее должностное лицо в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации

В соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации, Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Федеративный характер российского государства предполагает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы субъектов Федерации. Разделение полномочий происходит как по горизонтали (на три ветви власти), так и по вертикали (между Федерацией и регионами). Федерализм предполагает сложный характер взаимоотношений между носителями публичной власти и обусловливает децентрализацию государственного управления[1].

С момента провозглашения и внедрения принципа разделения властей в конституционную практику России значительно вырос интерес к понятию и сущности исполнительной власти. Примечательно, что большинство авторов, исследуя сущностную сторону категории «исполнительная власть», определяют ее именно в контексте данного конституционного принципа[2]. Преимущественно исполнительная власть рассматривается как самостоятельная ветвь государственной власти, характеризуемая наличием системы органов, призванных выполнять функции государства по управлению делами общества, и имеющая публичный характер[3].

---

[1] Романовский Г. Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования: Ежегодник Центра публично-правовых исследований. АНО Центр публично-правовых исследований, 2008. – Т. 3.

[2] Козлов Ю. М. Исполнительная власть: исходные позиции // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. – 1992. – № 3. – С. 14–22; Он же. Исполнительная власть: сущность, функции. Там же. – № 4. – С. 3–12; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: учебник. – М., 1996. – С. 7–9; Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. – Саратов, 2001. – С. 15–18; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. – В 3 т. – М., 2002. – Т. 1. – С. 63–99; Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – С. 26, 29–40.

[3] Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И. Л. Бачило. – М., 1998. – С. 31; Милушева Т. В. Исполнительная власть как форма реализации права: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. – С. 53; Полянский И. А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 209; Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008. – С. 42.

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», органы исполнительной власти, наряду с законодательными (представительными) органами и иными органами власти субъекта РФ, учреждаемыми в соответствии с конституцией (уставом), входят в единую систему региональных органов государственной власти.

Важное место в системе организации государственной власти в условиях федеративного устройства занимает исполнительная власть. Для этого есть, как минимум, следующие основания.

Профессор Д. Н. Бахрах, определяя назначение исполнительной власти, утверждает: «Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, в созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов, актов высшего руководства»[1].

Большинство органов государственной власти осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия.

Как справедливо отмечает Лапина М. Г., возрастание роли исполнительной власти – это закономерный процесс, происходящий не только в нашей стране, но и в других государствах[2].

В соответствии со статьей 77 Конституции РФ, система органов государственной власти в регионах устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. При этом в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституция РФ в целом по данному вопросу устанавливает общие черты организации носителей власти, а также определяет принципы федеративного устройства:

– государственная целостность;

– единство системы государственной власти;

– разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

---

[1] Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 1993. – С. 66.

[2] Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М.: Издательство Института проблем риска, 2006. – 238 с.

В статье 10 Конституции РФ закреплен универсальный принцип разделения властей, который должен находить свое закрепление на федеральном и региональном уровнях. В части 1 статьи 11 Конституции РФ приведен перечень носителей власти федерального уровня: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Применительно к носителям власти регионального уровня содержание части 2, в отличие от части 1, не столь конкретно: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Глава 3 «Федеративное устройство» освещает вопросы распределения полномочий, но умалчивает об организации их реализации (кроме цитированной выше статьи 77). Конституция РФ не определяет степень унификации организации государственной власти на региональном уровне, отводя эту роль федеральному закону. Нередко это воспринималось как возможность экспериментирования. В то же время в юридической науке высказывалась точка зрения о целесообразности закрепления единой модели организации государственной власти в регионах. «Целесообразно, чтобы каждый субъект Федерации имел сходную систему органов власти. Основы их организации призвана закрепить Российская Конституция», – отмечал О. Г. Румянцев[1].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2], деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение 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;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами го-

---

[1] Румянцев О. Г. / Личный сайт О. Г. Румянцева URL: http://rumiantsev.ru/a886/ (дата обращения 1.02.2014 г.).

[2] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 15.02.2015).

сударственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», главой исполнительной власти субъекта РФ является высшее должностное лицо.

В 2005 г. Конституционный Суд Российской Федерации относительно места главы субъекта РФ в системе разделения властей изложил следующее мнение: «Федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти»[1].

В настоящее время в отдельных регионах, например в республиках Алтай, Тыва, Удмуртская, Хакасия, пост высшего должностного лица и руководителя органа исполнительной власти совмещен[2].

Процесс наделения полномочиями главы региона заслуживает отдельного внимания.

Так, ранее действовавший порядок наделения полномочиями главы региона был представлен следующим образом: кандидатуры на должность главы региона представлялись Президенту РФ руководителем Администрации Президента РФ по представлению полномочного представителя Президента в соответствующем федеральном округе. Предложения вносились не менее, чем по двум кандидатурам. При внесении предложений учитывались авторитет, деловая репутация кандидатов, опыт публичной (государственной и общест-

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собр. законодательства Рос. Федерации. –2006. – № 3. – Ст. 336.

[2] Ст. 119 Конституции Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом РА от 7 июня 1997 г. № 21-4) (ред. от 07.07.2015) // Звезда Алтая. – 11.07.1997; Ст. 110 Конституции Республики Тыва (ред. от 02.05.2014) (принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001) // Тувинская правда. – 15.05.2001; Ст. 44 Конституции Удмуртской Республики (ред. от 04.06.2012) (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 № 663-XII) // Известия Удмуртской Республики. – 21.12.1994; Ст. 88 Конституции Республики Хакасия (принята на XVII сессии Верховного Совета Республики Хакасия (первого созыва) 25 мая 1995 года (ред. от 08.04.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 01.08.2015); Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (ред. от 04.03.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 02.08.2015). См. Приложение А.

венной деятельности), а также результаты консультаций с общественными объединениями региона. Срок внесения предложений составлял 90 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица этого субъекта РФ, в случае досрочного прекращения его полномочий – не позднее 10 дней.

Перед внесением Президентом РФ предложения о кандидатуре главы региона в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проводились соответствующие консультации по данной кандидатуре.

Предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ вносились Президентом Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти региона не позднее, чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица этого субъекта РФ, который в 14-дневной срок обязан был рассмотреть представленную кандидатуру.

Решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) считалось принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов, в случае функционирования двухпалатного законодательного органа – более половины от установленного числа депутатов каждой из палат регионального представительного органа.

Законодательному органу региона формально было предоставлено право отклонения представленной кандидатуры.

В случае отклонения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации представленной кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президентом Российской Федерации не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносилось предложение о кандидатуре.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президент Российской Федерации имел правоназначения временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), но не более, чем на шесть месяцев.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмот-

ренных пунктом 4.1 статьи 9 настоящего Федерального закона, следовало проводить консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). По результатам указанных консультаций Президент Российской Федерации имел право внести предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае представления в третий раз кандидатуры на замещение высшего должностного лица субъекта РФ, если законодательный (представительный) орган региона принимал решение о ее отклонении либо не принимал решение о ее отклонении или о наделении полномочиями руководителя субъекта РФ рассматриваемой кандидатуры, Президент Российской Федерации был вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации[1].

Таким образом, фактически это свидетельствовало о том, что партия, располагающая большинством депутатских мандатов, не доверяет Президенту решить этот кадровый вопрос. Представляется возможным предположить, что вопрос о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации был заранее предрешен еще до голосования депутатов регионального парламента.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что участие Президента России в процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица при угрозе роспуска парламента субъекта РФ предполагало внушительное одностороннее воздействие федерального центра на систему разделения властей в регионах. В связи с этим возникла тенденция к перевесу полномочий в учредительной сфере и сфере реализации сдержек и противовесов в пользу Президента и руководителя региональных органов исполнительной власти.

Несмотря на то, что с формально-юридической точки зрения учредительная роль Президента России в рассматриваемой процедуре второстепенна (он только предлагает кандидатуру высшего должностного лица) и окончательное решение принимал региональный парламент, законодательные (представительные) органы конкретных субъектов не обладали фактическими полномочиями при назначении руководителя высшего органа исполнительной власти. Как справедливо отмечал А. Бланкенагель, оценивая предыдущий ва-

[1]Указ Президента РФ от 27.12.2004 № 1603 (ред. от 11.02.2006) «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 29 дек. – № 289.

риант представления кандидатур на должность высшего должностного лица, предложение Президента России подкрепляется «аргументом», способным убедить любого, – правом роспуска парламента в случае трехкратного отклонения предложенной кандидатуры. Очевидно, что такое «предложение» просто невозможно отклонить[1]. Маловероятно, что члены регионального парламента в случае двукратного отклонения предложенной Президентом кандидатуры добровольно откажутся от своего депутатского мандата. В конечном итоге полномочия главы исполнительной власти и высшего должностного лица субъекта РФ приобретет именно то лицо, которое в большей мере соответствует требованиям Президента Российской Федерации. В связи с изложенным, утверждение президентской креатуры (ставленника Президента РФ) региональным парламентом кажется избыточным звеном в рассматриваемой процедуре. В сложившейся ситуации система разделения властей в регионах оказалась бы более сбалансированной при прямом назначении высших должностных лиц Президентом России[2]. Такой порядок рекрутирования глав исполнительной власти в регионах выглядел бы логичнее и с позиций единства власти[3].

Таким образом, мы согласны с тем, что ранее действовавший порядок не отвечал требованиям демократического общества[4], возврат к прямым выборам наиболее полно отвечает принципам гражданского общества.

В 2012 году был принят Федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов[5].

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими, в соответствии с

---

[1] Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? Постановление Конституционного Суда Российской Федерации о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 2. – С. 153–159.

[2] Ишеков К. А. Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: конституционная и политическая // Право как мера свободы и ответственности личности. В 2 т. / Под ред. В. А. Лебедева, Е. В. Кунц. – М., 2006. – Т. 1. – С. 153.

[3] Липатов Э. Г. Правотворческая деятельность органов власти субъектов Российской Федерации / Под ред. В. В. Володина. – Саратов, 2008. – С. 65.

[4] Черкасов К. В. Еще раз о «назначении» глав регионов, или О повышении эффективности функционирования территориальных органов президентской власти в ракурсе административной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 8. – С. 18–20.

[5] Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – 4 мая.– № 5772.

федеральным законом, активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, пассивным избирательным правом и:

– не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство, или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

– достигший возраста 30 лет.

Не имеют права быть избранными главой региона лица:

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– находящиеся в состоянии административной наказанности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 КоАП России «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами» и 20.29 КоАП России «Производство и распространение экстремистских материалов»;

– в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. За-

прещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости);

– установление в отношении кандидата факта, свидетельствующего о том, что до приобретения статуса кандидата этот гражданин в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах призывал к совершению экстремистской деятельности либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм, либо совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения, а также установление в отношении избирательного объединения факта, свидетельствующего о том, что до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которых назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы (но до дня выдвижения списка кандидатов), на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых ими материалах гражданин призывал к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм, либо осуществлял деятельность, направленную на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения, а также установление такого факта в отношении кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, в течение указанного периода (но до приобретения гражданином статуса кандидата), если

избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка[1].

Вместе с тем, не могут быть выдвинуты на должность главы субъекта РФ, несмотря на то, что отвечают предъявляемым требованиям, некоторые категории кандидатов, в частности:

– гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности и до дня назначения выборов;

– гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы субъекта РФ и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию;

– гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы субъекта Российской Федерации и досрочно прекративший полномочия в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом субъектом РФ.

Кандидаты на должность Главы Республики Башкортостан выдвигаются политическими партиями. Особенности выдвижения кандидатов на должность Главы Республики Башкортостан регулируются главой XII.1Кодекса Республики Башкортостан о выборах.

Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения[2].

Вышеуказанная процедура проведения консультации Президентом РФ явилась предметом рассмотрения в Конституционном суде РФ. Так, депутаты Государственной Думы РФ в своем заявлении обосновали свое несогласие следующим образом: право проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с канди-

---

[1] Ст. 86 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

[2] Указ Президента РФ от 11.07.2013 № 620 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 01.06.2015).

датами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения, выходит за пределы полномочий Президента Российской Федерации, установленных статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и позволяет ему вмешиваться во внутрипартийные дела; кроме того, неопределенность содержания самого института консультаций создает возможность для его произвольного применения на практике. Рассмотрев данное заявление, Конституционный Суд РФ признал положения ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не противоречащими Конституции РФ[1].

Принципиально новым в возвращении к процедуре прямых выборов является введение «муниципального фильтра», выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения, что должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований.

Несмотря на положительные отзывы о новом порядке выдвижения кандидатов, отдельные депутаты Государственной Думы, считая данное положение противоречащим Конституции, инициировали конституционное судопроизводство, обосновывая свою точку зрения тем, что законодательное положение в части, обязывающей получать поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) со стороны установленного числа выборных лиц местного самоуправления, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 12, 13 (часть 4), 19 (часть 2), 29 (часть 3), 32 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 и 132, поскольку вводит необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, не позволяет в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политиче-

[1]Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. – 2012. – 31 дек. – № 303.

ских партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения, а также возлагает на местное самоуправление не свойственные ему полномочия. Рассмотрев данное заявление, Конституционный Суд РФ признал положения ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не противоречащими Конституции РФ[1].

В соответствии с ч.15 ст.47 Кодекса Республики Башкортостан о выборах на выборах Главы Республики Башкортостан в поддержку выдвижения кандидатов собираются подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. Число указанных подписей определяется согласно части 7 статьи 95.3 названного Кодекса. Указанные подписи могут собираться со дня выдвижения кандидата на должность Главы Республики Башкортостан.

В соответствии с ч. 3.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; таким образом, федерация представляет субъектам возможность введения «непрямых выборов». Процедура в данном случае выглядит следующим образом: политическая партия, одержавшая победу на выборах, предлагает Президенту список кандидатур.

Кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов (спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, действующим на день внесения Президенту Российской Федерации указанных предложений в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации). Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. – 2012. – 31 дек. – № 303.

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также вправе вносить Президенту Российской Федерации политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущены к распределению депутатских мандатов.

Каждая политическая партия, имеющая право, в соответствии с положениями настоящей статьи, вносить Президенту Российской Федерации предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Политическая партия вправе предложить Президенту Российской Федерации в качестве кандидатуры на указанную должность лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими права, в соответствии с положениями настоящей статьи, предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не позднее, чем за 20 дней до дня голосования по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Существенным изменением является тот факт, что, несмотря на предоставление регионам достаточно «широкого коридора» для самостоятельного определения процедуры выборов глав регионов и установления, с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации, наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации, вследствие чего главы республик лишены права именоваться Президентом.

Несмотря на то, что возврат к прямым выборам в полной мере отвечает требованиям демократического общества, он вызвал немало дискуссий и недоверий[1]. По мнению Конституционного суда, выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании[2].

5.2. Правовое регулирование деятельности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) – Главы Республики Башкортостан

Глава 5 «Исполнительная власть» Конституции Республики Башкортостан предусматривает структуру органов исполнительной власти во главе с высшим должностным лицом субъекта РФ.

В соответствии со ст. 83 Конституции РБ, Глава Республики Башкортостан избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан и обладающими, в соответствии с федеральным законом, активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Возрастной ценз установлен на уровне 30 лет, лицо должно обладать пассивным избирательным правом и соответствовать требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации федеральным законом.

Срок полномочий Главы Республики Башкортостан составляет 5 лет.

В соответствии со ст. 84 Конституции РБ, Глава Республики Башкортостан приступает к осуществлению своих полномочий с момента принесения им присяги.

Вместе с тем, интересным представляется тот факт, что положения Конституции Республики Башкортостан, в частности статей 85 и 86 и статьи 3 За-

---

[1] Толкачев К. Б. Выборы высшего должностного лица // Блог Константина Толкачева, Председателя Государственного Собрания – Курултая РБ, Секретаря Башкортостанского Политсовета Партии «Единая Россия». 8 апр. 2013 г. URL: http://kbtolkachov.livejournal.com/41742.html (дата обращения 01.09.2015); Новичков П. С. Восстановление прямых выборов глав регионов в РФ // Сайт «Русский портал» URL:http://rupor.umi.ru/russkoe_nasledie/russkaya_istoria/sobutiya/vosstanovlenie_pryamyh_vyborov_glav_regionov_v_rf (дата обращения 01.09.2015). Автореф. дис. … канд. полит. наук. Прямые выборы глав субъектов как предмет политической борьбы в 2004-2011 г. // Сайт DocMe. URL: http://www.docme.ru/doc/231995/pryamye-vybory-glav-subektov-rf-kak-predmet-politicheskoj (дата обращения 01.09.2015).

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 1.

кона Республики Башкортостан «О Главе Республике Башкортостан», предписывают, что присяга должна приноситься в том числе и на башкирском языке и в дальнейшем руководитель региона обязан владеть государственными языками РБ, однако требований владения башкирским языком для кандидата на пост главы субъекта Российской Федерации не требуется. Очевидно, что владение государственными языками фактически является одним из необходимых условий.

В соответствии со ст. 82 Конституции РБ и ст. 1 Закона «О Главе Республики Башкортостан», Глава региона является высшим должностным лицом Республики Башкортостан и в то же время и главой исполнительной власти в Республике Башкортостан, входя в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Глава Республики Башкортостан является гарантом реализации прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия руководителя региона содержатся в 28 пунктах статьи 87 Конституции Республики Башкортостан.

Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации предполагает участие исполнительных органов власти – в лице их руководителя – в региональном законодательном процессе. Глава исполнительной власти субъекта РФ наделяется рядом правомочий, выступающих инструментами механизма сдержек и противовесов.

Взаимодействие Главы республики с законодательным органом, происходит уже на предпроектном этапе законотворчества при осуществлении планирования законоподготовительных работ.

Тот факт, что Глава Республики Башкортостан имеет возможность участвовать в работе Государственного Собрания Республики Башкортостан с правом совещательного голоса (п. 11 ст. 87 Конституции РБ) по нашему мнению является весьма значимым и в полной мере отвечающим принципам демократического общества.

Наряду с этим, как субъект права законодательной инициативы, он вносит законопроекты в Государственное Собрание Республики Башкортостан (п. 8 ст.87 Конституции РБ), обращается к Государственному Собранию с ежегодным Посланием к народу Республики Башкортостан, представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан (п. 10 ст. 87 Конституции РБ).

Также в реализации законодательной деятельности республики Глава (пп. 7, 9, 12–18 ст. 87 Конституции РБ):

1) обнародует законы Республики Башкортостан либо отклоняет их;

2) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан программы социально-экономического развития Республики Башкортостан;

3) вправе созывать вновь избранное Государственное Собрание Республики Башкортостан на первое заседание ранее срока, установленного для

Государственного Собрания Республики Башкортостан настоящей Конституцией, а также требовать созыва внеочередного заседания Государственного Собрания Республики Башкортостан;

4) вносит в Государственное Собрание Республики Башкортостан предложения о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан либо об их отмене;

5) издает указ о досрочном прекращении полномочий (роспуске) Государственного Собрания Республики Башкортостан;

6) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для назначения на государственные должности республики.

Анализ конституционных положений дает основание для вывода: Конституция Республики Башкортостан создала необходимые условия для воспрепятствования превращению института Главы Республики Башкортостан в режим личной власти, неподконтрольной народу или способной игнорировать другие органы государственной власти. Полномочия Главы четко очерчиваются рамками Конституции Республики Башкортостан, выйти за которые он не имеет права. Другие государственные органы также имеют определенные рычаги воздействия на Главу Республики Башкортостан: любой нормативный указ Главы региона может быть признан Конституционным Судом Республики Башкортостан не соответствующим Конституции Республики Башкортостан по запросу соответствующих органов государственной власти. В этом случае такой указ утрачивает юридическую силу. Государственное Собрание Республики Башкортостан вправе обжаловать акты Главы Республики Башкортостан, органов исполнительной власти Республики Башкортостан в судебном порядке[1].

В соответствии с п. 17 ст. 71 Конституции Республики Башкортостан, Государственное Собрание Республики Башкортостан вправе решать вопрос о недоверии (доверии) Главе Республики Башкортостан и его отставке. Из изложенного следует, что Конституция Республики Башкортостан устанавливает необходимые рычаги сдерживания или систему сдержек и противовесов от всевозможных авторитарных решений Главы региона.

С целью наиболее полного анализа полномочий и функций Главы Республики Башкортостан предлагаем их квалификацию по областям управления и обеспечения:

1) права и свободы гражданина;

2) национальная политика республики;

3) законность и правопорядок на территории субъекта Российской Федерации;

4) социально-экономическое развитие региона;

5) законодательная деятельность республики;

---

[1] П. 22 ст. 71 Конституции Республики Башкортостан // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 02.08.2015).

6) исполнительно-распорядительная деятельность;

7) судебная власть на территории Республики Башкортостан.

Итак, Глава Республики Башкортостан гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, с этой целью созданы Межведомственный совет общественной безопасности, являющийся конституционным органом, обеспечивающим условия для реализации Главой Республики Башкортостан его полномочий по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, экономических и политических интересов Республики Башкортостан, обеспечения законности и правопорядка на ее территории[1], Антитеррористическая комиссия Республики Башкортостан, Антинаркотическая комиссия Республики Башкортостан, Совет при Главе Республики Башкортостан по противодействию коррупции.

Также руководитель республики вправе отменять акты республиканских органов исполнительной власти или приостанавливать их действие, если они противоречат законодательству Российской Федерации и Республики Башкортостан. Реализация данного положения заключается в организации бесперебойного, беспрерывного, а главное, законного функционирования всего государственного аппарата Республики Башкортостан и обнародовании (отклонении) законов.

С целью наиболее эффективной выработки и реализации национальной политики Республики Башкортостан созданы и функционируют Комиссия по государственной символике при Главе Республики Башкортостан, Совет при Главе Республики Башкортостан по вопросам содействия укреплению межнационального согласия и мира.

Защита экономических интересов республики, по нашему мнению, выражается в следующем:

1. Представление региона в отношениях с Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, иными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

С целью защиты экономических интересов созданы Комиссия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Республике Башкортостан, Координационный совет по предпринимательству при Главе Республики Башкортостан, Общественный совет по улучшению инвестиционного климата при Главе Республики Башкортостан.

---

[1] П. 19 ст. 87 Конституция Республики Башкортостан и ст. 11 Закона Республики Башкортостан от 25.03.2005 № 173-з (ред. от 29.12.2011) «Об обеспечении общественной безопасности в Республике Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 02.08.2015).

2. Определение основных направлений социально-экономического развития Республики Башкортостан реализовывается, в том числе, и посредством представления Государственному Собранию Башкортостана программ социально-экономического развития, подписания договоров и соглашений, оглашения ежегодного Послания Главы Республики Башкортостан Государственному Собранию.

Следует отметить, что с целью наиболее эффективного развития социально-экономической политики при Главе республики создан ряд советов, например Координационный совет по предпринимательству при Президенте Республики Башкортостан, Общественный совет по улучшению инвестиционного климата при Главе Республики Башкортостан, Совет по вопросам благотворительной деятельности[1].

Положение об обеспечении высшим должностным лицом правопорядка в субъекте РФ в настоящее время весьма неоднозначно.

С одной стороны, если под общественной безопасностью понимать составляющие национальной безопасности, выраженные в уровне защищенности личности, общества и государства, преимущественно от внутренних угроз общеопасного характера, то однозначно Глава республики имеет возможность реализовать свои полномочия в этой области. В Республики Башкортостан создан и действует конституционный орган – Межведомственный совет общественный безопасности, основные функции которого заключаются в следующем:

– организация и координация разработки стратегии обеспечения общественной безопасности в Республике Башкортостан, оценка угроз объектам общественной безопасности и выявление их источников;

– подготовка проектов решений Главы Республики Башкортостан по вопросам обеспечения общественной безопасности в Республике Башкортостан;

– рассмотрение проектов законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан, затрагивающих вопросы обеспечения общественной безопасности в Республике Башкортостан, представление рекомендаций по ним Главе Республики Башкортостан;

– накопление, анализ, оценка информации о функционировании системы обеспечения общественной безопасности в Республике Башкортостан, выработка рекомендаций по ее совершенствованию;

– организация подготовки республиканских целевых программ в области обеспечения общественной безопасности, оценка их эффективности, осуществление контроля за ходом их реализации;

– осуществление контроля за реализацией органами исполнительной власти Республики Башкортостан принятых решений в области обеспечения общественной безопасности;

---

[1] Полный перечень совещательных и межотраслевых органов, действующих под председательством Главы Республики Башкортостан, приведен в приложение В.

– организация научных исследований в области обеспечения общественной безопасности;

– решение иных задач в сфере обеспечения общественной безопасности в Республике Башкортостан в соответствии с действующим законодательством.

С другой стороны, если рассматривать источники угрозы общественной безопасности как преступные посягательства, как следует из положений Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом России 20 ноября 2013 г.[1,] то следует отметить: правоохранительные органы являются структурными подразделениями министерств и служб федерации и имеют строгое вертикальное подчинение. В этой области регионы вправе издавать нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение и соблюдение прав человека и гражданина на территории региона в пределах компетенции. Так, в качестве примера следует привести Закон Республики Башкортостан «О тишине и покое»[2], «О комендантском часе»[3] и др., также регионы с указанной целью вправе создавать коллегиальные органы, например административные комиссии[4], комиссии по делам несовершеннолетних[5].

Вышеизложенное свидетельствует, что Глава Республики Башкортостан наделен широкими политико-властными полномочиями и занимает доминирующее положение в системе высших органов государственной власти субъекта России. Значительный объем полномочий, принадлежащий Главе республики по обеспечению и защите прав и свобод граждан, обусловлен местом, занимаемым им в системе государственных органов.

В рамках определения направлений внешней деятельности Глава Республики Башкортостан представляет регион во взаимоотношениях с федеральными органами исполнительной власти, иными субъектами, представителями зарубежных стран.

---

[1] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013) // Официальные сетевые ресурсы Президента России. URL: http://www.kremlin.ru по состоянию на 20.11.2013 (дата обращения 01.09.2015).

[2] Закон Республики Башкортостан № 430-з от 18 июля 2011 года «Об обеспечении покоя граждан и тишины в ночное время» (с изменениями на 3 июня 2013 года) // Официальный сайт Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан. URL: gsrb.ru›upload/iblock/7a4/430-2011.doc

[3] Закон Республики Башкортостан от 31.12.99 № 44-з (ред. от 04.03.2014) «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан» (принят Законодательной Палатой Государственного Собрания РБ 25.11.1999) // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.06.2015).

[4]Закон Республики Башкортостан № 64-З от 22.01.2004 (в ред. от 23.03.2011) «Об административных комиссиях в Республике Башкортостан» // Официальный сайт Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан. URL: MainLeftMenu/ZakonoTvorch/Zakoni/64-2004.php (дата обращения 01.06.2015).

[5] Закон Республики Башкортостан № 522-з от 29.12.2007 г. (ред. от 21.09.2015) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 24.09.2015).

Определение внутренней политики является приоритетом главы региона. Концептуальные основы экономической и социальной сферы формулируются в ежегодных посланиях Законодательному Собранию – Курултаю Республики Башкортостан.

Анализ соотношения Конституций Российской Федерации и Республики Башкортостана не входит в предмет исследования, однако считаем, что позволительно утверждать: объем полномочий, функций и задач Президента Российской Федерации и Главы Республики Башкортостан в большинстве схожи, при этом мы не отождествляем их конституционно-правовое положение[1].

5.3. Гарантии, предоставляемые Главе Республики Башкортостан и ограничения, связанные с замещением государственной должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

В соответствии со ст. 89 Конституции Республики Башкортостан, гарантии правового статуса Главы Республики Башкортостан устанавливаются федеральным законом и законом Республики Башкортостан.

Так, в связи с исполнением государственной деятельности Главе Республики Башкортостан (права по должности) предоставляются:

– денежное содержание;

– специальная связь;

– транспортное обслуживание;

– обеспечение безопасности, в том числе охрана занимаемого жилого помещения и имущества (распространяется и на членов его семьи). Безопасность Главы Республики Башкортостан и его семьи обеспечивается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем Главе Республики Башкортостан возмещаются за счет бюджета Республики Башкортостан:

– расходы, связанные с использованием официальными лицами и делегациями залов аэропортов и аэровокзалов, железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов) и речных вокзалов;

– расходы на представительские цели;

– финансирование расходов, связанных с сопровождением Главы Республики Башкортостан его (ее) супругой (супругом) в ходе официальных визитов, приемов, встреч, иных протокольных и церемониальных мероприятий.

В области трудовых прав Главе Республики Башкортостан гарантирован ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 48 календарных дней.

В области жилищно-коммунального обеспечения Главе Республики и членам его семьи предоставляются:

---

[1] Сравнительная таблица правового положения Президента Российской Федерации и Главы Республики Башкортостан приведена в Приложении 3.

– государственная дача;

– расходы на содержание (включая плату за жилое помещение и коммунальные услуги) государственной дачи и государственной квартиры (отдельного дома).

В области социального обеспечения и в сфере здравоохранения Глава Республики Башкортостан имеет право на:

– бесплатный проезд на территории Республики Башкортостан по всем железнодорожным, воздушным, автомобильным, внутренним водным путям сообщения и на всех видах городского пассажирского транспорта;

– медицинское обслуживание;

– санаторно-курортное лечение;

– автотранспортное обслуживание и обеспечение связью.

Вместе с тем социально-политические гарантии предоставляются и Главе Республики Башкортостан, ушедшему в отставку, в частности предоставляются:

– единовременное денежное пособие в размере годового денежного вознаграждения Главы Республики Башкортостан – при подаче в отставку;

– в случае достижения им пенсионного возраста – пенсия на общих основаниях или ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 80 процентов от месячного денежного вознаграждения Главы Республики Башкортостан, независимо от продолжительности стажа государственной службы, подлежащее периодическому пересмотру исходя из увеличения месячного денежного вознаграждения Главы Республики Башкортостан (по выбору лица, замещавшего государственную должность и ушедшего в отставку). Выплата пенсии приостанавливается в случае замещения Главой Республики Башкортостан, находящимся в отставке, государственной должности Российской Федерации, государственной должности Республики Башкортостан или иного субъекта Российской Федерации либо должности государственной гражданской службы на период замещения одной из указанных должностей;

– государственная дача;

– государственная квартира (отдельный дом);

– расходы на содержание (включая плату за жилое помещение и коммунальные услуги) государственной дачи и государственной квартиры (отдельного дома);

– санаторно-курортное лечение;

– медицинское обслуживание (в том числе и членам его семьи);

– специальная связь;

– транспортное обслуживание;

– обеспечение безопасности;

– возмещение расходов на поездки по приглашению органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, руководителей иностранных государств, международных организаций;

– право содержать за счет средств бюджета Республики Башкортостан аппарат помощников, общее месячное денежное вознаграждение которых ус-

танавливается в сумме, не превышающей месячного размера денежного вознаграждения Главы Республики Башкортостан;

– отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой (в том числе персональными компьютерами, подключенными как к общей сети, так и ко всем имеющимся правовым базам и государственным информационным системам, копировально-множительной техникой, аппаратом факсимильной связи), средствами связи для размещения аппарата помощников;

– в случае причинения увечья или иного повреждения здоровья производится единовременная выплата за счет средств бюджета Республики Башкортостан в пределах годового денежного вознаграждения Главы Республики Башкортостан в порядке, определяемом Правительством Республики Башкортостан;

– в случае смерти – членам семьи назначается ежемесячное пособие в сумме, равной шестикратному минимальному размеру пенсии по старости, установленному федеральным законом.

Касательно ограничений применительно к лицу замещающего должность главы субъекта Закон РБ содержит лишь отсылочную норму (ст. 10) к федеральному законодательству. Так, в соответствии со ст. 11 ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 10 Закона Республики Башкортостан «О Главе Республики Башкортостан», в частности Глава РБ не может одновременно:

– являться депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

– являться членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

– являться судьей;

– замещать иные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы;

– замещать иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности;

– не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

– не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, если иное не

предусмотрено федеральными законами, или если в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в соответствии с федеральными законами, им не поручено участвовать в управлении этой организацией;

– быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти;

– использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

– получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства Российской Федерации;

– получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

– принимать без разрешения Президента Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

– выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

– входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

– открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Данный запрет распространяется на супруг (супругов) и несовершеннолетних детей глав субъектов РФ;

– не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, при условии, что указанные виды деятельности не имеют исключительного финансирования за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмот-

рено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Самостоятельность главы исполнительной власти Республики Башкортостан обеспечивается его финансовой, организационной, функциональной независимостью.

В соответствии со ст. 24 Закона РБ № 472-з, организационное, правовое, информационное, аналитическое и документационное обеспечение деятельности Главы Республики Башкортостан осуществляется Администрацией Главы Республики Башкортостан, которая имеет статус государственного органа.

Финансовое, материально-техническое, социально-бытовое и медицинское обеспечение деятельности Главы Республики Башкортостан осуществляется Управлением делами Главы Республики Башкортостан в порядке, определяемом Правительством Республики Башкортостан. Управление делами Главы Республики Башкортостан является государственным органом Республики Башкортостан.

Тот факт, что положения об Администрации Главы Республики Башкортостан, Управлении делами Главы Республики Башкортостан утверждаются высшим должностным лицом субъекта РФ, свидетельствует об исключительной самостоятельности главы исполнительной власти региона.

Финансирование деятельности Главы республики осуществляется за счет средств регионального бюджета.

В этой связи отметим, что в соответствии с ч. 5 ст. 20 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных отдельной статьей.

Однако Закон РБ «О республиканских органах исполнительной власти» не содержит аналогичного указания, законодатель в ст. 13 определил, что главе региона выплачивается денежное содержание, без указания источника финансирования, и изложил перечень расходов (на представительские цели, обеспечение безопасности Главы Республики Башкортостан и членов его семьи, содержание государственной дачи и государственной квартиры (отдельного дома)).

5.4. Система органов исполнительной власти Республики Башкортостан

Главой 5 «Исполнительная власть» Конституции Республики Башкортостан, в частности статьями 91, 98, предусмотрено, что высшим органом исполнительной власти Республики Башкортостан является Правительство РБ, координирующее деятельность министерств, государственных комитетов и

других органов исполнительной власти. В соответствии с пп. «м» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется региональным законом.

Так, в соответствии со ст. 92 Конституции РБ и Законом Республики Башкортостан «О республиканских органах исполнительной власти», систему органов исполнительной власти возглавляет Правительство, главой которого является Глава РБ.

В соответствии со ст. 87, 97 Конституции Республики Башкортостан, Главе Республики Башкортостан предоставлен широкой спектр возможности структурирования исполнительных органов, что позволяет ему реагировать на объективные, реальные изменения управленческих задач, обусловленные социально-экономическими и политическими условиями. Таким образом, обеспечивается самостоятельность и организационная автономия региональной исполнительной власти. Оформление системной организации исполнительной власти региональным законом также является взвешенным и логичным в связи с тем, что закон, по сравнению с указом или постановлением высшего должностного лица, отличается большей стабильностью.

Анализ системы государственных органов требует освещения полномочий Главы Республики Башкортостан в системе исполнительной власти.

Статья 94 Конституции РБ предоставляет главе Правительства – Главе Республики Башкортостан – право формирования его состава. В соответствии с пп. 4, 5 ст. 87 Конституции РБ и с согласия Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, он назначает Премьер-министра, по представлению Правительства Республики Башкортостан утверждает положения о министерствах, государственных комитетах, ведомствах Республики Башкортостан, предельную численность работников аппаратов республиканских органов исполнительной власти и лимиты количества служебных легковых автомобилей республиканских органов исполнительной власти, состав и численность коллегий министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Башкортостан, назначает и освобождает от должности заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, министров, председателей государственных комитетов и руководителей ведомств Республики Башкортостан по представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан осуществляет контроль за исполнением республиканскими органами исполнительной власти законов Республики Башкортостан, указов и распоряжений Главы Республики Башкортостан.

Анализ положений ст. 87 Конституции Республики Башкортостан позволяет констатировать, что в сфере исполнительной ветви власти Глава Республики Башкортостан, наряду с ранее указанным, полномочен:

1) определять основные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан;

2) формировать Правительство Республики Башкортостан и руководить его деятельностью;

3) принимать решение об отставке Правительства Республики Башкортостан;

4) назначать и освобождать от должности заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, министров, председателей государственных комитетов и руководителей ведомств Республики Башкортостан по представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан;

5) создавать администрацию Главы Республики Башкортостан;

6) обеспечивать координацию деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан с иными органами государственной власти Республики Башкортостан и в соответствии с законодательством Российской Федерации организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Республики Башкортостан с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями. В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти Республики Башкортостан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, на основании подпункта «д1» пункта 7 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункта 20 статьи 87 Конституции Республики Башкортостан, созданы Координационный совет при Президенте Республики Башкортостан по вопросам организации, взаимодействия органов исполнительной власти Республики Башкортостан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Республике Башкортостан и Общественные советы при республиканских органах исполнительной власти;

7) назначать и отзывать полномочных представителей Республики Башкортостан при органах государственной власти Российской Федерации субъектов Российской Федерации, а также в субъектах иностранных федеративных государств и административно-территориальных образованиях иностранных государств.

Возвращаясь к системе органов исполнительной власти республики, отметим, что в соответствии со ст. 92 Конституции Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан является высшим органом исполнительной власти Республики Башкортостан, входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, осуществляет свою деятельность на основании Закона Республики Башкортостан от 14 марта 2003 года № 474-з«О

Правительстве Республики Башкортостан» и Постановления Правительства Республики Башкортостан от 5 апреля 2004 года № 502 «О Регламенте Правительства Республики Башкортостан и Порядке планирования деятельности и отчетности органов исполнительной власти Республики Башкортостан»[1]. Правительство Республики возглавляет Глава Республики Башкортостан.

Действующее на постоянной, плановой основе вновь образованное Правительство Республики Башкортостан представляет на рассмотрение Главы Республики Башкортостан и Государственного Собрания – Курултая РБ программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий.

Правительство Республики Башкортостан формируется Главой Республики Башкортостан в составе Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан в количестве 7 человек, министров – 13, председателей государственных комитетов – 6 и руководителей ведомств Республики Башкортостан – 7[2]. По представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан Глава Республики Башкортостан может включить в состав Правительства Республики Башкортостан руководителей других государственных органов и организаций Республики Башкортостан.

В соответствии со ст. 96 Конституции РБ и ст. 21 Закона Республики Башкортостан «О Правительстве Республики Башкортостан», Правительство Республики Башкортостан издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Республики Башкортостан. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Республики Башкортостан. Акты Правительства Республики Башкортостан подписываются Президентом Республики Башкортостан, а в его отсутствие и (или) по его поручению – Премьер-министром Правительства Республики Башкортостан или одним из заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан.

Поскольку Правительство РБ является органом общей компетенции, направления его деятельности охватывают все сферы и отрасли жизнедеятельности региона.

В ст. 11 Закона РБ «О Правительстве Республики Башкортостан» приведен общий перечень вопросов. Так, Правительство РБ:

1) руководит работой министерств, государственных комитетов Республики Башкортостан и других органов исполнительной власти Республики Башкортостан и контролирует их деятельность;

2) утверждает положение о министерствах, государственных комитетах, ведомствах Республики Башкортостан, предельную численность работни-

---

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан. URL: http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government (дата обращения 01.09.2015).

[2] Там же.

ков аппаратов республиканских органов исполнительной власти и лимиты количества служебных легковых автомобилей республиканских органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете Республики Башкортостан;

3) назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, заместителей председателей государственных комитетов, заместителей руководителей ведомств Республики Башкортостан, руководителей органов и организаций при Правительстве Республики Башкортостан;

4) в пределах своих полномочий разрешает споры между органами исполнительной власти Республики Башкортостан;

5) вправе создавать постоянные и временные комиссии и другие рабочие органы для подготовки предложений по отдельным вопросам разработки проектов решений Правительства Республики Башкортостан и рассмотрения разногласий по таким проектам, а также для выполнения отдельных поручений Правительства Республики Башкортостан;

6) создает согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон в пределах своих полномочий с целью разрешения споров между органами исполнительной власти Республики Башкортостан;

7) вправе отменять акты республиканских органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов, если они противоречат законодательству Российской Федерации и Республики Башкортостан;

8) способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов исполнительной власти Республики Башкортостан с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения деятельности Правительства Республики Башкортостан при необходимости могут быть образованы органы и организации при Правительстве Республики Башкортостан, финансирование которых осуществляется в пределах средств, предусмотренных на содержание Правительства Республики Башкортостан.

На основании ст. 96 Конституции и с учетом общих вопросов деятельности, Правительству Республики Башкортостан предоставлены следующие полномочия:

1) осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина;

2) осуществление в пределах своих полномочий мер по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

3) разработка для представления Главой Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултаю Республики Башкортостан проекта бюджета Республики Башкортостан, проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан, а также проектов программ социально-экономического развития Республики Башкортостан;

4) обеспечение исполнения бюджета Республики Башкортостан и подготовки отчета об исполнении указанного бюджета, отчетов об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан и отчетов о выполнении программ социально-экономического развития Республики Башкортостан для представления их Главой Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултаю Республики Башкортостан;

5) осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Башкортостан и управлению процессами экономического и социального развития Республики Башкортостан; участие в проведении единой федеральной политики в области финансов;

6) участие в проведении единой федеральной политики в области культуры, науки, образования; участие в проведении единой федеральной политики в области здравоохранения, социальной защиты, социального обеспечения;

7) участие в проведении единой федеральной политики в области экологии, природопользования, охраны окружающей среды; управление и распоряжение государственной собственностью Республики Башкортостан в соответствии с законами Республики Башкортостан, а также управление федеральной собственностью, переданной в управление Республики Башкортостан, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством изданные им правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, законам и иным нормативным правовым актам Республики Башкортостан, а также вправе обратиться в суд; заключает соглашения с Правительством Российской Федерации, иными органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

9) осуществляет деятельность в сфере внешнеэкономических связей Республики Башкортостан; формирует и осуществляет руководство иными органами исполнительной власти Республики Башкортостан;

10) представляет Главе Республики Башкортостан ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан.

Наряду с вышеизложенным, Правительство Республики Башкортостан реализует свои полномочия в следующих сферах:

1) экономика;

2) бюджет и финансы;

3) социально-трудовая;

4) развитие науки, культуры, образования;

5) природопользование и охрана окружающей среды, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций;

6) обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности;

7) сфера межрегиональных и внешнеэкономических связей.

В соответствии со ст. 98 Конституции РБ, систему органов исполнительной власти Республики Башкортостан составляют министерства, государственные комитеты и другие органы исполнительной власти Республики Башкортостан, осуществляющие отраслевое и межотраслевое управление[1].

В соответствии с действующим законодательством и нормативно-правовыми актами Республики Башкортостан, министерство Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своей компетенции отраслевое управление процессами экономического и социального развития.

На сегодняшний день созданы и действуют 13 министерств.

Руководителем министерства является министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой Республики Башкортостан по представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан.

Государственный комитет Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Главой комитета является председатель государственного комитета, назначаемый и освобождаемый от должности Главой Республики Башкортостан по представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан.

Под ведомством в системе органов исполнительной власти Республики Башкортостан следует понимать республиканский орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности и в пределах своей компетенции специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

В республике действуют 7 комитетов, 1 агентство, 3 управления, 1 инспекция[2].

Агентство возглавляется руководителем, который назначается на должность и освобождается от нее Правительством Республики Башкортостан.

---

[1]Указ Президента РБ от 29.09.2014 № УП-255 (ред. от 03.09.2015) «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан» // URL: http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.09.2015).

[2]Указ Президента РБ от 29.09.2014 № УП-255 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан» URL: http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 30.09.2015).

Управлением руководит начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Правительством Республики Башкортостан.

Инспекцией руководит начальник, который назначается на должность и освобождается от нее Правительством Республики Башкортостан.

Структура и штатное расписание аппарата республиканского органа исполнительной власти утверждаются руководителем органа в пределах установленной предельной численности и фонда оплаты труда.

Основными структурными подразделениями аппарата республиканского органа исполнительной власти являются отделы.

Предельная численность работников аппарата республиканского органа исполнительной власти утверждается Главой Республики Башкортостан по представлению Правительства Республики Башкортостан.

Права, обязанности и ответственность работников аппарата республиканского органа исполнительной власти определяются законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан о государственной гражданской службе, труде, республиканских органах исполнительной власти, иными нормативными правовыми актами, а также должностными инструкциями.

Для осуществления полномочий республиканских органов исполнительной власти, по решению Главы Республики Башкортостан, могут быть созданы территориальные органы, а по решению Правительства РБ – подведомственные организации республиканских органов исполнительной власти.

Финансирование территориальных органов, подведомственных организаций республиканских органов исполнительной власти осуществляется за счет средств бюджета Республики Башкортостан в пределах средств, выделенных на эти цели.

Органы исполнительной власти действуют в пределах своей компетенции, каждый имеет свою правосубъектность, исключительные функции, определяемые Положением о конкретном органе исполнительной власти, но вместе с тем Законом РБ «О республиканских органах исполнительной власти» определены полномочия и права, предоставленные всему исполнительно-распорядительному республики. Так, данные органы правомочны:

а) осуществлять от имени Республики Башкортостан управление и регулирование в установленной сфере деятельности;

б) разрабатывать и реализовывать социально-экономическую стратегию и государственную политику в установленной сфере деятельности;

в) разрабатывать и вносить в Правительство Республики Башкортостан проекты законов и иных нормативных правовых актов и ненормативных правовых актов, республиканских программ, предложения по участию республики в федеральных программах; после утверждения – участвуют в их реализации;

г) исполнять законы и иные нормативные правовые акты путем проведения конкретных мероприятий и организации работы в подведомственных организациях, осуществляют контроль за их исполнением;

д) заключать договоры и соглашения в пределах своей компетенции;

е) организовывать и взаимодействовать с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в установленной сфере деятельности;

ж) координировать в установленной сфере деятельности вопросы труда и социального партнерства;

з) участвовать в подготовке предложений в области международных и внешнеэкономических связей Республики Башкортостан;

и) взаимодействовать с органами исполнительной власти субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, органами международных организаций;

к) координировать проведение научных исследований и разработок и содействовать использованию их результатов;

л) проводить кадровую политику в установленной сфере деятельности, организовывать подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров.

Республиканские органы исполнительной власти имеют следующие права в пределах своей компетенции:

а) вносить на рассмотрение Главе Республики Башкортостан и Правительства Республики Башкортостан предложения о развитии установленной сферы деятельности;

б) принимать в необходимых случаях совместные с другими органами исполнительной власти решения;

в) осуществлять контроль за исполнением законов Республики Башкортостан, нормативных правовых актов Главы Республики Башкортостан и Правительства Республики Башкортостан, своих правовых актов в установленной сфере деятельности;

г) применять меры государственного принуждения в установленном законодательством порядке;

д) отменять акты территориальных органов республиканских органов исполнительной власти или приостанавливать их действие в случае несоответствия их законодательству Российской Федерации и Республики Башкортостан;

е) назначать на должность и освобождать от должности руководителей территориальных органов республиканских органов исполнительной власти, заключать (изменять, расторгать) в установленном законодательством порядке трудовые договоры с руководителями территориальных органов республиканских органов исполнительной власти, подведомственных государственных организаций;

ж) решать в установленной сфере деятельности все вопросы в пределах их компетенции;

з) запрашивать и получать от иных республиканских органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций установленной сферы деятельности информацию и материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в их компетенцию;

и) издавать нормативные правовые акты, разрабатывать методические материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Республиканские органы исполнительной власти могут наделяться иными правами, вытекающими из особенностей установленной сферы деятельности.

Самостоятельность республиканских органов исполнительной власти обеспечивается в том числе нормативно-правовыми средствами. Так, отметим, что в контексте правовой формы управления органы исполнительной власти региона вправе издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты: постановления, приказы, инструкции.

Нормативные правовые акты республиканских органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина или имеющие межведомственный характер, подлежат обязательной государственной регистрации в уполномоченном республиканском органе исполнительной власти в области ведения регистров правовых актов и официальному опубликованию.

Нормативные правовые акты республиканских органов исполнительной власти, принимаемые в пределах их компетенции, действуют на всей территории Республики Башкортостан и обязательны для исполнения.

Наряду с органами исполнительной власти и с целью согласования решения важнейших задач в установленной сфере деятельности, в республиканском органе исполнительной власти образуется коллегия в составе руководителя указанного органа (председатель коллегии), его заместителей, входящих в состав коллегии по должности, а также других лиц, в том числе руководителей структурных подразделений республиканского органа исполнительной власти, его территориальных органов, подведомственных организаций.

Состав и численность коллегии утверждаются Главой Республики Башкортостан по представлению Правительства Республики Башкортостан.

Члены коллегии, не входящие в ее состав по должности, могут быть введены в состав коллегии по предложению руководителя республиканского органа исполнительной власти.

Решение коллегии оформляется соответствующим нормативным актом республиканского органа исполнительной власти. В случае разногласий между руководителем республиканского органа исполнительной власти и коллегией руководитель проводит свое решение, докладывая о возникших разногласиях в Правительство Республики Башкортостан. Члены коллегии республиканского органа исполнительной власти вправе сообщить свое особое мнение в Правительство Республики Башкортостан.

Самостоятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации характеризуется их финансовой обособленностью. Согласно п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти государственной власти субъектов Российской Федерации», финансирование органов исполни-

тельной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств регионального бюджета, предусмотренных отдельной статьей.

В соответствии со ст. 6 Закона РБ № 472-з «О республиканских органах исполнительной власти»[1], органы исполнительной власти обеспечиваются необходимым для их деятельности имуществом – зданиями и сооружениями, материально-техническими средствами, оборудованием, организуют учет материальных и денежных средств и осуществляют контроль за их использованием.

Финансирование деятельности республиканских органов исполнительной власти осуществляется за счет средств бюджета Республики Башкортостан.

Изложенное позволяет констатировать, что в республике созданы условия и гарантия для безусловной самостоятельности исполнительной власти, что в полной мере отвечает требованиям демократического общества.

Наличие совещательных органов при Главе Республики Башкортостан (функционирует 14 различных советов[2]), коллегиальных органов исполнительной власти устойчиво свидетельствует о том, что руководство регионом происходит в состоянии оперативного реагирования на складывающуюся обстановку в субъекте РФ и имеет своей целью принятие объективных решений, отвечающих реалиям, что в полной мере соответствует принципам государственного управления.

В последнее время речь идет о поиске баланса в использовании принципа централизации и децентрализации, а также в сочетании публичного и частных интересов, то есть признания необходимости как в целом государственного управления в ключевых сферах жизнедеятельности (обеспечения обороны и безопасности, в социальной области и т.д.), так и государственного регулирования в отдельных сферах экономики.

В настоящее время при Правительстве РБ создано и функционирует более 40 различных совещательных комиссий[3].

---

[1]Закон Республики Башкортостан от 13.03.2003 № 472-з «О республиканских органах исполнительной власти» // URL: http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 05.08.2015).

[2] Приложение 4.

[3] См. приложение 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15

(с изменениями и дополнениями от: 3 ноября 2000 г., 3 декабря 2002 г., 15 июня 2006 г., 18 сентября 2008 г., 13 июля 2009 г., 19 мая 2011 г., 28 июня 2012 г., 4 марта 2014 г.).

Преамбула
Раздел первый
Глава 1. Основы конституционного строя Республики Башкортостан
Глава 2. Права, свободы и обязанности человека и гражданина
Глава 3. Административно-территориальное устройство и столица Республики Башкортостан
Глава 4. Законодательная власть
Глава 5. Исполнительная власть
Глава 6. Гарантии эффективного функционирования публичной власти в Республике Башкортостан
Глава 7. Судебная власть
Глава 8. Местное самоуправление
Глава 9. Финансы и бюджет
Глава 10. Государственные символы Республики Башкортостан
Глава 11. Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан
Раздел второй. Заключительные и переходные положения (п.п. 1–2)

Мы, многонациональный народ Республики Башкортостан, соединенные общей судьбой на своей земле, исходя из общепризнанного права народов на самоопределение, принципов равноправия, добровольности и свободы волеизъявления, принимая во внимание, что башкирский народ в XVI веке добровольно присоединился к России, в 1919 году на основе Соглашения Центральной Советской Власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение была образована Башкирская автономная республика в составе РСФСР, преобразованная в 1990 году в Республику Башкортостан в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан, основываясь на Конституции Российской Федерации и Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан», свидетельствуя уважение к правам и свободам человека и

гражданина, всех народов, сознавая ответственность за свою республику перед нынешним и будущими поколениями, стремясь обеспечить достойную жизнь, гражданский мир и межнациональное согласие, принимаем в лице своих полномочных представителей Конституцию Республики Башкортостан.

Раздел первый

Глава 1
Основы конституционного строя Республики Башкортостан

Статья 1

Республика Башкортостан является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики. Наименования «Республика Башкортостан» и «Башкортостан» равнозначны.

Государственность Республики Башкортостан выражается в том, что Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан.

Статус Республики Башкортостан и границы ее территории могут быть изменены только с согласия Республики Башкортостан.

Государственными языками Республики Башкортостан являются башкирский и русский языки.

Статья 2

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Республике Башкортостан. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность Республики Башкортостан как государства.

Статья 3

В Республике Башкортостан действует конституционная система власти народа.

Народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящей Конституцией.

Статья 4

Республика Башкортостан является равноправным субъектом Российской Федерации.

Отношения между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами государственной власти Российской Федерации определяются настоящей Конституцией, Конституцией Российской Федерации и Договором о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, иными договорами и соглашениями.

Статья 5

Государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Статья 6

Государственную власть в Республике Башкортостан осуществляют Государственное Собрание Республики Башкортостан, Глава Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан, суды Республики Башкортостан.

Статья 7

В Республике Башкортостан признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Статья 8

В Республике Башкортостан признаются и обеспечиваются равной защитой частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Статья 9

Земля и другие природные ресурсы используются и защищаются в Республике Башкортостан как основа жизни и деятельности ее многонационального народа.

Порядок управления и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, находящимися в соответствии с федеральным законом и соглашениями между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан в государственной собственности Республики Башкортостан, регулируется законом Республики Башкортостан.

Статья 10

Государственная собственность Республики Башкортостан является достоянием ее многонационального народа.

В государственной собственности Республики Башкортостан находятся имущество государственных организаций, культурные и исторические ценности, средства бюджета Республики Башкортостан и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан и иное имущество, необходимое для осуществления задач и функций Республики Башкортостан.

Порядок управления и распоряжения государственной собственностью Республики Башкортостан регулируется в соответствии с федеральным законом, законодательством Республики Башкортостан.

Статья 11

Республика Башкортостан – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Республике Башкортостан охраняются труд и здоровье людей; обеспечивается гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечивается поддержка семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых граждан; развивается система социальных служб; устанавливаются республиканские пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статья 12

В Республике Башкортостан признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В Республике Башкортостан обеспечивается многопартийность.

Не допускается деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации и конституционного строя Республики Башкортостан, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Статья 13

Республика Башкортостан – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Статья 14

Конституция Республики Башкортостан принимается Государственным Собранием Республики Башкортостан или путем референдума.

Конституция Республики Башкортостан обладает высшей юридической силой по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан, имеет прямое действие и применяется на всей территории Республики Башкортостан. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Республике Башкортостан, не должны противоречить настоящей Конституции.

Органы государственной власти, другие государственные органы и государственные учреждения, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения, должностные лица и граждане, находящиеся на территории Республики Башкортостан, обязаны соблюдать Конституцию Республики Башкортостан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан.

Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Статья 15

Республика Башкортостан в пределах своих полномочий осуществляет международные и внешнеэкономические связи.

Республика Башкортостан в соответствии с федеральным законодательством может участвовать в деятельности международных организаций, заключать договоры и соглашения с административно-территориальными образованиями иностранных государств, с субъектами иностранных федеративных государств, с органами государственной власти иностранных государств.

Статья 16

Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Республики Башкортостан и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Республики Башкортостан.

Глава 2
Права, свободы и обязанности человека и гражданина

Статья 17

В Республике Башкортостан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящей Конституцией.

Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Не допускается использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя Республики Башкортостан, разжигания расовой, национальной, социальной, классовой, религиозной ненависти и вражды, пропаганды насилия и войны.

Статья 18

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти Республики Башкортостан, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Статья 19

Все равны перед законом и судом.

Равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Никто не может нести ущерб вследствие своей инвалидности.

Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Статья 20

Перечисление в Конституции Республики Башкортостан основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

В Республике Башкортостан не могут быть приняты законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом.

Статья 21

В Республике Башкортостан иностранным гражданам и лицам без гражданства временное убежище предоставляется в соответствии с федеральным законом.

Статья 22

Каждый имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

Статья 23

Человеческое достоинство неприкосновенно. Ничто не может быть основанием для его умаления.

Статья 24

Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

Статья 25

Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Статья 26

Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Статья 27

Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Статья 28

Каждому, кто законно находится на территории Республики Башкортостан, обеспечивается право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Законы Республики Башкортостан в качестве условия использования гражданами дополнительных льгот, обеспечиваемых за счет собственных материальных, финансовых и иных средств Республики Башкортостан, могут предусматривать критерий постоянного проживания лица на ее территории.

Статья 29

Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или к отказу от них.

Каждый в Республике Башкортостан имеет право свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Гарантируется свобода массовой информации.

Статья 30

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Республика Башкортостан содействует поддержанию толерантности, терпимости и уважения между верующими различных вероисповеданий.

Статья 31

Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

Статья 32

Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Статья 33

Гражданам в соответствии с федеральным законом и законом Республики Башкортостан обеспечивается право участвовать в управлении делами Республики Башкортостан как непосредственно, так и через своих представителей.

Гражданам в соответствии с федеральным законом и законом Республики Башкортостан обеспечивается право избирать и быть избранными в органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах.

Статья 34

Граждане имеют равный доступ к государственной и муниципальной службе.

Статья 35

В Республике Башкортостан в соответствии с федеральным законом и законом Республики Башкортостан гражданам обеспечивается право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Статья 36

В Республике Башкортостан каждому обеспечивается право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем.

Статья 37

Каждый имеет право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления.

Статья 38

Каждому в Республике Башкортостан обеспечивается право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Статья 39

Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной федеральным законом экономической деятельности.

Статья 40

Труд свободен. Каждый в Республике Башкортостан имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, а также право на защиту от безработицы.

Статья 41

Каждый в Республике Башкортостан имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные законами продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, сокращенный рабочий день для ряда профессий и производств.

Статья 42

Семья, материнство, отцовство, детство, инвалиды и пожилые граждане находятся под защитой Республики Башкортостан.

Брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

Забота о детях, их воспитание и содержание - равное право и обязанность родителей.

Дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей. Республика Башкортостан обеспечивает содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Республика Башкортостан поощряет благотворительность по отношению к детям, а также труд по воспитанию детей.

Совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Статья 43

Каждый в Республике Башкортостан имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

В Республике Башкортостан финансируются республиканские программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Статья 44

Каждый в Республике Башкортостан имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 45

В Республике Башкортостан каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В Республике Башкортостан поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Статья 46

Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

Органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Статья 47

Каждый имеет право на образование.

Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а так-

же изучение государственных языков Республики Башкортостан и языков народов Республики Башкортостан.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Республика Башкортостан поддерживает различные формы образования и самообразования.

Статья 48

Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.

Статья 49

В Республике Башкортостан гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина.

Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Статья 50

В Республике Башкортостан гарантируется судебная защита прав и свобод человека и гражданина.

Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти Республики Башкортостан, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Статья 51

В Республике Башкортостан гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи.

Статья 52

Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти Республики Башкортостан или их должностных лиц.

Статья 53

В Республике Башкортостан гарантируется реализация права на указание своей национальной принадлежности.

Статья 54

Республика Башкортостан гарантирует равные права на сохранение родного языка народам, проживающим на ее территории, создает возможности для его свободного изучения и развития.

В Республике Башкортостан создаются условия для свободного изучения государственных языков Республики Башкортостан.

Статья 55

В Республике Башкортостан гарантируется право частной собственности.

Статья 56

В Республике Башкортостан защищаются законные интересы потребителя, поддерживается общественная деятельность по защите его прав.

Статья 57

Республика Башкортостан обеспечивает сохранение и защиту исторического и культурного наследия, развитие культуры башкирского народа и других народов, проживающих на территории Республики Башкортостан.

Статья 58

В Республике Башкортостан гарантируется свобода деятельности общественных объединений.

Статья 59

Закон Республики Башкортостан, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Статья 60

Каждый, находящийся на территории Республики Башкортостан, обязан соблюдать Конституцию Республики Башкортостан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан, уважать права и свободы, честь и достоинство других лиц.

Статья 61

В Республике Башкортостан каждый обязан сохранять окружающую среду, животный и растительный мир, бережно относиться к природным богатствам.

Статья 62

В Республике Башкортостан каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы Республики Башкортостан, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Глава 3
Административно-территориальное устройство и столица Республики Башкортостан

Статья 63

Территория Республики Башкортостан включает в себя районы и города республиканского значения в качестве ее административно-территориальных единиц и закрытое административно-территориальное образование – город Межгорье.

Статья 64

В состав Республики Башкортостан входят следующие административно-территориальные единицы:

районы – Абзелиловский, Альшеевский, Архангельский, Аскинский, Аургазинский, Бакалинский, Балтачевский, Белокатайский, Бижбулякский, Благоварский, Буздякский, Бураевский, Бурзянский, Гафурийский, Дуванский, Ермекеевский, Зианчуринский, Зилаирский, Иглинский, Илишевский, Калтасинский, Караидельский, Кармаскалинский, Кигинский, Краснокамский, Кугарчинский, Кушнаренковский, Куюргазинский, Мечетлинский, Мишкинский, Миякинский, Нуримановский, Салаватский, Стерлибашевский, Стерлитамакский, Татышлинский, Уфимский, Федоровский, Хайбуллинский, Чекмагушевский, Чишминский, Шаранский;

составные административно-территориальные единицы, приравненные по статусу к районам, – Баймакский район и город Баймак, Белебеевский район и город Белебей, Белорецкий район и город Белорецк, Бирский район и город Бирск, Благовещенский район и город Благовещенск, Давлекановский район и город Давлеканово, Дюртюлинский район и город Дюртюли, Ишимбайский район и город Ишимбай, Мелеузовский район и город Мелеуз, Туймазинский район и город Туймазы, Учалинский район и город Учалы, Янаульский район и город Янаул;

города республиканского значения – Агидель, Кумертау, Нефтекамск, Октябрьский, Салават, Сибай, Стерлитамак, Уфа.

Статья 65

Столицей Республики Башкортостан является город Уфа. Статус столицы устанавливается законом Республики Башкортостан.

Глава 4
Законодательная власть

Статья 66

Высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Башкортостан является Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан (в настоящей Конституции – Государственное Собрание Республики Башкортостан).

Государственное Собрание Республики Башкортостан является постоянно действующим органом законодательной власти Республики Башкортостан.

Статья 67

Государственное Собрание Республики Башкортостан состоит из 110 депутатов.

Порядок выборов в Государственное Собрание Республики Башкортостан определяется законом Республики Башкортостан и федеральным законом.

Статья 68

Государственное Собрание Республики Башкортостан избирается сроком на пять лет.

Государственное Собрание Республики Башкортостан созывается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Глава Республики Башкортостан может созвать заседание Государственного Собрания Республики Башкортостан ранее этого срока.

Первое заседание Государственного Собрания Республики Башкортостан нового созыва до избрания Председателя Государственного Собрания Республики Башкортостан открывает и ведет старейший по возрасту депутат Государственного Собрания Республики Башкортостан.

Статья 69

Депутатом Государственного Собрания Республики Башкортостан может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и обладающий избирательным правом.

Число депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, работающих на профессиональной постоянной основе, а также порядок и условия осуществления ими депутатской деятельности устанавливаются законом Республики Башкортостан.

Депутатам Государственного Собрания Республики Башкортостан, работающим как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности, гарантируются равные возможности по осуществлению депутатских полномочий в полном объеме в течение всего срока полномочий.

Ограничения, связанные с депутатской деятельностью, устанавливаются федеральным законом.

Депутат Государственного Собрания Республики Башкортостан обязан использовать свой статус в соответствии с ценностями правопорядка, нравственности, правилами и традициями парламентской дисциплины.

Статья 70

Депутат Государственного Собрания Республики Башкортостан обладает неприкосновенностью в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Статья 71

К ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан относятся:

1) принятие Конституции Республики Башкортостан, внесение в нее изменений и дополнений;

2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения Республики Башкортостан и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан в пределах полномочий Республики Башкортостан;

3) толкование законов Республики Башкортостан, контроль за их исполнением;

4) утверждение прогноза социально-экономического развития Республики Башкортостан;

5) утверждение бюджета Республики Башкортостан и отчета о его исполнении;

6) установление в соответствии с федеральным законом налогов и сборов Республики Башкортостан;

7) утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан и отчетов об их исполнении;

8) осуществление контроля за исполнением бюджета Республики Башкортостан и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан;

9) установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью Республики Башкортостан и контроль за его соблюдением;

10) установление административно-территориального устройства Республики Башкортостан и порядка его изменения;

11) решение вопросов, связанных с изменением границ Республики Башкортостан;

12) утверждение заключения и расторжения договоров Республики Башкортостан;

13) установление порядка назначения и проведения референдума Республики Башкортостан, назначение даты проведения референдума Республики Башкортостан;

14) установление порядка проведения выборов в Государственное Собрание Республики Башкортостан и назначение выборов в Государственное Собрание Республики Башкортостан;

15) установление порядка проведения выборов Главы Республики Башкортостан и назначение выборов Президента Республики Башкортостан;

16) формирование Президиума, постоянных комитетов Государственного Собрания Республики Башкортостан; избрание Председателя Государственного Собрания Республики Башкортостан;

17) решение вопроса о недоверии (доверии) Главе Республики Башкортостан;

18) согласование назначения на должность Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан;

19) назначение на должность Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Республики Башкортостан;

20) согласование назначения Прокурора Республики Башкортостан;

21) внесение на рассмотрение Главы Республики Башкортостан, органов исполнительной власти Республики Башкортостан предложений об изменениях и(или) дополнениях в правовые акты Главы Республики Башкортостан, нормативные правовые акты органов исполнительной власти Республики Башкортостан либо об их отмене;

22) обжалование актов Главы Республики Башкортостан, органов исполнительной власти Республики Башкортостан в судебном порядке;

23) осуществление права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

24) проведение парламентских расследований и парламентских слушаний;

25) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан;

26) назначение на должность и освобождение от должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан;

27) принятие обращений в Конституционный Суд Республики Башкортостан, Конституционный Суд Российской Федерации;

28) избрание мировых судей;

29) участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом;

30) назначение представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Башкортостан и прекращение их полномочий;

31) назначение в пределах своих полномочий членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан;

32) решение вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата Государственного Собрания Республики Башкортостан;

33) установление в пределах своих полномочий порядка проведения выборов в органы местного самоуправления;

34) заслушивание ежегодных отчетов Главы Республики Башкортостан о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан; заслушивание по отдельным вопросам информации руководителей исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан;

35) учреждение государственных наград Республики Башкортостан, почетных званий Республики Башкортостан;

36) иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящей Конституцией и законами Республики Башкортостан к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан.

Государственное Собрание Республики Башкортостан при осуществлении своих полномочий обеспечивает соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Статья 72

Государственное Собрание Республики Башкортостан обеспечивает условия для формирования и поддержки демократического общественного мнения по вопросам своего ведения и учитывает его в процессе законотворчества.

Статья 73

Граждане и их объединения вправе выражать свою волю и интересы при формировании правовой системы Республики Башкортостан посредством участия в общественных институтах представительной демократии.

Статья 74

Граждане и их объединения вправе осуществлять гражданскую законодательную инициативу путем направления в Государственное Собрание Республики Башкортостан индивидуальных и коллективных обращений с предложением о принятии, изменении или признании утратившим силу закона Республики Башкортостан в порядке, установленном законом Республики Башкортостан.

Статья 75

Государственное Собрание Республики Башкортостан по вопросам, отнесенным к его ведению, принимает законы и постановления.

Статья 76

Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Государственного Собрания Республики Башкортостан, постоянным комитетам Государственного Собрания Республики Башкортостан, Главе Республики Башкортостан, Правительству Республики Башкортостан, Конституционному Суду Республики Башкортостан, Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан, Федерации профсоюзов Республики Башкортостан, Прокурору Республики Башкортостан, представительным органам местного самоуправления, гражданам и их объединениям, осуществляющим право гражданской законодательной инициативы в порядке, установленном законом Республики Башкортостан.

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Башкортостан, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики Башкортостан, рассматриваются Государственным Собранием Республики Башкортостан по представлению Главы Республики Башкортостан либо при наличии заключения Главы Республики Башкортостан, представляемого в Государственное Собрание Республики Башкортостан в течение одного месяца.

Статья 77

Законы Республики Башкортостан принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Статья 78

Принятый закон Республики Башкортостан направляется в семидневный срок для обнародования Президенту Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан в течение четырнадцати дней обнародует закон Республики Башкортостан, удостоверив обнародование путем подписания, либо отклоняет его.

Если Глава Республики Башкортостан в течение четырнадцати дней с момента поступления закона отклонит его, то Государственное Собрание Республики Башкортостан в установленном законом порядке вновь рассматривает данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, он не может быть повторно отклонен Главой Республики Башкортостан и подлежит обнародованию Главой Республики Башкортостан в течение семи дней.

Порядок обнародования Конституции Республики Башкортостан определяется законом Республики Башкортостан.

Статья 79

Государственное Собрание Республики Башкортостан образует Контрольно-счетную палату Республики Башкортостан.

Состав, порядок деятельности и полномочия Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан определяются законом Республики Башкортостан.

Статья 80

Полномочия Государственного Собрания Республики Башкортостан могут быть прекращены досрочно в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий Государственного Собрания Республики Башкортостан внеочередные выборы в Государственное Собрание Республики Башкортостан назначаются в соответствии с федеральным законом и законом Республики Башкортостан.

Статья 81

Государственное Собрание Республики Башкортостан участвует в социальном партнерстве и общественном диалоге при разрешении социальных конфликтов.

Глава 5
Исполнительная власть

Статья 82

Глава Республики Башкортостан является высшим должностным лицом Республики Башкортостан, представляет Республику Башкортостан в отношениях с Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, иными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Наименование должности высшего должностного лица Республики Башкортостан на государственных языках Республики Башкортостан Глава Республики Башкортостан и Башкортостан Республикаһы Башлыгы равнозначны.

Статья 83

Глава Республики Башкортостан избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Главой Республики Башкортостан может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий пассивным избирательным правом и соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации федеральным законом.

Срок полномочий Главы Республики Башкортостан составляет пять лет.

Ограничения, связанные с осуществлением полномочий Главы Республики Башкортостан, устанавливаются федеральным законом.

Статья 84

Глава Республики Башкортостан приступает к осуществлению своих полномочий с момента принесения им присяги.

Статья 85

При вступлении в должность Глава Республики Башкортостан приносит народу следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Главы Республики Башкортостан верно служить многонациональному народу Республики Башкортостан, укреплять и защищать государственность Республики Башкортостан, соблюдать Конституцию Российской Федерации и Конституцию Республики Башкортостан, гарантировать права и свободы человека и гражданина».

Присяга приносится на государственных языках Республики Башкортостан в торжественной обстановке в присутствии депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан, членов Правительства Республики Башкортостан, судей Конституционного Суда Республики Башкортостан.

Статья 86

Глава Республики Башкортостан обязан владеть государственными языками Республики Башкортостан.

Статья 87

Глава Республики Башкортостан:

1) гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, защищает экономические и политические интересы Республики Башкортостан, обеспечивает законность и правопорядок на ее территории;

2) определяет основные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан;

3) формирует Правительство Республики Башкортостан и руководит его деятельностью; принимает решение об отставке Правительства Республики Башкортостан;

4) назначает Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан с согласия Государственного Собрания Республики Башкортостан;

5) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан;

6) назначает и освобождает от должности заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, министров, председателей государственных комитетов и руководителей ведомств Республики Башкортостан по представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан;

7) обнародует законы Республики Башкортостан либо отклоняет их;

8) вносит законопроекты в Государственное Собрание Республики Башкортостан;

9) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан программы социально-экономического развития Республики Башкортостан;

10) обращается с Посланием к Государственному Собранию Республики Башкортостан; представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан;

11) вправе участвовать в работе Государственного Собрания Республики Башкортостан с правом совещательного голоса;

12) вправе созывать вновь избранное Государственное Собрание Республики Башкортостан на первое заседание ранее срока, установленного для Государственного Собрания Республики Башкортостан настоящей Конституцией, а также требовать созыва внеочередного заседания Государственного Собрания Республики Башкортостан;

13) вносит в Государственное Собрание Республики Башкортостан предложения о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан либо об их отмене;

14) издает указ о досрочном прекращении полномочий (роспуске) Государственного Собрания Республики Башкортостан;

15) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для назначения на должность Председателя, заместителя Председателя, судей Конституционного Суда Республики Башкортостан;

16) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для избрания мировых судей;

17) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан, кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан; ставит вопрос перед Государственным Собранием Республики Башкортостан об освобождении их от должности;

18) представляет кандидатуры для назначения на должность Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан;

19) формирует межведомственный Совет общественной безопасности Республики Башкортостан;

20) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан с иными органами государственной власти Республики Башкортостан и в соответствии с законодательством Российской Федерации организовывает взаимодействие органов исполнительной власти Республики Башкортостан с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

21) представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для назначения представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Башкортостан; вносит представления о прекращении их полномочий;

22) подписывает договоры и соглашения от имени Республики Башкортостан;

23) назначает и отзывает полномочных представителей Республики Башкортостан при органах государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также в субъектах иностранных федеративных государств и административно-территориальных образованиях иностранных государств;

24) создает администрацию Главы Республики Башкортостан;

25) назначает в пределах своих полномочий членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан;

26) награждает государственными наградами Республики Башкортостан;

27) присваивает почетные и иные звания Республики Башкортостан;

28) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящей Конституцией, федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

В случаях, когда Глава Республики Башкортостан временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Премьер-министр Правительства Республики Башкортостан, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Глава Республики Башкортостан при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, настоящую Конституцию и законы Республики Башкортостан, исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Статья 88

Полномочия Главы Республики Башкортостан не могут быть использованы для роспуска либо приостановления деятельности выборных органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящей Конституцией и федеральным законом.

Статья 89

Честь и достоинство Главы Республики Башкортостан охраняются законом.

Гарантии правового статуса Главы Республики Башкортостан устанавливаются федеральным законом и законом Республики Башкортостан.

Статья 90

Полномочия Главы Республики Башкортостан прекращаются досрочно в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Временно исполняющий обязанности Главы Республики Башкортостан назначается в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Временно исполняющий обязанности Главы Республики Башкортостан не имеет права распускать Государственное Собрание Республики Башкортостан, вносить предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан, выступать с инициативой проведения референдума Республики Башкортостан, формировать Правительство Республики Башкортостан, принимать решение об отставке Правительства Республики Башкортостан, а также осуществлять полномочия, предусмотренные пунктами 4, 5, 6, 15, 22, 23 части первой статьи 87 настоящей Конституции.

Статья 91

Высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является Правительство Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан возглавляет Правительство Республики Башкортостан.

Статья 92

Правительство Республики Башкортостан является постоянно действующим органом исполнительной власти Республики Башкортостан.

Правительство Республики Башкортостан обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан на территории Республики Башкортостан.

Правительство Республики Башкортостан в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство Республики Башкортостан возглавляет систему органов исполнительной власти Республики Башкортостан.

Статья 93

Правительство Республики Башкортостан действует в пределах срока полномочий Главы Республики Башкортостан, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Правительство Республики Башкортостан слагает свои полномочия перед вновь вступившим в должность Главой Республики Башкортостан, продолжая выполнять свои обязанности до сформирования нового Правительства Республики Башкортостан.

Статья 94

Правительство Республики Башкортостан формируется Главой Республики Башкортостан в составе Премьер-министра Правительства Республики

Башкортостан, заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, министров, председателей государственных комитетов и руководителей ведомств Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан может включить в состав Правительства Республики Башкортостан руководителей других государственных органов и организаций Республики Башкортостан.

Статья 95

Вновь образованное Правительство Республики Башкортостан представляет на рассмотрение Главы Республики Башкортостан и Государственного Собрания Республики Башкортостан программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий.

Статья 96

Правительство Республики Башкортостан:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина;

2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) разрабатывает для представления Главой Республики Башкортостан Государственному Собранию Республики Башкортостан проект бюджета Республики Башкортостан, проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан, а также проекты программ социально-экономического развития Республики Башкортостан;

4) представляет Главе Республики Башкортостан ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан; обеспечивает исполнение бюджета Республики Башкортостан и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, отчеты об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Республики Башкортостан для представления их Главой Республики Башкортостан Государственному Собранию Республики Башкортостан;

5) осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Башкортостан и управляет процессами экономического и социального развития Республики Башкортостан;

6) участвует в проведении единой федеральной политики в области финансов;

7) участвует в проведении единой федеральной политики в области культуры, науки, образования;

8) участвует в проведении единой федеральной политики в области здравоохранения, социальной защиты, социального обеспечения;

9) участвует в проведении единой федеральной политики в области экологии, природопользования, охраны окружающей среды;

10) управляет и распоряжается государственной собственностью Республики Башкортостан в соответствии с законами Республики Башкортостан, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Республики Башкортостан в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, настоящей Конституции, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Республики Башкортостан, а также вправе обратиться в суд;

12) заключает соглашения с Правительством Российской Федерации, иными органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

13) осуществляет деятельность в сфере внешнеэкономических связей Республики Башкортостан;

14) формирует и осуществляет руководство иными органами исполнительной власти Республики Башкортостан;

15) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией, федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Статья 97

Глава Республики Башкортостан на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящей Конституции и законов Республики Башкортостан издает указы и распоряжения, контролирует их исполнение.

Правительство Республики Башкортостан в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения, контролирует их исполнение.

Акты Главы Республики Башкортостан и акты Правительства Республики Башкортостан, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению на территории Республики Башкортостан.

Акты Главы Республики Башкортостан и акты Правительства Республики Башкортостан не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, настоящей Конституции и законам Республики Башкортостан.

Статья 98

Правительство Республики Башкортостан координирует деятельность министерств, государственных комитетов Республики Башкортостан и других органов исполнительной власти Республики Башкортостан.

Министерства, государственные комитеты и другие органы исполнительной власти Республики Башкортостан осуществляют отраслевое или межотраслевое управление.

Статья 99

Компетенция, состав, структура Правительства Республики Башкортостан, порядок деятельности и отношения Правительства Республики Башкортостан с другими органами государственной власти Республики Башкортостан, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются федеральным законом, законом о Правительстве Республики Башкортостан.

Глава 6
Гарантии эффективного функционирования публичной власти в Республике Башкортостан

Статья 100

Органы публичной власти в Республике Башкортостан способствуют развитию гражданского общества и обеспечивают коллективное участие народа и граждан в управлении делами Республики Башкортостан и в местном самоуправлении, осуществлении принадлежащих им властных полномочий.

Статья 101

Взаимоотношения органов публичной власти в Республике Башкортостан между собой основаны на принципах добросовестности, открытости власти, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений, а также взаимной ответственности за надлежащее государственное и муниципальное управление.

Статья 102

Органы государственной власти Республики Башкортостан при осуществлении своих полномочий содействуют совместному благополучию, внутренней сплоченности, культурному и языковому многообразию, равноправию, сотрудничеству и интеграции территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Органы государственной власти Республики Башкортостан поощряют финансовое выравнивание территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, и оказывают им соразмерное финансовое содействие, административную, правовую и инвестиционную помощь в зависимости от эффек-

тивности их участия в обеспечении комплексного социально-экономического развития Республики Башкортостан.

Статья 103

Разногласия и споры между органами публичной власти в Республике Башкортостан рассматриваются комиссиями, создаваемыми на паритетных началах, и разрешаются на основе согласительных процедур, консультаций, переговоров или в судебном порядке.

Глава 7
Судебная власть

Статья 104

Судебную власть в Республике Башкортостан осуществляют Конституционный Суд Республики Башкортостан, федеральные суды и мировые судьи.

Статья 105

К судам Республики Башкортостан относятся Конституционный Суд Республики Башкортостан и мировые судьи.

Полномочия, порядок образования и деятельности судов Республики Башкортостан определяются Конституцией Российской Федерации, настоящей Конституцией, федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Статья 106

Конституционный Суд Республики Башкортостан в целях защиты конституционного строя Республики Башкортостан, основных прав и свобод человека и гражданина разрешает дела о соответствии Конституции Республики Башкортостан:

1) законов Республики Башкортостан;

2) нормативных правовых актов Государственного Собрания Республики Башкортостан;

3) нормативных правовых актов Главы Республики Башкортостан;

4) нормативных правовых актов Правительства Республики Башкортостан и иных органов исполнительной власти Республики Башкортостан;

5) нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

6) публично-правовых договоров между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан.

Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом Республики Башкортостан неконституционными, утрачивают силу.

Конституционный Суд Республики Башкортостан дает толкование Конституции Республики Башкортостан.

Конституционный Суд Республики Башкортостан рассматривает иные конституционно-правовые вопросы, отнесенные к его компетенции федеральным законом и законом Республики Башкортостан.

Решения Конституционного Суда Республики Башкортостан, принятые в пределах его полномочий, не могут быть пересмотрены иным судом.

Статья 107

Судьями судов Республики Башкортостан могут быть граждане Российской Федерации, соответствующие требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом Республики Башкортостан.

Статья 108

Финансирование судов Республики Башкортостан должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия.

Глава 8
Местное самоуправление

Статья 109

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения их населения.

Статья 110

Местное самоуправление в Республике Башкортостан обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статья 111

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 112

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в пределах своей компетенции формируют, утвер-

ждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы государственной власти Республики Башкортостан содействуют местному самоуправлению.

Статья 113

Местное самоуправление в Республике Башкортостан гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти Республики Башкортостан, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, настоящей Конституцией, федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Статья 114

Органы местного самоуправления могут наделяться законом Республики Башкортостан отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти Республики Башкортостан.

Глава 9
Финансы и бюджет

Статья 115

Бюджетное устройство в Республике Башкортостан определяется федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Статья 116

Республика Башкортостан в пределах своей компетенции участвует в проведении единой федеральной политики в области финансов, бюджетных правоотношений и налогообложения.

Статья 117

Бюджет Республики Башкортостан и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан ежегодно принимаются Государственным Собранием Республики Башкортостан по представлению Главы Республики Башкортостан.

Статья 118

Республика Башкортостан устанавливает налоги и иные обязательные платежи в бюджет Республики Башкортостан в соответствии с федеральным законом.

Глава 10
Государственные символы Республики Башкортостан

Статья 119

Республика Башкортостан имеет свои Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн – официальные символы, выражающие государственность Республики Башкортостан, самобытность и традиции народа Башкортостана.

Статья 120

Государственный герб Республики Башкортостан представляет собой изображение памятника Салавату Юлаеву на фоне восходящего Солнца и его лучей, вписанное в круг, обрамленный национальным орнаментом. Ниже изображено соцветие курая, лента, окрашенная в цвета Государственного флага Республики Башкортостан, с надписью по белому полю «Башкортостан».

В цветном изображении Государственного герба Республики Башкортостан памятник Салавату Юлаеву и орнамент – золотистого, цветок курая – зеленого, восходящее Солнце - светло-золотистого цвета, лучи Солнца – желтого, фон между памятником и орнаментом – белого, внутренняя и наружная окружности - темно-золотистого цвета.

Статья 121

Государственный флаг Республики Башкортостан представляет собой прямоугольное трехцветное полотнище, состоящее из горизонтальных равновеликих по ширине полос: верхняя полоса синего цвета, средняя – белого и нижняя – зеленого цвета. В центре белой полосы золотистым цветом изображена эмблема – круг, внутри которого находится стилизованный цветок курая, состоящий из семи лепестков.

Статья 122

Государственный гимн Республики Башкортостан представляет собой музыкально-поэтическое произведение.

Музыка и текст Государственного гимна Республики Башкортостан утверждаются законом Республики Башкортостан.

Глава 11
Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан

Статья 123

Предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан могут вносить:

не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан;

Глава Республики Башкортостан;

Конституционный Суд Республики Башкортостан.

Статья 124

Предложения о внесении изменений и дополнений в положения глав 1 и 11 раздела первого Конституции Республики Башкортостан рассматриваются Государственным Собранием Республики Башкортостан лишь после поддержки их пятьюдесятью тысячами избирателей. Изменение и дополнение иных положений Конституции Республики Башкортостан производится Государственным Собранием Республики Башкортостан в общем порядке.

Процедура внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан определяется Законом Республики Башкортостан «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан».

Статья 125

Законы Республики Башкортостан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан в трех чтениях.

Если в течение года после внесения предложения об изменении и дополнении Конституции Республики Башкортостан Государственное Собрание Республики Башкортостан не примет соответствующий закон, предложение считается отклоненным и не может быть возобновлено в течение года после его отклонения.

Статья 126

Изменения в статью 64 настоящей Конституции, определяющую административно-территориальное устройство Республики Башкортостан, вносятся на основании закона Республики Башкортостан об образовании в ее составе новой административно-территориальной единицы.

Раздел второй
Заключительные и переходные положения

1. Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» действует в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан.

В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан положений Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» действуют положения Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан.

2. Президент Республики Башкортостан, избранный в соответствии с Конституцией Республики Башкортостан (в редакции законов Республики Башкортостан от 3 ноября 2000 года № 94-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» и от 3 декабря 2002 года № 369-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан»), осуществляет свои полномочия до истечения срока полномочий.

Уфа,
24 декабря 1993 года
№ ВС-22/15

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ АВТОНОМНОЙ
БАШКИРСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ СОВЕТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ,
утвержденной V Всебашкирским съездом Советов,
с поправками и замечаниями комиссии ВЦИК
27 марта 1925 года

РАЗДЕЛ III
О ВЫБОРАХ В СОВЕТЫ

Глава VII
А. Избирательные права

Статья 85

Правом избирать и быть избранными в Советы пользуются, независимо от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости и т. п., следующие граждане, коим ко дню выборов исполнилось 18 лет:

а) все, добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда;

б) красноармейцы и краснофлотцы Рабоче-Крестьянской Армии и Флота;

в) граждане, входящие в категории перечисленных пунктов «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность.

Примечание. Из лиц, не вступивших в число граждан Союза Социалистических Советских Республик, пользуются активным и пассивным избирательным правом иностранцы, проживающие на территории для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу, а равно к не пользующимся чужим трудом крестьянству.

Статья 86

Не избирают и не могут быть избранными, хотя бы они и входили в одну из вышеперечисленных категорий:

а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

б) лица, живущие на нетрудовой доход, как то: проценты с капитала, доходы из предприятий, поступления с имущества и т.п.;

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

г) монахи и духовные служители церквей, мечетей и религиозных культов всех исповеданий и толков, для которых это занятие является профессией;

д) служащие и агенты бывшей полиции, отдельного корпуса жандармов и охранных отделений, члены царствовавшего дома в России, а также лица, руководившие деятельностью полиции, жандармерии и карательных органов;

е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными и умалишенными;

ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на установленный законом или судебным приговором срок.

Статья 87

Порядок производства выборов, а равно и участие в них профессиональных союзов определяется постановлением Башкирского центрального исполнительного комитета и его президиума.

Б. О проверке и отмене выборов и отзыве депутатов

Статья 88

Проверка правильности выборов производится избирательной комиссией, а проверка правильности полномочий делегатов, избираемых на съезды Советов, – мандатными комиссиями.

Статья 89

В случае неправильности выборов в целом вопрос об отмене выборов разрешается высшим по порядку органом Советской власти;

высшим органом по кассации советских выборов в Башкирской Социалистической Советской Республике является Башкирский центральный исполнительный комитет и его президиум.

Статья 90

Избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать [его] и произвести новые выборы.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) БАШКИРСКОЙ АВТОНОМНОЙ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Утверждена Чрезвычайным X съездом Советов Башкирской АССР
23 июня 1937 года

Глава IX ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Статья 101

Выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся: Верховный Совет Башкирской АССР, районные, городские, поселковые и сельские Советы Депутатов трудящихся, – производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статья 102

Выборы депутатов являются всеобщими: все граждане Башкирской АССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав.

Статья 103

Выборы депутатов являются равными: каждый гражданин имеет один голос; все граждане участвуют в выборах на равных основаниях.

Статья 104

Женщины пользуются правом избирать и быть избранными наравне с мужчинами.

Статья 105

Граждане, состоящие в рядах Красной Армии, пользуются правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами.

Статья 106

Выборы депутатов являются прямыми: выборы во все Советы депутатов трудящихся, начиная от сельского и городского Совета депутатов трудящихся вплоть до Верховного Совета Башкирской АССР, производятся гражданами непосредственно путем прямых выборов.

Статья 107

Голосование при выборах депутатов является тайным.

Статья 108

Выборы в Советы депутатов трудящихся Башкирской АССР производятся по избирательным округам по следующим нормам: районного Совета, в зависимости от размеров района, один депутат не менее, чем от 500, и не более, чем от 1 500 населения; городского Совета и районного Совета в городах, в зависимости от размеров города или городского района, – один депутат не менее, чем от 100, и не более, чем от 1 000 населения; сельского Совета, в зависимости от размеров района деятельности сельского Совета, – один депутат не менее, чем от 100,и не более, чем от 250 населения. Избирательные нормы для каждого районного, городского, поселкового и сельского Совета депутатов трудящихся устанавливаются «Положением о выборах в Советы депутатов трудящихся Башкирской АССР» в пределах избирательных норм, указанных в настоящей статье.

Статья 109

Кандидаты при выборах выставляются по избирательным округам.

Право выставления кандидатов обеспечивается за общественными организациями и обществами трудящихся: коммунистическими партийными организациями, профессиональными союзами, кооперативами, организациями молодежи, культурными обществами.

Статья 110

Каждый депутат обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ

КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) БАШКИРСКОЙ АВТОНОМНОЙ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Принята на внеочередной восьмой сессии
Верховного Совета Башкирской АССР девятого созыва 30 мая 1978 года

Глава 9. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Статья 79

ВыборыдепутатоввовсеСоветынародныхдепутатовпроизводятсянаосновевсеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статья 80

Выборы депутатов являются всеобщими:

Все граждане Башкирской АССР, достигшие18лет, имеют право избирать и быть избранными за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными.

Статья 81

Выборы депутатов являются равными: каждый избиратель имеет один голос; все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях.

Статья 82

Выборы депутатов являются прямыми: депутаты всех Советов Народных депутатов избираются гражданами непосредственно.

Статья 83

Голосование при выборах депутатов является тайным; контроль за волеизъявлением избирателей не допускается.

Статья 84

Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям, гражданам Башкирской АССР и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Принята Верховным Советом Республики Башкортостан
24 декабря 1993 года

Глава X. Выборы

Статья 114

Формирование органов государственной власти и органов местной власти осуществляется в соответствии с законами Республики Башкортостан.

Статья 115

Выборы проводятся по избирательным округам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статья 116

Выборы от избирательных округов являются всеобщими: право избирать имеют граждане Республики Башкортостан, достигшие 18 лет.

Не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными; лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, а также психически больные граждане, находящиеся на стационарном лечении в психиатрических больницах.

Статья 117

Выборы являются равными. Каждый избиратель имеет один голос. Избирательные округа образуются, как правило, с равным числом избирателей.

Статья 118

Выборы являются прямыми. Органы власти избираются гражданами непосредственно.

Статья 119

Голосование на выборах является тайным. Контроль за волеизъявлением голосующих не допускается.

Статья 120

Организация и подведение итогов выборов осуществляются Избирательными комиссиями. Вся их работа ведется открыто и гласно.

Статья 121

Гражданам Республики Башкортостан, собраниям избирателей, партиям, другим общественным объединениям гарантируются возможность свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации «за» или «против» кандидата на собраниях и в средствах массовой информации.

Статья 122

Воспрепятствование гражданам Республики Башкортостан в реализации их избирательных прав, фальсификация результатов выборов и другие нарушения законов о выборах влекут юридическую ответственность.

Статья 123

Споры по поводу регистрации кандидатов, проведения и итогов выборов рассматриваются судом, решение которого является окончательным.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Сравнительный анализ объема полномочий Президента Российской Федерации и Главы Республики Башкортостан

№ п/п	Полномочия Президента Российской Федерации	Полномочия Главы Республики Башкортостан
1.	Президент Российской Федерации является главой государства	Глава Республики Башкортостан является высшим должностным лицом Республики Башкортостан
2.	Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях	Глава представляет Республику Башкортостан в отношениях с Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, иными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Республики Башкортостан, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей
3.	Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, государственной власти	Глава РБ гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, защищает экономические и политические интересы Республики Башкортостан, обеспечивает законность и правопорядок на ее территории
4.	Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства	Глава РБ определяет основные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан

Продолжение табл.

№ п/п	Полномочия Президента Российской Федерации	Полномочия Главы Республики Башкортостан
5.	Президент Российской Федерации назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации	Глава РБ формирует Правительство Республики Башкортостан и руководит его деятельностью
6.	Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации	Глава РБ принимает решение об отставке Правительства Республики Башкортостан
7.	Президент Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров	Глава РБ назначает Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан с согласия Государственного Собрания Республики Башкортостан, определяет структуру исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан, назначает и освобождает от должности заместителей Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, министров, председателей государственных комитетов и руководителей ведомств Республики Башкортостан по представлению Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан
8.	Президент Российской Федерации подписывает и обнародует федеральные законы	Глава РБ обнародует законы Республики Башкортостан либо отклоняет их
9.	Президент Российской Федерации вносит законопроекты в Государственную Думу	Глава РБ вносит законопроекты в Государственное Собрание Республики Башкортостан
10.		Глава РБ представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан программы социально-экономического развития Республики Башкортостан

Продолжение табл.

№ п/п	Полномочия Президента Российской Федерации	Полномочия Главы Республики Башкортостан
11.	Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства	Глава РБ обращается с Посланием к Государственному Собранию Республики Башкортостан; представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан
12.		Глава РБ вправе участвовать в работе Государственного Собрания Республики Башкортостан с правом совещательного голоса
13.		Глава РБ вправе созывать вновь избранное Государственное Собрание Республики Башкортостан на первое заседание ранее срока, установленного для Государственного Собрания Республики Башкортостан настоящей Конституцией, а также требовать созыва внеочередного заседания Государственного Собрания Республики Башкортостан
14.		Глава РБ вносит в Государственное Собрание Республики Башкортостан предложения о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан либо об их отмене
15.	Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации	Глава РБ издает указ о досрочном прекращении полномочий (роспуске) Государственного Собрания Республики Башкортостан

Продолжение табл.

№ п/п	Полномочия Президента Российской Федерации	Полномочия Главы Республики Башкортостан
16.	Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры на должности Конституционного Суда Российской Федерации	Глава РБ представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для назначения на должность Председателя, заместителя Председателя, судей Конституционного Суда Республики Башкортостан
17.		Глава РБ представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для избрания мировых судей
18.		Глава РБ представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан, кандидатуру для назначения на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан; ставит вопрос перед Государственным Собранием Республики Башкортостан об освобождении их от должности
19.	Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры председателя и заместителя; представляет Государственной Думе кандидатуры аудиторов	Глава РБ представляет кандидатуру для назначения на должность Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан
20.	Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации	Глава РБ формирует межведомственный Совет общественной безопасности Республики Башкортостан

Продолжение табл.

№ п/п	Полномочия Президента Российской Федерации	Полномочия Главы Республики Башкортостан
21.		Глава РБ обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан с иными органами государственной власти Республики Башкортостан и в соответствии с законодательством Российской Федерации организовывает взаимодействие органов исполнительной власти Республики Башкортостан с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями
22.		Глава РБ представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан кандидатуры для назначения представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Башкортостан; вносит представления о прекращении их полномочий
23.	Президент Российской Федерации подписывает международные договоры Российской Федерации	Глава РБ подписывает договоры и соглашения от имени Республики Башкортостан
24.	Президент Российской Федерации назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации	Глава РБ назначает и отзывает полномочных представителей Республики Башкортостан при органах государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также в субъектах иностранных федеративных государств и административно-территориальных образованиях иностранных государств

Окончание табл.

№ п/п	Полномочия Президента Российской Федерации	Полномочия Главы Республики Башкортостан
25.	Президент Российской Федерации формирует Администрацию Президента Российской Федерации	Глава РБ создает Администрацию Президента Республики Башкортостан
26.	Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации	Глава РБ назначает в пределах своих полномочий членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан
27.	Президент Российской Федерации награждает государственными наградами Российской Федерации	Глава РБ награждает государственными наградами Республики Башкортостан
28.	Президент Российской Федерации присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания	Глава РБ присваивает почетные и иные звания Республики Башкортостан
29.		Глава РБ осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящей Конституцией, федеральными законами, законом о Президенте Республики Башкортостан и другими законами Республики Башкортостан
30.	Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации	В случаях, когда Глава Республики Башкортостан временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Премьер-министр Правительства Республики Башкортостан, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Перечень совещательных и межотраслевых органов, действующих под председательством Главы Республики Башкортостан

№ п/п	Наименование совещательного (межотраслевого) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
1.	Межведомственный Совет общественной безопасности Республики Башкортостан	Указ Президента РБ от 07.12.1998 № УП-831 (ред. от 25.01.2003) «Об утверждении положения о совете безопасности Республики Башкортостан[1]
2.	Комиссия по государственной символике при Главе Республики Башкортостан	Указ Президента Республики Башкортостан № УП-516 от 30 июля 1999 года (ред. от 27.01.2015 г.) «О Комиссии по государственной символике при Президенте Республики Башкортостан»[2]

[1] Сайт «Деловой портал Республики Башкортостан» http://bashkortostan.news-city.info/docs/sistemaa/dok_legmui.htm (дата обращения 2.08.2015).

[2] Официальный сайт Главы Республики Башкортостан http://glavarb.ru/rus/president/organizatsiipriprezidente/ и официальный интернет-портал правовой информации http://www.npa.bashkortostan.ru/?show=2&seed=10028 (дата обращения 01.06.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (межотраслевого) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
3.	Комиссия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Республике Башкортостан	Указ Президента Российской Федерации от 23.01.2015 № 31 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту промышленной продукции» (вместе с «Положением о государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции», «Положением о комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в субъекте Российской Федерации»); Указ Главы Республики Башкортостан от 26 февраля 2015 года № УГ-40[1]
4.	Комиссия при Главе Республики Башкортостан по Государственным премиям Республики Башкортостан в области науки и техники	Указ Президента РБ от 22.12.1998 № УП-875 (ред. От 19.02.2015) «О Государственных премиях Республики Башкортостан в области науки и техники»[2]
5.	Антитеррористическая комиссия Республики Башкортостан	Указ Президента Российской Федерации от 15.02.2006 № 116 (ред. от 27.06.2014) «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») // Указ Президента РБ от 23.03.2012 № УП-155 (ред. от 07.08.2014) «Об антитеррористической комиссии Республики Башкортостан» (вместе с «Составом антитеррористической комиссии Республики Башкортостан по должностям»)[3]

[1] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru; сайт Главы Республики http://glavarb.ru/rus/president/organizatsiipriprezidente;http://glavarb.ru/rus/president/komissiya_po_protivodeystviyu_nezakonnomu_oborotu_promyshlennoy_produktsii_v_respublike_bashkortostan/ (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Главы Республики Башкортостан http://glavarb.ru/rus/president/organizatsiipriprezidente; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=97991 (дата обращения 01.10.2015).

[3] Официальный сайт Главы Республики Башкортостан http://glavarb.ru/rus/president/organizatsiipriprezidente;Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=165007&req=doc; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru/ (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (межотраслевого) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
6.	Антинаркотическая комиссия Республики Башкортостан	Указ Президента Российской Федерации от 18.10.2007 № 1374 (ред. От 27.07.2013) «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» (вместе с «Положением о Государственном антинаркотическом комитете», «Положением об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации»); Указ Президента РБ от 23.03.2012 № УП-156 (ред. От 11.06.2014) «Об антинаркотической комиссии Республики Башкортостан» (вместе с «Составом антинаркотической комиссии Республики Башкортостан по должностям»)[1]
7.	Координационный совет при Президенте Республики Башкортостан по реализации Стратегии действий в интересах детей в Республике Башкортостан на 2013–2017 годы	Указ Президента РБ от 26.12.2012 № УП-551 «О Стратегии действий в интересах детей в Республике Башкортостан на 2013–2017 годы»; Указ Президента РБ от 28.02.2013 № УП-37 (ред. От 21.12.2013) «О Координационном совете при Президенте Республики Башкортостан по реализации Стратегии действий в интересах детей в Республике Башкортостан на 2013–2017 годы» (вместе с «Положением о Координационном совете при Президенте Республики Башкортостан по реализации Стратегии действий в интересах детей в Республике Башкортостан на 2013 – 2017 годы», «Составом Координационного совета при Президенте Республики Башкортостан по реализации Стратегии действий в интересах детей в РБ на 2013–2017 годы»)[2]

[1] Официальный сайт Главы Республики Башкортостан http://glavarb.ru/rus/president/organizatsiipriprezidente; Сайт СПС «Консультантплюс» http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=150187;fld=134;dst=100001,0;rnd=0.43823870993219316 (дата обращения 01.10.2015); Официальный сайт Антинаркотической комиссии Республики Башкортостан http://nan-ufa.ru/antinarkoticheskaya-komissiya-respubliki-bashkortostan/ (дата обращения 8.07.2015).

[2] Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостанwww.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 02.08.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (межотраслевого) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
8.	Совет при Президенте Республики Башкортостан по противодействию коррупции	Указ Президента Республики Башкортостан от 9 февраля 2011 года № УП-40 (в ред. Главы Республики Башкортостан от 27.03.2015 № УГ-73) «О совете при Главе Республики Башкортостан по противодействию коррупции»[1]
9.	Совет по защите информации при Президенте Республики Башкортостан	Указ Президента Республики Башкортостан от 30.12.2011 года № УП-703 (ред. От 17.06.2015) «О совете по защите информации при Президенте Республики Башкортостан»[2]
10.	Совет при Президенте Республики Башкортостан по развитию электронного образования	Указ Главы Республики Башкортостан от 09 сентября 2013 года № УП-260 (в ред. от 01.06.2015) «О Совете при Главе Республики Башкортостан по развитию электронного образования»[3]
11.	Совет при Главе Республики Башкортостан по вопросам содействия укреплению межнационального согласия и мира[4]	Указ Президента Республики Башкортостан от 31 марта 2011 года № УП-141 (ред. 16.04.2015) «О Совете при Главе Республики Башкортостан по вопросам содействия укреплению межнационального согласия и мира»

[1] Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935121713 (дата обращения 02.08.2015).
[2] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 02.02.2012, № 4 (370), ст. 187) http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 14.08.2015).
[3] Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/463507816 (дата обращения 14.08.2015).
[4] Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935122221(дата обращения 14.08.2015).

Окончание табл.

№ п/п	Наименование совещательного (межотраслевого) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
12.	Координационный совет по предпринимательству при Президенте Республики Башкортостан	Указ Президента Республики Башкортостан от 23.06.2014 №УП-165 (ред. От 26.12.2014) «О создании Координационного совета по предпринимательству при Президенте Республики Башкортостан»[1]
13.	Общественный совет по улучшению инвестиционного климата при Главе Республики Башкортостан	Указ Президента Республики Башкортостан от 19 января 2012 года № УП-4 «Об Общественном совете по улучшению инвестиционного климата при Главе Республики Башкортостан»[2]
14.	Совет по вопросам благотворительной деятельности	Указ Президента Республики Башкортостан от 1 ноября 2011 года № УП-589 (ред. от 15.05.2015)«О Республиканском совете по вопросам благотворительной деятельности» (вместе с «Положением о Республиканском совете по вопросам благотворительной деятельности», «Составом Республиканского совета по вопросам благотворительной деятельности»)[3]

[1] Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 14.08.2015).
[2] Там же.
[3] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 02.12.2011, № 23(365), ст. 1773; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 15.06.2015, № 17(491), ст. 740.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Перечень координационных и совещательных органов, действующих при Правительстве Республики Башкортостан

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
1.	Координационный совет по реализации приоритетных национальных проектов в Республике Башкортостан	Указ Президента Республики Башкортостан от 6 февраля 2006 г. № УП-65 (ред. от 11.04.2013) «О мерах по реализации в Республике Башкортостан приоритетных национальных проектов» (вместе с «Составом координационного совета по реализации приоритетных национальных проектов в Республике Башкортостан»[1]
2.	Республиканская межведомственная комиссия по вопросам снижения неформальной занятости и своевременной выплаты заработной платы	Постановление Правительства РБ от 20.03.2015 № 84 (ред. от 28.08.2015) «О мерах по снижению неформальной занятости населения и своевременной выплате заработной платы в Республике Башкортостан» (вместе с «Положением о Республиканской межведомственной комиссии по вопросам снижения неформальной занятости населения и своевременной выплаты заработной платы на территории Республики Башкортостан», «Составом Республиканской межведомственной комиссии по вопросам снижения неформальной занятости и своевременной выплаты заработной платы на территории Республики Башкортостан», «Планом мероприятий по легализации трудовых отношений, снижению неформальной занятости, повышению собираемости

[1] Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/9351114474; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru(дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
		страховых взносов во внебюджетные фонды за счет снижения неформальной занятости в Республике Башкортостан на 2015 – 2017 годы»)[1]
3.	Попечительский Совет Фонда развития и поддержки малого предпринимательства Республики Башкортостан	Указ Президента РБ от 27.02.2007 № УП-60 (ред. от 17.12.2014) «Об утверждении состава Попечительского Совета Фонда развития и поддержки малого предпринимательства Республики Башкортостан»[2]
4.	Межведомственная комиссия по вопросам строительства доступного жилья в Республике Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 10.03.2015 № 64«О Межведомственной комиссии по вопросам строительства доступного жилья в Республике Башкортостан»[3]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government /commission.php?SHOWALL_1=1; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.10.2015).

[2] Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 26.03.2007, № 6 (252), ст. 278; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 15.01.2015, № 2 (476), ст. 22.

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government /commission.php?SHOWALL_1=1; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
5.	Конкурсная комиссия по проведению конкурсного отбора проектов развития территорий сельских и городских поселений муниципальных районов	Постановление Правительства РБ от 23.05.2014 № 227 (ред. от 31.12.2014) «О реализации на территории Республики Башкортостан проекта по поддержке местных инициатив» (вместе с «Порядком проведения конкурсного отбора проектов развития территорий сельских и городских поселений муниципальных районов Республики Башкортостан, основанных на местных инициативах», «Положением о конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора проектов развития территорий сельских и городских поселений муниципальных районов Республики Башкортостан, основанных на местных инициативах», «Составом конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора проектов развития территорий сельских и городских поселений муниципальных районов Республики Башкортостан, основанных на местных инициативах», «Порядком предоставления субсидий бюджетам муниципальных районов Республики Башкортостан для долевого финансирования проектов развития территорий сельских и городских поселений муниципальных районов Республики Башкортостан, основанных на местных инициативах»)[1]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1;Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
6.	Координационный совет по делам инвалидов при Правительстве Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 25.03.2014 № 122 «О Координационном совете по делам инвалидов при Правительстве Республики Башкортостан» (вместе с «Положением о Координационном совете по делам инвалидов при Правительстве Республики Башкортостан», «Составом Координационного совета по делам инвалидов при Правительстве Республики Башкортостан»)[1]
7.	Конкурсная комиссия по предоставлению субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 27.11.2013 № 572 (ред. от 30.12.2014) «О порядке предоставления субсидий на конкурсной основе социально ориентированным некоммерческим организациям Республики Башкортостан»[2]
8.	Комиссия по проведению конкурса «Лучшее муниципальное образование РБ»	Постановление Правительства РБ от 10.04.2013 № 145(ред. От 29.01.2015) «О ежегодном конкурсе «Лучшее муниципальное образование Республики Башкортостан» (вместе с «Положением о порядке проведения конкурса «Лучшее муниципальное образование Республики Башкортостан», «Составом комиссии по проведению конкурса «Лучшее муниципальное образование Республики Башкортостан»)[3]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.10.2015).
[2] Там же.
[3] Там же.

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
9.	Межведомственная комиссия по вопросам государственного регулирования тарифов	Распоряжение Правительства РБ от 19.04.2013 № 456-р (ред. От 13.08.2015) «Об образовании Межведомственной комиссии по вопросам государственного регулирования тарифов и утверждении ее состава»[1]
10.	Координационный совет по вопросам внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия в Республике Башкортостан	Постановлением Правительства РБ от 3 апреля 2013 г. № 125[2]
11.	Межведомственная комиссия по миграционной политике при Правительстве Республики Башкортостан»	Указ Президента РБ от 20.08.2008 № УП-391 (ред. от 03.10.2013) «О Межведомственной комиссии по миграциионной политике при Правительстве Республики Башкортостан»[3]
12.	Экспертный совет по вопросам государственной религиоведческой экспертизы на территории Республики Башкортостан	Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 11 марта 2008 г. № 218-р «О составе Экспертного совета по вопросам государственной религиоведческой экспертизы на территории Республики Башкортостан»[4]
13.	Экспертный совет по бюджетным инвестициям Республики Башкортостан	Постановление Правительства Республики Башкортостан от 27 марта 2013 года № 101 (ред. от 26.12.2014) «О создании экспертного совета по бюджетным инвестициям Республики Башкортостан»[5]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостанhttp://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.10.2015).
[2] Там же.
[3] Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140 (дата обращения 01.10.2015).
[4] Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935115473 (дата обращения 01.10.2015).
[5] Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/463502197 (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
14.	Республиканская эвакуационная комиссия	Постановление Правительства РБ от 14.12.2012 № 457 (ред. от 01.04.2015) «О планировании эвакуационных мероприятий военного времени» (вместе с «Положением об эвакуационных органах в Республике Башкортостан», «Перечнем обязательных документов эвакуационных органов Республики Башкортостан», «Положением о республиканской эвакуационной комиссии», «Составом республиканской эвакуационной комиссии»)[1]
15.	Рабочая группа по организации исполнения и мониторингу достижения целевых показателей заработной платы отдельных категорий работников, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 11 декабря 2012 г. № 1603-р (в ред. от 4.10.2013) «О создании рабочей группы по организации исполнения и мониторингу достижения целевых показателей заработной платы отдельных категорий работников»[2]
16.	Координационный совет по делам ветеранов при Правительстве РБ	Постановление Правительства РБ от 29.12.2011 № 513 (ред. от 17.03.2015) «О Координационном совете по делам ветеранов при Правительстве Республики Башкортостан»[3]

[1]Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостанhttp://www.npa.bashkortostan.ru (дата обращения 01.10.2015).

[2] Сайт справочно-информационной системы «Гарант»http://base.garant.ru/17743490/#ixzz3oHOP7NkA(дата обращения 01.10.2015).

[3] Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
17.	Межведомственная комиссия при Правительстве РБ по совершенствованию проведения единого государственного экзамена в РБ	Постановление Правительства РБ от 31.10.2011 № 383 (ред. от 16.02.2015) «О Межведомственной комиссии при Правительстве Республики Башкортостан по совершенствованию проведения единого государственного экзамена в Республике Башкортостан» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии при Правительстве Республики Башкортостан по совершенствованию проведения единого государственного экзамена в Республике Башкортостан», «Составом Межведомственной комиссии при Правительстве Республики Башкортостан по совершенствованию проведения единого государственного экзамена в Республике Башкортостан»)[1]
18.	Комиссия по присуждению Премий Президента РБ в области качества продукции (товаров, услуг)	Указ Президента Республики Башкортостан от 29 марта 2002 г. № УП-132 (ред. от 01.06.2015) «О Премиях Главы Республики Башкортостан в области качества продукции (товаров, услуг)»[2]
19.	Координационный совет по вопросам страхования при Правительстве Республики Башкортостан	Постановление Правительства Республики Башкортостан от 1 сентября 2011 г. № 308 (ред. о 27.11.2014) «О Координационном совете по вопросам страхования при Правительстве Республики Башкортостан»[3]

[1] Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт справочно-информационной системы «Гарант»http://base.garant.ru/17705511 (дата обращения 01.10.2015).

[3] Там же.

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
20.	Правление Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 23.08.2011 № 295 (ред. от 10.03.2015) «О правлении Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан»[1]
21.	Межведомственный координационный совет по кадровому обеспечению отраслей экономики и социальной сферы РБ при Правительстве РБ	Постановление Правительства РБ от 29.06.2011 № 220 (ред. от 24.03.2015) «Об утверждении состава Межведомственного координационного совета по кадровому обеспечению отраслей экономики и социальной сферы Республики Башкортостан при Правительстве Республики Башкортостан»[2]
22.	Республиканская комиссия по проведению административной реформы	Постановление Правительства РБ от 26.02.2013 № 56 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Башкортостан от 23 июня 2011 года № 211 «О создании Республиканской комиссии по проведению административной реформы» (вместе с «Составом Республиканской комиссии по проведению административной реформы»)[3]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935122890 (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase (дата обращения 01.10.2015).

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан http://www.npa.bashkortostan.ru. (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
23.	Республиканская комиссия по присуждению грантов молодым учителям в РБ	Указ Президента РБ от 18.06.2011 № УП-278 (ред. от 18.11.2014) «О грантах молодым учителям в Республике Башкортостан» (вместе с «Составом Республиканской комиссии по присуждению грантов молодым учителям в Республике Башкортостан», «Положением о грантах молодым учителям в Республике Башкортостан»)[1]
24.	Комиссия при Правительстве Республики Башкортостан по реализации Закона РБ «О языках народов РБ»	Постановление Правительства РБ от 15.03.2011 № 63 (ред. от 17.11.2014) «О составе Комиссии при Правительстве Республики Башкортостан по реализации Закона Республики Башкортостан «О языках народов Республики Башкортостан»[2]
25.	Межведомственная комиссия по координации взаимодействия республиканских органов исполнительной власти и организаций в формировании и реализации мероприятий федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы на территории Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 27.10.2010 № 406 (ред. От 07.09.2015) «О Межведомственной комиссии по координации взаимодействия республиканских органов исполнительной власти и организаций в формировании и реализации мероприятий федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы на территории Республики Башкортостан»[3]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935122686 (дата обращения 01.1.2015).

[2] Там же.

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
26.	Комиссия по книгоизданию при Правительстве Республики Башкортостан	Распоряжение Правительства РБ от 23.05.2005 № 455-р (ред. от 17.10.2014) «Об утверждении состава Комиссии по книгоизданию при Правительстве Республики Башкортостан»[1]
27.	Межведомственная республиканская комиссия по подготовке образовательных учреждений к новому учебному году	Постановление Правительства РБ от 21.05.2010 № 185 (ред. от 16.02.2015) «О создании межведомственной республиканской комиссии по подготовке образовательных учреждений к новому учебному году»[2]
28.	Межведомственный совет при Правительстве Республики Башкортостан по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства, детства	Постановление Правительства РБ от 09.06.2009 № 211 (ред. от 17.03.2015) «О Межведомственном совете при Правительстве Республики Башкортостан по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства»[3]
29.	Межведомственная правительственная комиссия по бюджетным проектировкам	Постановление Правительства РБ от 21.04.2009 № 146 (ред. от 02.06.2015) «Об утверждении Положения о Межведомственной правительственной комиссии по бюджетным проектировкам»[4]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php? SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=94790 (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php? SHOWALL_1=1; Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935119784 (дата обращения 01.10.2015).

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php? SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online (дата обращения 01.10.2015).

[4] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php? SHOWALL_1=1; Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935117477 (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
30.	Межведомственная комиссия Республики Башкортостан по развитию информационных и телекоммуникационных технологий	Постановление Правительства РБ от 13.02.2009 № 59 (ред. от 26.03.2015) «О Межведомственной комиссии Республики Башкортостан по развитию информационных и телекоммуникационных технологий»[1]
31.	Межведомственная комиссия по защите прав потребителей РБ	Постановление Правительства РБ от 09.02.2009 № 51 (ред. от 18.12.2014) «О Межведомственной комиссии по защите прав потребителей Республики Башкортостан»[2]
32.	Республиканская межведомственная комиссия по обеспечению отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи	Постановление Правительства РБ от 14.03.2008 № 75 (ред. от 11.06.2015) «О мерах по обеспечению отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи» (вместе с «Положением о республиканской межведомственной комиссии по обеспечению отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи», «Составом республиканской межведомственной комиссии по обеспечению отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи», «Положением о республиканском межведомственном смотре-конкурсе организаций отдыха и оздоровления детей на звание «Лучшая организация отдыха и оздоровления детей Башкортостана»)[3]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935116068 (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1 (дата обращения 01.10.2015).

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140 (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
33.	Межведомственная комиссия по охране труда	Постановление Правительства РБ от 07.03.2008 № 65 (ред. от 09.07.2014) «О мерах по улучшению условий и охраны труда в Республике Башкортостан» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по охране труда Республики Башкортостан», «Положением о Совете инспекций при Межведомственной комиссии по охране труда Республики Башкортостан», «Изменениями, вносимыми в составы Межведомственной комиссии по охране труда Республики Башкортостан и Совета инспекций при Межведомственной комиссии по охране труда Республики Башкортостан»[1])
34.	Комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в Башкортостане	Постановление Правительства Республики Башкортостан от 3 августа 2007 года № 221 (ред. от 29.06.2012) «О реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в Республике Башкортостан в 1998 – 2007 годах и задачах на 2007/08 – 2012/13 учебные годы»[2]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт «Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/935114533 (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
35.	Координационная комиссия по закупкам при Правительстве Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 20.04.2007 № 98 (ред. От 23.03.2015) «О дополнительных мерах по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в Республике Башкортостан» (вместе с «Положением о Координационной комиссии по размещению заказов при Правительстве Республики Башкортостан», «Составом Координационной комиссии по размещению заказов при Правительстве Республики Башкортостан», «Перечнем нормативных правовых актов Кабинета Министров Республики Башкортостан и Правительства Республики Башкортостан, признанных утратившими силу»)[1]
36.	Республиканская комиссия по отбору лучших учителей и преподавателей башкирского и русского языков для присуждения денежного поощрения	Постановление Правительства РБ от 15.01.2007 № 6 (ред. от 28.08.2015) «О денежном поощрении лучших учителей и преподавателей башкирского и русского языков» (вместе с «Составом республиканской комиссии по отбору лучших учителей и преподавателей башкирского и русского языков для присуждения денежного поощрения»)[2]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=98420 (дата обращения 01.10.2015).

[2] Там же.

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
37.	Комиссия по проведению конкурса научных работ молодых ученых и молодежных научных коллективов на соискание грантов Республики Башкортостан	Указ Президента РБ от 06.11.2006 № УП-500 (ред. от 10.08.2015) «О дополнительных мерах по государственной поддержке молодых ученых и молодежных научных коллективов в Республике Башкортостан» (вместе с «Положением о грантах Республики Башкортостан молодым ученым и молодежным научным коллективам», «Положением о Комиссии по проведению конкурса научных работ молодых ученых и молодежных научных коллективов на соискание грантов Республики Башкортостан», «Составом Комиссии по проведению конкурса научных работ молодых ученых и молодежных научных коллективов на соискание грантов Республики Башкортостан»)[1]
38.	Республиканская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений	Закон РБ «Об органах социального партнерства в Республике Башкортостан» от 06.12.2005 № 252-з[2]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=100314 (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1 (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
39.	Правительственная комиссия Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 31.01.2005 № 12(ред. от 04.08.2015) «О мерах по обеспечению эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан», «Составом Правительственной комиссии Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан», «Перечнем республиканских органов исполнительной власти, специалисты которых по согласованию с руководителями могут привлекаться в качестве экспертов для проведения оценки фактов нецелевого использования средств бюджета Республики Башкортостан (по материалам проверок контролирующих органов)», «Порядком подготовки материалов проверок контролирующих органов к рассмотрению Правительственной комиссией Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан»)[1]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=100148 (дата обращения 01.10.2015).

Продолжение табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
40.	Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 29.12.2014 № 634 «О составе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Республики Башкортостан»[1]
41.	Санитарно-противоэпидемическая комиссия Правительства Республики Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 24.06.2003 № 152 (ред. от 27.10.2005) «О создании санитарно-противоэпидемической комиссии Правительства Республики Башкортостан» (вместе с «Положением о санитарно-противоэпидемической комиссии Правительства Республики Башкортостан»)[2]
42.	Комиссия по проведению республиканского конкурса «Лучшие товары Башкортостана»	Распоряжение Кабинета Министров РБ от 24.11.2000 г. № 1191-р (ред. от 23.01.2013) «О республиканском конкурсе «Лучшие товары Башкортостана» (вместе с «Составом комиссии по проведению республиканского конкурса «Лучшие товары Башкортостана»)[3]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1 (дата обращения 01.10.2015); Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 02.02.2015, № 4 (478), ст. 178.

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1 (дата обращения 01.10.2015); Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 2003, № 13 (169), ст. 858.

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=83707 (дата обращения 01.10.2015).

Окончание табл.

№ п/п	Наименование совещательного (координационного) органа	Нормативно-правовое основание деятельности
43.	Республиканская комиссия по определению стипендиатов Президента РБ из числа особо одаренных учащихся	Указ Президента РБ от 28.10.1999 № УП-700 (ред. от 10.07.2015) «О стипендиях Главы Республики Башкортостан для особо одаренных учащихся»[1]
44.	Межведомственная комиссия по проблемам предупреждения распространения ВИЧ-инфекции в Республике Башкортостан	Постановление Кабинета Министров РБ от 11.05.1999 № 132 (ред. от 24.11.2014) «О создании межведомственной комиссии по проблемам предупреждения распространения ВИЧ-инфекции в Республике Башкортостан»[2]
45.	Межведомственная комиссия по охране здоровья граждан	Постановление Кабинета Министров РБ от 03.02.97 № 19(ред. от 14.07.2015) «О Межведомственной комиссии по охране здоровья граждан»[3]
46.	Комиссия при Правительстве РБ по присуждению премий имени Шагита Худайбердина	Постановление Правительства РБ от 09.12.2010 № 474 (ред. от 11.11.2014) «О комиссии при Правительстве Республики Башкортостан по присуждению премий имени Шагита Худайбердина»[4]

[1] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=99992egbase/cgi/online.cgi (дата обращения 01.10.2015).

[2] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1 (дата обращения 01.10.2015); Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 1999, № 13(97), ст. 895.

[3] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL 1=1 (дата обращения 01.10.2015); Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 1997, № 6 (60), ст. 419.

[4] Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан http://www.pravitelstvorb.ru/ru/government/commission.php?SHOWALL_1=1; Сайт СПС «Консультант-плюс» http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=95287 (дата обращения 01.10.2015).

Научное издание

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Монография

Издается в авторской редакции

Верстка: *Фролкова Э. З.*

Подписано в печать 24.12.15
Усл. печ. л. 14,76. Формат 60х84 $^{1}/_{16}$
Тираж 500 экз. Заказ № 581

ГБОУ ВПО «БАГСУ»
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в издательстве БАГСУ
450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134, кор. 2