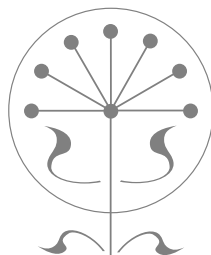


ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ВЫПУСК 11



Уфа
2015

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
СОБРАНИЕ –
КУРУЛТАЙ
РЕСПУБЛИКИ
БАШКОРТОСТАН



МАТЕРИАЛЫ

республиканской научно-практической
конференции «Парламентаризм Башкортостана:
история и перспективы развития»,

посвященной 20-летию

Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан

г. Уфа,

26 марта 2015 года

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
Председателя Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан
К. Б. ТОЛКАЧЕВА

Добрый день, уважаемые коллеги!

Я рад приветствовать вас на Республиканской научно-практической конференции «Парламентаризм Башкортостана: история и перспективы развития», посвященной 20-летней годовщине с начала деятельности современного парламента республики.

В нашем форуме принимают участие депутаты Государственного Собрания и палат Федерального Собрания России текущего и прошлых созывов, представители Администрации Главы республики, Секретариата Государственного Собрания и Аппарата Правительства Башкортостана, руководители республиканских министерств и ведомств, федеральных территориальных органов, омбудсмены республики, представители Конституционного Суда, Прокуратуры, Центральной избирательной комиссии, общественных организаций, научных и образовательных учреждений Башкортостана.

Оглядываясь на 20-летний путь, пройденный Государственным Собранием, понимаешь, что роль парламента в жизни республики на протяжении всего периода сложно переоценить. Часто мы находились на острие политических проблем. Так, в начале 90-х годов прошлого века, как вы знаете, внутри страны складывалась очень непростая общественно-политическая ситуация. И только взвешенная политика регионов, законотворческая деятельность их парламентов, совместный с федеральным центром поиск приемлемых форм взаимодействия и уровней компетенции смогли к началу XXI века стабилизировать ситуацию в государстве.

Сам факт появления Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан со всеми атрибутами классической модели представительной демократии в середине 90-х годов стал крупным шагом в деле реформирования всех сфер жизни республики. Имен-

но с парламентской трибуны впервые заявили о себе и получили известность многие современные политики, руководящие работники органов государственной власти республики. И сегодня в парламенте формируется немалая часть кадрового резерва – и для государственной службы, и для общественно-политической деятельности.

За 20-летний период в Башкортостане накоплен серьезный опыт законотворческой работы и практики применения законов. Он требует своего дальнейшего научного осмысления. Уверен, что сегодня мы услышим различные мнения и оценки небольшого по историческим меркам, но очень значимого пути, который прошел наш парламент в своем становлении и развитии, в формировании современной законодательной базы. Тема развития парламентаризма в республике по-прежнему интересна научному сообществу Башкортостана. Ее продолжают исследовать юристы, историки, политологи, социологи, ученые других отраслей знаний социально-гуманитарных наук.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что Государственное Собрание в своей деятельности всегда опирается на поддержку ученых, получает очень квалифицированные экспертные заключения специалистов по проектам законодательных актов.

И сегодня, перед выступлениями докладчиков, мне хотелось бы воспользоваться случаем и наградить представителей научного сообщества Башкортостана, которые своим повседневным трудом в исследовательских и образовательных учреждениях вносят значительный вклад в изучение вопросов политико-правового и социально-экономического развития республики в целом и его парламента, в частности.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

З. И. ЕНИКЕЕВ,

Председатель

Конституционного Суда

Республики Башкортостан,

доктор юридических наук, профессор

В основу понимания парламентаризма как социально-политического феномена положены учение о народном представительстве и производная от него концепция народного суверенитета. «Законодательная власть – сердце государства» – так считал один из величайших мыслителей Ж.-Ж. Руссо.

Сам термин «парламент» имеет франко-английские корни – французское «parler» (говорить) и английское «man» (человек, мужчина). Таким образом, этимологически в названии данного органа подчеркнуто обсуждение, споры, дебаты и коллегиальное принятие решений.

Парламент, как известно, является ядром парламентаризма, без которого невозможно говорить о последнем. Именно парламент определяет сущность и содержание парламентаризма.

Парламентаризм необязательно означает верховенство парламента, это его реальное функционирование в системе государственных органов.

О проблемах парламентаризма можно размышлять в глобальном историческом плане – с древнейших времен до наших дней. Для обозначения формы парламентаризма ранних этапов общественного развития подходит термин «военная демократия», которая существовала практически у всех народов.

В Древней и Средневековой Руси эта форма управления нам известна как вече. Вече – народное собрание, созывавшееся в период с X по XIV век. На этом собрании решались вопросы войны и мира,

призывались и изгонялись князья, принимались законы, заключались договоры с другими землями и т. д.

В башкирском обществе все значимые вопросы решались на йыйынах (народных собраниях). Всебашкирские йыйыны проводились в местности Сиснакау – ныне поселок Чесноковка Уфимского района. Йыйыны проводились вплоть до XVIII века.

Следует отметить, что изначально Башкортостан по замыслам его «отцов-основателей» был задуман как парламентская республика. В Положении об автономии Малой Башкирии, разработанном в январе 1918 года, говорится, что Башкурдистан составляет нераздельную часть России и представляет собой автономно управляющуюся страну парламентского типа. В нем курултай объявлялся высшим органом, которому принадлежала вся полнота власти на территории Башкортостана. Депутатами курултая могли быть избраны жители Башкортостана на основе всеобщих выборов. Были установлены предметы ведения курултая как высшего органа государственной власти.

Исполнительным органом курултая являлось Правительство Башкурдистана, которое состояло из 6 человек: председателя, товарища председателя и 4 членов. Было специально оговорено, что для обеспечения национальных прав русских, проживающих на территории Башкурдистана, согласно пропорциональному количеству населения русских «членами правительства могут быть лица русского происхождения, но во всяком случае не более трех и не менее одного».

Анализ конституций Башкирской АССР 1925, 1937 и 1978 годов свидетельствует, что де-юре она была республикой парламентского типа. Так, согласно этим конституциям Верховный Совет Башкирской АССР являлся высшим органом государственной власти Башкирской АССР и осуществлял все полномочия по предметам ее ведения. Он образовывал правительство, избирал Президиум Верховного Совета, который имел право отменять постановления и распоряжения Правительства, а также решения и распоряжения рай-

онных и городских Советов депутатов в случае их несоответствия закону, мог назначать, когда он сочтет необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица обязаны были выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы.

3 ноября 1989 года в процессе коренных реформ в стране, вошедших в историю советского государства как «перестройка» и «гласность», в Конституцию БАССР были внесены существенные изменения и дополнения. Предметы ведения Верховного Совета БАССР были дополнены следующими полномочиями:

- решение вопроса о доверии Правительству Башкирской АССР и членам Правительства;

- избрание Комитета конституционного надзора Башкирской АССР;

- принятие решений о проведении республиканского народного голосования (референдума);

- приостановление действия на территории Башкирской АССР актов вышестоящих министерств и ведомств в случае их противоречия законам или причинения ими существенного вреда экономическим, социальным, экологическим и другим интересам республики.

Также была введена отдельная статья, которая обозначила, что Председатель Верховного Совета Башкирской АССР является высшим должностным лицом Башкирской АССР и представляет ее внутри страны и в международных отношениях. Он избирался Верховным Советом Башкирской АССР из числа народных депутатов республики тайным голосованием сроком на 5 лет, не более чем на 2 срока подряд и мог быть в любое время путем тайного голосования отозван Верховным Советом Башкирской АССР.

Так, на него были возложены полномочия по представлению Верховному Совету Башкирской АССР кандидатуры для назначения или избрания на должности Председателя Совета Министров Башкирской АССР, Председателя Комитета народного контроля Башкирской АССР, Председателя Верховного Суда Башкирской

АССР, Главного государственного арбитра Башкирской АССР. Раньше такие вопросы решал первый секретарь обкома КПСС.

К 90-м годам прошлого столетия Башкирский обком КПСС перестал быть единой системой. Образовались различные группировки, которые боролись друг с другом за посты и должности. Так, Уфимский горком КПСС и ряд комитетов других городов республики стали в ярую оппозицию к обкому КПСС. И состав обкома и его аппарата был также неоднороден.

В результате на внеочередном VII пленуме Башкирского обкома КПСС, состоявшемся 10 февраля 1990 года, весь состав бюро Башкирского обкома КПСС ушел в отставку. После этого партийные органы потеряли свою власть и влияние на общественные процессы. Центр власти переместился во вновь избранный 4 марта 1990 года Верховный Совет БАССР, на его Президиум и на парламентские комитеты и комиссии. Можно смело утверждать, что с этого момента Башкирская АССР стала функционировать де-юре и де-факто как парламентская республика.

Комиссии и комитеты Верховного Совета Республики Башкортостан рассматривали кандидатуры на посты руководителей профильных министерств и ведомств, давали рекомендации на их назначение либо отказывали. Председатели комиссий проводили оперативные совещания по решению иногда и хозяйственных вопросов с приглашением руководителей министерств и ведомств, предприятий, ректоров учебных заведений, глав районных и городских администраций.

Решения комиссии либо утверждались Президиумом Верховного Совета, либо выносились на пленарные заседания для последующего одобрения.

В период между сессиями Президиум Верховного Совета Республики Башкортостан фактически решал все вопросы, относившиеся к ведению Верховного Совета и иногда Правительства (Совета Министров), подменяя последнее. Так, 4 июня 1992 года Президиум среди прочих заслушал вопросы о мерах по реализации положений

Федеративного договора и Приложения к Федеративному Договору от Республики Башкортостан, о введении в Республике Башкортостан обязательного контроля за содержанием в пищевой и сельскохозяйственной продукции остаточных количеств пестицидов и нитратов, о проведении зачета взаимной задолженности: предприятий, расположенных на территории Республики Башкортостан, о создании холдинговой компании «Кармаскалы», о реализации имущественных прав Башкирского Фонда республиканского имущества по отношению к собственности акционерных и совместных предприятий, о предоставлении в 1992 году льготы при уплате в бюджет налога на прибыль Уфимскому моторостроительному производственному объединению

29 февраля 1992 года Президиуму Верховного Совета Республики Башкортостан было предоставлено право назначать глав районной, городской администрации и освобождать их от этих должностей по своей инициативе или по представлению соответствующего Совета народных депутатов.

Фактически Президиум Верховного Совета Республики Башкортостан обладал в этот период полномочиями Президента.

В декабре 1993 года была принята новая Конституция Республики Башкортостан и избран Президент. Башкортостан по форме правления стал президентской республикой.

Парламент становится движущей силой в государственном механизме в период преобразований, когда правящая элита теряет авторитет и власть и в результате возникает необходимость в легитимизации государственного аппарата путем вовлечения в его деятельность новых лиц через демократические выборы в высший законодательный и представительный орган.

В настоящее время в Российской Федерации реализация положения статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которому единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, происходит как через всеобщие выборы Президента, Главы республики, так и через выборы де-

путатов в парламент. Таким образом, мы имеем сбалансированную систему, в которой каждая ветвь власти занимает свое место в государственном механизме. Эта модель организации государственной власти показывает свою дееспособность, стабильность и устойчивость. И, безусловно, отвечает своему предназначению – служению народу.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОБРАНИЕ – КУРУЛТАЙ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН:
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Р. М. МАРДАНШИН,

*член Комитета Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
по гражданскому, уголовному, арбитражному
и процессуальному законодательству*

Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан – это высший представительный и единственный законодательный орган республики.

2 марта 1994 года был принят Закон Республики Башкортостан «О Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан», согласно которому парламент состоял из двух палат – Палаты Представителей и Законодательной Палаты.

30 декабря 2002 года был принят новый Закон «О Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан».

За 20 лет деятельности Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан была проведена большая работа по законодательному обеспечению жизнедеятельности республики. За этот период были приняты значимые законопроекты, новая Конституция республики, договор о разграничении полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, введен институт президентства Республики Башкортостан, что обеспечило позитивное развитие Башкортостана.

Наличие законодательного собрания в каждом субъекте Российской Федерации являет собой принцип федерализма в действии,

позволяет при принятии законов учитывать многие региональные особенности: национальные, территориальные, климатические.

Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан за время существования доказало свою эффективность в решении различных, зачастую исключительно сложных вопросов с учетом интересов всего населения республики и в целом Российской Федерации.

К основным вопросам ведения Курултая Республики Башкортостан относятся осуществление законодательного регулирования по предметам ведения Республики Башкортостан и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан в пределах полномочий Республики Башкортостан, а также в установленном порядке Курултай Республики Башкортостан осуществляет право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Важно отметить, что Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан активно использует это право и регулярно обращается с законодательными инициативами в Государственную Думу. С каждым годом парламент республики взаимодействует с Государственной Думой более профессионально и качественно. Так, в 2012–2015 годах Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан было внесено 35 законопроектов. Из них:

– в 2012 году: принято – 0, отклонено или снято с рассмотрения – 8, находятся на рассмотрении – 2;

– в 2013 году: принято – 1, отклонено или снято с рассмотрения – 6, находятся на рассмотрении – 1;

– в 2014 году: принято – 3, отклонено или снято с рассмотрения – 3, находятся на рассмотрении – 11.

В качестве примера можно привести законопроекты:

– «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления дополнительных ограничений для лиц, замещающих отдельные должности), принят Государственной Думой в третьем чтении 14 февраля 2014 года,

подписан Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 4 марта 2014 года;

– «О создании межрайонных судов и об упразднении некоторых районных, городских судов и образовании постоянных судебных присутствий в составе некоторых межрайонных судов Республики Башкортостан», принят Государственной Думой в третьем чтении 21 ноября 2014 года, подписан Президентом Российской Федерации 1 декабря 2014 года;

– «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (о приведении терминологии Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ в соответствие с терминологией, используемой в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»), принят Государственной Думой в третьем чтении 26 сентября 2014 года, подписан Президентом Российской Федерации 14 октября 2014 года;

– «О внесении изменений в статьи 11 и 12.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» (по вопросу передачи в доверительное управление ценных бумаг государственными или муниципальными служащими), внесен в Государственную Думу 28 июня 2013 года, прошел стадию предварительного рассмотрения законопроекта в Госдуме и 12 февраля 2014 года принят в первом чтении;

– «О внесении изменений в статью 158 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части увеличения размера значительного ущерба по краже), внесен в Государственную Думу 2 октября 2014 года, на данный момент находится на рассмотрении в Комитете Госдумы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; Верховным Судом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации концепция законопроекта поддерживается; в ближайшее время планирует-

ся заседание профильного комитета Госдумы, где будет рассматриваться данный законопроект.

Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан активно сотрудничает с депутатами Госдумы, избранными от Республики Башкортостан, не только демонстрирует качественную работу по взаимодействию с Госдумой, но и предлагает новые формы законодательной инициативы: по инициативе Председателя Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан К. Б. Толкачева было предложено вносить в Госдуму законопроекты от двух субъектов законодательной инициативы – от Госсобрания Республики Башкортостан и депутата Госдумы.

Так, в 2014 году в Государственную Думу Российской Федерации было внесено 4 законопроекта, авторами которых являются Курултай Республики Башкортостан и депутаты Госдумы. Среди них законопроекты:

– «О внесении изменений в статьи 317 и 318 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесен в Государственную Думу 2 июня 2014 года Государственным Собранием – Курултаем и депутатами Государственной Думы Р. М. Марданшиным, А. А. Ремезковым; на данный момент законопроект находится на рассмотрении в профильном комитете – в Комитете Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;

– «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и статью 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», внесен в Государственную Думу 3 марта 2014 года Государственным Собранием – Курултаем и депутатом Государственной Думы Р. М. Марданшиным; законопроект прошел стадию предварительного рассмотрения и в ближайшее время будет вынесен на рассмотрение на пленарном заседании в первом чтении.

Кроме этого, к депутату Государственной Думы с законодательными инициативами обращаются депутаты Государственного

Собрания – Курултая Республики Башкортостан, поступают обращения по совершенствованию федерального законодательства от республиканских министерств и ведомств, общественных организаций.

Также практикуется разработка, обсуждение и внесение законопроектов в Госдуму через партийный проект «Комфортная правовая среда» Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

В рамках Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» существуют три идеологические платформы, действуют федеральные партийные проекты, в том числе и партийный проект «Комфортная правовая среда», который уже второй год успешно функционирует в 17 регионах России, в том числе и в Республике Башкортостан. Основная цель партпроекта – взаимодействие с гражданским обществом: обсуждение законодательных инициатив с экспертами, разработка и внесение соответствующего законопроекта и дальнейшее его сопровождение. Это дает возможность рассмотреть и внести в Государственную Думу инициативу в ускоренном порядке, без прохождения долгих процедур согласования и внесения законодательным органом региона, а также повысить неформальный статус законодательной инициативы. Фактически данный партпроект дает общественным организациям и объединениям предпринимателей косвенное право законодательной инициативы. Партийный проект «Комфортная правовая среда» стал центром мониторинга действия федеральных законов и их правоприменения в различных субъектах Российской Федерации, так как информация о проблемах, несовершенствах и противоречиях из регионов оперативно поступает к нам на партийный проект. В рамках работы партийного проекта создан сайт komfortpravo.ru, где все желающие могут ознакомиться с информа-

цией о деятельности проекта, увидеть анонсы и планируемые мероприятия.

В рамках деятельности партпроекта «Комфортная правовая среда» были разработаны и внесены следующие законопроекты:

– «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части дифференциации мошенничества на отдельные составы), принят в 2012 году;

– «О внесении изменений в Федеральный закон «О бухгалтерском учете» (в части закрепления положений о возможности для всех субъектов малого предпринимательства и отдельных форм некоммерческих организаций ведения бухгалтерской (финансовой) отчетности в упрощенном виде), принят 3 ноября 2013 года;

– «О внесении изменений в статьи 82 и 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (об уточнении порядка передачи на хранение вещественных доказательств), принят 22 июля 2014 года;

– «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части установления ответственности за создание финансовой пирамиды и (или) руководство ее деятельностью), внесен 2 июля 2013 года;

– «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части формирования правовых основ государственной поддержки социального предпринимательства), внесен 16 октября 2014 года;

– «О внесении изменений в статьи 346.45 и 346.46 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части исключения несвоевременной оплаты патента из условий, при которых налогоплательщик теряет право применения патентной системы налогообложения), внесен 21 января 2015 года;

– «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части изменения порядка принятия решения о выборе

способа управления многоквартирным домом), внесен 23 января 2015 года;

- о регулировании ремесленной деятельности (в разработке);
- о регулировании деятельности третейских судов (в разработке).

В целом хочу отметить, что Республика Башкортостан инициативна в законодательном плане, предложения, которые поступают из региона, учитывают в том числе и правоприменительную практику. Данные предложения направлены на доработку и совершенствование законодательства с учетом территориальных особенностей и тех изменений, которые происходят в нашей стране.

Также хочу поблагодарить Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан за тот опыт, который был мной приобретен в период действия моих полномочий в качестве депутата Курултая Республики Башкортостан. Полученный опыт помогает мне более профессионально и эффективно работать в сфере законотворчества в Государственной Думе.

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА В ПОЛИТИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ

С. Н. ЛАВРЕНТЬЕВ,

*ректор ГБОУ ВПО «Башкирская академия
государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан»,
кандидат исторических наук, профессор*

В политической науке принято оперировать понятием «политическая система общества». Главным политическим институтом, определяющим статус политической системы России как республики, является парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации. В свою очередь, терминологическое словосочетание «Республика Башкортостан» возможно только при условии функционирования в нашей региональной политической подсистеме такой политической организации, как Государственное Собрание – Курултай.

Из политической теории известно, что функции региональных законодательных органов носят двойной характер. С одной стороны, их наличие стало необходимым условием федеративного статуса России, так как именно они являются механизмом формирования двухуровневого законодательства. С другой стороны, существование парламентов субъектов Российской Федерации обеспечивает демократизм политических подсистем российских регионов. Ведь в любой политической системе можно выделить властную «вертикаль» (федеральный центр, субъекты и муниципалитеты) и «горизонталь» (законодательная, исполнительная и судебная ветви власти). В демократическом государстве каждый «этаж» властной вертикали должен располагать региональными институтами не только исполнительной и судебной власти, но и законодательной. На сегодняшний день все эти институты в политической системе России сформированы и успешно функционируют. Вместе с тем мы не можем

игнорировать тот факт, что значительная часть политологического сообщества как России, так и зарубежных стран оценивают модель российского парламентаризма как имитационную или же как атрибут «управляемой демократии».

В настоящем формате не преследуется цель оценки аргументации «за» или «против» данной позиции, поскольку, чтобы ответить на данный вопрос, необходим анализ не только процедурных функций и принципов электорального рекрутинга, но и стратегического потенциала регионального парламентаризма в политическом развитии регионов и России в целом.

В политической науке существуют два диаметрально противоположных взгляда на вопрос о том, как формируется парламентаризм и подлинный демократизм политической системы. «Культурологический» подход гласит, что характер политической системы и ее институтов, в том числе и парламента, определяются типом политической культуры его граждан. Второй – «институциональный» – исходит из того, что определяющее значение имеет характер существующих политических институтов.

Нет никакого сомнения, что особенность российской модели регионального парламентаризма сформировалась под воздействием так называемой подданнической политической культуры граждан России. Для этого типа характерно патерналистское восприятие власти и политического лидера. В условиях такой политической культуры выборы депутатов парламента и сам парламентарский процесс носят корпоративный характер. При этом сами граждане признают легитимность этой процедуры. Надо сказать, что подданническая политическая культура удобна с точки зрения сохранения политической стабильности в регионе, но только в условиях относительной социально-экономической стабильности. В ситуации социально-экономического кризиса, как показал печальный опыт Республики Кыргызстан, даже самая патриархальная из политических культур постсоветского пространства не может дать гарантию политическим элитам от угрозы «цветных революций». Этот феномен легко

объясним с точки зрения политической психологии. С одной стороны, подданническая политическая культура избавляет местные политические элиты от конкуренции на парламентских выборах, не позволяя сформироваться оппозиционным контрэлитам. С другой стороны, граждане осуществляют своего рода «политический обмен», ожидая от власти в обмен за подданническую лояльность определенный набор социальных гарантий и преференций, считающийся в общественном мнении «справедливым». Если же власть лишается возможности оправдать социальные ожидания, то носители подданнической политической культуры считают себя свободными от обязательств конвенциональной политической лояльности.

Подданническая политическая культура оказывает воздействие не только на политическую сферу, но и на экономическое поведение гражданина. Общественная палата Республики Башкортостан в докладе по проблемам развития регионального гражданского общества в 2014 году опубликовала информацию о том, что средний возраст бизнесменов Башкортостана колеблется в диапазоне от 40 до 50 лет, а молодежь все неохотнее пополняет их ряды – менее 3 % молодых людей хотели бы заниматься предпринимательством. То есть мы имеем ситуацию совершенно парадоксальную с точки зрения гражданина Соединенных Штатов Америки, когда молодежь со студенческой скамьи отдает приоритет не успешному бизнесу, а должности мелкого клерка в министерстве или муниципальной администрации.

В связи с этим основным вектором политического развития Башкортостана, так же как и иных субъектов Российской Федерации, является транзит политической культуры. Анализ дискурса, существующего в информационном пространстве Республики Башкортостан, показывает, что в обществе сформировался достаточно мощный запрос на политическую культуру гражданственности. В частности, эта проблема достаточно четко поставлена на страницах ежегодного Доклада Общественной палаты Республики Башкортостан. Гражданин, разделяющий ценности культуры граждан-

ственности, осознанно оценивает деятельность правительства, проявляет высокий интерес к политике, обладает чувством гордости за отечественные политические институты, требует внимательного отношения от государственных служащих, открыто и лояльно выражает оппозиционные настроения, участвует в избирательных кампаниях не только как избиратель, но и как волонтер.

Для политических элит, социализированных в духе подданнической традиционной политической культуры, избиратель-носитель политической культуры гражданственности неудобен, поскольку его характерной чертой является рациональность электорального выбора. Среднестатистический избиратель из США с трудом найдет на карте штат Аляска, но, прежде чем опустить бюллетень в урну для голосования, он обратится к официальному интернет-порталу Конгресса или легислатуры штата, чтобы уточнить, как действующий депутат голосовал по принципиальным для него вопросам, не нарушил ли он своих предвыборных обязательств. И в случае обнаружения выраженных несоответствий между заявленной программой и парламентским поведением политика у такого депутата не будет шансов в очередной раз пройти электоральный фильтр. Гражданин рассматривает свой голос как платежное средство, на которое он нанимает политика или политическую партию. Но сформированный на таких конкурентных принципах парламент способен в кризисных ситуациях выполнять функцию «выпускания пара». Можно вспомнить слова депутата царской Государственной думы России Василия Шульгина: «Пока спорят, ругаются и даже дерутся в парламентах – пулеметы молчат»¹.

Таким образом, вектор политического развития регионов определяет тип политической культуры, и здесь перед нами встает задача найти тот механизм, с помощью которого мы сможем повлиять на процесс формирования политической культуры граждан. Для реше-

¹ Азнагулов В. Г., Хамитова З. Г. Парламентаризм в Башкортостане: история и современность. Уфа : Башкортостан, 2005. С. 7.

ния этой проблемы мы должны обратиться к опыту модернизационных рывков, успешно осуществленных в истории России XVIII и XX веков. В отличие от стран Запада в России сначала государством создавались институты модерна и лишь затем эти созданные институты постепенно формировали необходимую политическую, научную и техническую культуры. Именно поэтому институт парламента, даже «управляемый» с точки зрения Запада, лучше, чем отсутствие такого института.

В Российской Федерации политическое время регионально детерминировано. Это означает, что характер российского парламентского процесса во многом определяют регионы. Согласно экспертным оценкам по критериям профессионализации и регламентированности Республика Башкортостан уверенно входит в десятку регионов с наиболее развитой системой законодательной власти. В связи с этим развитие института парламентаризма в Башкортостане осуществляется в правильном направлении. На сегодняшний день в высшем законодательном органе республиканской власти работают депутаты пятого созыва, следовательно, институт регионального парламента утвердил свой статус всерьез и надолго. Рекрутинг депутатов Государственного Собрания – Курултая первых созывов производился гильдейским способом без участия политических партий. Впоследствии партии были допущены к региональному парламентскому процессу, но только две из них были представлены в легислатуре Башкортостана. В действующем Курултае пятого созыва представлены партии: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 88 мест, КПРФ – 10 мест, ЛДПР – 3 места, «ПАТРИОТЫ РОССИИ» – 1 место, «Альянс зеленых» – 1 место, Партия СОЦИАЛЬНОЙ СОЛИДАРНОСТИ – 1 место, а самовыдвиженцы получили 6 мест. То есть тренд развития принципов многопартийности и электоральной конкуренции носит восходящий характер.

В 2014 году организации гражданского общества получили в Государственном Собрании – Курултае право законодательной инициативы. Я полагаю, что уже в обозримом будущем заседания

регионального парламента по обсуждению социально-значимых законодательных инициатив станут открытыми для общественных объединений.

Однако помимо всех этих очевидных политических явлений запущены латентные процессы, которые в будущем окажут огромное воздействие на политическую культуру наших граждан, хотя сейчас они, быть может, не столь очевидны. Парламент Башкортостана воспитывает политическую элиту с новым политическим сознанием, приученную работать в сотрудничестве с оппозицией.

При Государственном Собрании – Курултае функционирует молодежный парламент. Это означает, что работает конвейер производства новой генерации политических лидеров, способных участвовать в публичной политике, а не безликих кадровых обойм чиновников из номенклатуры министерств и городских администраций. Высокопоставленные государственные мужи, искренне убежденные, что «парламент не место для дискуссий», постепенно уйдут на заслуженный отдых. Их заменит молодежь, но это будет другая молодежь.

Миллионы граждан, в том числе молодежь, участвуя в электро-ральном процессе, работая волонтерами в избирательных штабах, прошли хорошую политическую школу избирателей и гражданских активистов. В будущем они сохранят эти знания и приобретенные ценности и передадут следующему поколению, которое, развивая эти принципы, сумеет утвердить российскую модель регионального парламентаризма ничуть не менее демократичную, чем в странах Запада.

Создавая и совершенствуя институт парламентаризма в республике, мы формируем новую политическую культуру гражданственности. Однако необходимо помнить, что любой политический процесс требует времени, а такой глобальный, как смена политических ценностей, может быть, даже несколько большего времени, чем нам бы хотелось. Но поскольку мы правильно определили цель, верно

расставили приоритеты, то это означает, что парламентаризм в Башкортостане «обречен на победу».

Литература:

Азнагулов В. Г., Хамитова З. Г. Парламентаризм в Башкортостане: история и современность. Уфа : Башкортостан, 2005.

Афанасьев М. Н. В России сформированы представительные собрания правящих региональных групп // Власть. 1998. № 2.

Современный российский парламентаризм: достижения и проблемы (круглый стол) // Документы и материалы Международной научно-практической конференции «Законодательная и представительная власть: история и современность» (к 95-летию начала работы Государственной Думы России), 19–20 апреля 2001 г., г. Санкт-Петербург. М., 2001.

Шейнис В. Л. Состязание проектов (К истории создания российской Конституции) // Общественные науки и современность. 2003. № 6.

**ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ – КУРУЛТАЯ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН –
ОСНОВА ПОСТУПАТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

В. А. ПЧЕЛИНЦЕВ,
*председатель Комитета
Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан
по государственному строительству,
правопорядку и судебным вопросам,
кандидат юридических наук*

Пятый раз обновляется депутатский корпус Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, но неизменными остаются принципы организации республиканского парламента и его задачи. Законодательная деятельность нацелена на политическое и социально-экономическое развитие, становление институтов гражданского общества и в конечном итоге улучшение жизни людей.

Начало деятельности Государственного Собрания пришлось на непростое время – распад СССР, начало бурных реформ в России. Депутаты Государственного Собрания первого созыва приступили к исполнению своих обязанностей в исключительно сложной обстановке, обстановке изменяющихся принципов формирования и функционирования политических институтов, взаимоотношений федерального центра и регионов, властных структур и гражданского общества.

Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан явилось правопреемником Верховного Совета Республики Башкортостан. Депутаты Верховного Совета Республики Башкортостан XII созыва приняли судьбоносные законы для республики,

учредив институт президента и определив правовые основы нового парламента Башкортостана.

Создание профессионального двухпалатного парламента дало импульс бурному развитию законодательной деятельности и формированию собственной правовой базы республики. По многим отраслям законодательства Государственное Собрание принимало нормативные правовые акты в условиях отсутствия аналогичных на федеральном уровне, что свидетельствовало о высоком профессионализме депутатского корпуса. Более того, нередко принятые законодательные акты республики становились основой для принимаемых федеральных законов.

Только за первые 4 года было принято более 450 законов и 16 кодексов, причем многие из них были приняты раньше, чем федеральные, например Экологический кодекс Республики Башкортостан. Республиканский закон «О противодействии коррупции» был принят первым в Российской Федерации, что вызвало большой интерес. Более того, в 2004 году в Уфе на площадке Государственного Собрания – Курултая был проведен международный круглый стол на тему «Региональная антикоррупционная политика: опыт европейского сообщества и Республики Башкортостан» с участием экспертов Европейской комиссии.

По истечении двух десятилетий можно с полной уверенностью утверждать, что создание собственной системы законодательства явилось правовым фундаментом поступательного развития Республики Башкортостан.

Государственное Собрание – Курултай по своей организационной структуре не было статичным. За двадцатилетний период своей деятельности оно претерпело определенную трансформацию своей структуры.

В первоначальной редакции Конституции Республики Башкортостан парламент имел двухпалатную структуру: Законодательную Палату и Палату Представителей. Выборы в Государственное Собрание первых двух созывов осуществлялось по мажоритарной

системе, то есть каждый кандидат в депутаты в Законодательную Палату или Палату Представителей должен был набрать абсолютное большинство голосов, что по существу является показателем авторитета кандидата и доверия к нему избирателей.

Интересен состав депутатов Палаты Представителей Государственного Собрания первых двух созывов. Подавляющее большинство депутатов являлись главами администраций районов и городов, а также руководителями исполнительных органов государственной власти. Конечно, с формальной точки зрения данный факт можно расценить как некоторое отступление от принципа разделения властей. Но, принимая во внимание исторические условия, в которых проходило формирование Государственного Собрания, можно с уверенностью утверждать, что подобная практика была обусловлена необходимостью сохранения и стабилизации управляемости в республике. Напрашивается некая аналогия с так называемыми скрепами, о которых говорил Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию страны.

С 2002 года Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан по своей структуре становится однопалатным.

Развитие государственности Республики Башкортостан прежде всего подразумевает развитие конституционного законодательства республики, которое устанавливает основы конституционного строя Башкортостана, регламентирует правовое положение личности, выстраивает систему государственных органов и их полномочия, систему органов местного самоуправления. В рамках изменения конституционного законодательства трансформировалась и система органов государственной власти республики.

В 2004 году в связи с изменениями федерального законодательства начался период, когда законодательные органы субъектов федерации наделяли гражданина полномочиями высшего должностного лица региона по представлению Президента Российской Федера-

ции. В 2012 году федеральный законодатель вернул принцип выборности глав регионов.

Конституция Республики Башкортостан несколько раз претерпевала значительные изменения, которые были обусловлены необходимостью обеспечения укрепления государственности республики в рамках процесса дальнейшего выстраивания вертикали исполнительной власти, в целом развития федеративных отношений в Российской Федерации.

Огромная работа по изменению Основного закона Республики Башкортостан была проделана в 2000, 2002 годах. Однако базовые положения Конституции республики 1993 года, адаптированной к новым реалиям государственного устройства России, были сохранены.

Последние изменения в Конституцию Республики Башкортостан были внесены в 2014 году. В связи с требованием федерального законодательства переименована должность высшего должностного лица республики. Но основной блок изменений положений Конституции республики можно охарактеризовать как демократизация конституционного строя Башкортостана.

Прежде всего изменения положений Конституции затрагивают вопросы расширения участия граждан в политической жизни и поддержания взаимного доверия между гражданами и органами публичной власти. Речь идет о разработке правовых механизмов привлечения граждан к участию в осуществлении властных полномочий на региональном уровне в дополнение к общественным формам представительной демократии, применяемым в муниципальных образованиях. Иными словами, граждане и их объединения приобретают право осуществлять гражданскую законодательную инициативу путем направления в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан индивидуальных и коллективных

обращений с предложением о принятии, изменении или признании утратившим силу закона Республики Башкортостан.

На создание справедливых условий для сбалансированного и устойчивого развития в равной мере всех административно-территориальных единиц республики ориентируют положения о солидарных действиях и сотрудничестве органов публичной власти.

Изменения Конституции не предполагают реформирования существующей конституционной модели организации государственной власти. Они позволяют усилить легитимность власти и повысить ее авторитет путем расширения сферы взаимоотношений представительного органа государственной власти с институтами гражданского общества, произвести корректировку полномочий государственных органов и усовершенствовать деятельность публичных органов в целях эффективного, прозрачного и ответственного управления экономическими и социальными ресурсами республики и местного сообщества с соблюдением принципа верховенства и неурочимости прав человека и гражданина.

В развитие обновленной Конституции Республики Башкортостан Государственным Собранием – Курултайем был принят закон о Главе Республики Башкортостан, устанавливающий правовые основы и гарантии деятельности высшего должностного лица Республики Башкортостан.

Следует отметить большую работу парламента и других органов государственной власти по разработке и принятию Закона Республики Башкортостан «О гражданской законодательной инициативе».

Депутаты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан всех созывов, принимая важные нормативные правовые акты, внесли значительный вклад в укрепление политической стабильности и развитие экономики республики.

В Башкортостане сформирована оптимальная модель эффективных преобразований во всех сферах общественной жизни в интересах многонационального народа, что проявилось в осуществлении

рыночных реформ с учетом местных особенностей, природно-экономических, трудовых и интеллектуальных ресурсов. Эти подходы стали возможными на основе принятия Государственным Собранием – Курултаем законодательных актов о республиканских целевых программах, бюджетном процессе и налогообложении, регулировании инновационной и инвестиционной деятельности, приватизации государственного имущества, управлении государственной собственностью, регулировании земельных отношений.

Бюджетно-налоговая составляющая является неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. Основными задачами бюджетной и налоговой политики являются обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджетной системы республики, стимулирование и наращивание налогового потенциала экономики республики, развитие экономической базы и повышение финансовой самодостаточности муниципальных образований, повышение уровня и качества жизни населения, активное участие в финансировании национальных проектов.

Принимаемые Государственным Собранием – Курултаем нормативные правовые акты в сфере налоговой политики – пример взвешенной и дальновидной позиции депутатов Государственного Собрания первых созывов в деле сохранения и дальнейшего развития промышленного потенциала республики. Так, в конце 1990-х – начале 2000-х годов в сложных экономических условиях рыночных отношений парламентом в целях увеличения объемов производства и улучшения финансово-экономического состояния нефтеперерабатывающего комплекса принимается ряд постановлений об их льготном налогообложении. В сложной экономической ситуации оказались города Агидель и Кумертау. Тогда Государственное Собрание в целях поддержки этих городов приняло постановления об освобождении ряда предприятий от уплаты отдельных видов налогов.

По существу, эти меры сыграли колоссальную роль в стабилизации социально-экономического положения указанных территорий.

Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан пятого созыва продолжается политика на сохранение стабильности и приумножение экономического потенциала республики. Как пример – принятие в тесном взаимодействии с Правительством республики в феврале 2015 года Закона Республики Башкортостан «О стратегическом планировании в Республике Башкортостан».

Социальная сфера – область постоянного внимания депутатского корпуса. В Республике Башкортостан одним из главных приоритетов социальной политики всегда была и остается государственная поддержка семьи, материнства и детства, социально слабозащищенных людей.

В целях реализации данных положений в Башкортостане сформировано законодательство о социальной защите населения, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных категорий граждан (ветеранов, инвалидов, многодетных семей), об адресной социальной помощи, социальных выплатах, содействии занятости населения, об органах социального партнерства, государственной поддержке благотворительной деятельности.

В республике действуют законы об охране семьи, материнства, отцовства и детства, об основных гарантиях прав ребенка, государственной поддержке многодетных семей, патронатном воспитании, Семейный кодекс.

В целях охраны здоровья и оказания качественной медицинской помощи Государственным Собранием – Курултаем в рамках полномочий субъекта Федерации приняты законы об охране здоровья, об организации обязательного медицинского страхования, частной медицинской деятельности, иммунопрофилактике инфекционных болезней человека, предупреждении распространения туберкулеза,

санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Республики Башкортостан.

В Башкортостане одним из приоритетных направлений государственной политики является совершенствование жилищного законодательства. Актуальность данного направления законотворческой деятельности прежде всего определяется реализацией национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В данной сфере парламентариями республики приняты такие законы, как о приватизации жилищного фонда, регулировании жилищных отношений, обеспечении защиты прав граждан на предоставление жилищных и коммунальных услуг, регулировании градостроительной деятельности.

Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан как представительный орган субъекта Федерации является единственным субъектом права законодательной инициативы по внесению проектов федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Государственное Собрание – Курултай активно использует это право. Всего с 1999 года парламентом внесено около 170 проектов федеральных законов по разным отраслям законодательства. Среди них принятый в последнее время Федеральный закон «О создании межрайонных судов и об упразднении некоторых районных, городских судов и образовании постоянных судебных присутствий в составе некоторых межрайонных судов Республики Башкортостан», направленный на оптимизацию деятельности федеральных судов на территории Республики Башкортостан.

Кроме того, взаимодействие с Государственной Думой происходит и в части рассмотрения проектов федеральных законов, внесенных другими субъектами права законодательной инициативы, которые Госдума направляет в законодательные органы регионов для дачи заключений. Только Комитет по государственному строительству, правопорядку и судебным вопросам за истекший год рассмо-

трел 218 проектов федеральных законов в сфере конституционного законодательства и государственного строительства.

Сегодня Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан – авторитетный, работоспособный и ответственный парламент. Сформирована эффективная модель его взаимодействия с органами государственной власти, судебной системой республики, органами местного самоуправления. Государственное Собрание – Курултай играет важную роль в становлении институтов гражданского общества, ведя конструктивный диалог с политическими партиями, общественными организациями, национально-культурными и религиозными объединениями.

Республика Башкортостан остается, несмотря на очень сложные кризисные явления последнего времени, опорным регионом Российской Федерации, всегда была в десятке лучших регионов страны. Являясь регионом-донором, за последние 20 лет Башкортостан достиг значительных успехов. Сегодня валовой региональный продукт республики – более чем 1 300 млрд рублей. Общий уровень экспорта продукции достиг отметки 15 млрд долларов. Неизменно стабильна собираемость налогов. Несмотря на сложные природно-климатические условия последних лет, сельское хозяйство республики сохраняет темпы устойчивого развития. За прошедшее время была выполнена огромная работа по газификации населенных пунктов, строительству дорог и мостов, телефонизации, развитию транспорта и телекоммуникаций. Стали намного благоустроенней и краше города и села республики. Башкортостан вышел на одно из первых мест в стране по размаху жилищного строительства. Было построено много новых социальных объектов: школ, больниц, здравниц, домов культуры, физкультурно-оздоровительных комплексов.

Достижения республики имеют общероссийское значение. Показателем устойчивого развития республики, ее авторитета является

доверие руководства страны в выборе столицы Башкортостана местом проведения заседаний ШОС и БРИКС в июле текущего года.

Во всех достижениях республики значительная роль принадлежит Государственному Собранию – Курултайю Республики Башкортостан. Депутаты, будучи представителями населения республики, всегда держат руку на пульсе самых острых и насущных вопросов ее социально-экономического развития.

Все эти годы республиканская система законодательства остается правовым базисом проводимой в Башкортостане политики.

Уверен, что и впредь Государственное Собрание – Курултай как высший законодательный и представительный орган Республики Башкортостан в тесном взаимодействии с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления будет осуществлять деятельность, направленную на развитие экономического потенциала республики, на улучшение благосостояния населения.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Ф. М. РАЯНОВ,

профессор-консультант

кафедры теории государства и права

Института права

ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный университет»,

доктор юридических наук

Подлинный парламентаризм как общественное явление, появившееся лишь в Новое время, по своей природе возможен только в условиях наличия гражданского общества и правового государства. И, наоборот, лишь при наличии подлинного парламентаризма и соответствующего ему парламента можно говорить о наличии гражданского общества и правового государства¹.

Конечно, такое утверждение нуждается в серьезном обосновании. Особенно это относится к условиям нашей страны. Дело в том, что современная Российская Федерация, по всей вероятности, единственная на сегодня в мире страна, где распространенные и даже правильные представления о парламентаризме, опубликованные здесь же в обществоведческой литературе, не соответствуют тому, что мы видим в реальности. Действительно, мы обнаружили многочисленные справочники и иную обществоведческую литературу, где в основном верно дается определение парламентаризма. Так, в Большом толковом словаре иностранных слов читаем: «Парламентаризм – государственный строй, при котором парламенту принадлежит руководящая роль в системе государственных органов»². В Большом энциклопедическом словаре раскрытие понятия «парламентаризм» также начинается, по нашему мнению, с совершенно

¹ О гражданском обществе и правовом государстве подр. см.: Раянов Ф. М. Теория правового государства. М. : Юрлитинформ, 2014. 272 с.

² Большой толковый словарь иностранных слов. В 3 т. Ростов н/Д. : Феникс, 1995. С. 410.

правильных представлений: «Парламентаризм – система политической организации государства, при которой четко разграничены функции законодательных и исполнительных властей при привилегированном положении парламента»¹. Правда, чуть дальше в этот же текст сделано следующее добавление: «С усложнением структуры общественных связей происходит процесс усиления полномочий исполнительной власти (президента, правительства)»². Но, к нашему большому удивлению, авторы такого поворота мысли о парламентаризме не пишут ни о характере и природе «усложнения структуры общественных связей», которые вызывают усиление полномочий исполнительной власти, ни о пределах такого усиления и ни о том, где, в каких странах такое усиление происходило и происходит. Нет здесь и о том, насколько такое усиление полномочий исполнительной власти может повлиять на действенность принципа разделения государственной власти на три ветви с приоритетом парламента. У нас даже появилась мысль, не подыгрывают ли авторы в данном случае тому практическому состоянию с парламентаризмом в нашей стране и в некоторых других странах ценой такого отхода от природы и сущности классического парламентаризма?

Продолжая дальше обзор отражения понятия «парламентаризм», мы обратили внимание даже на дореволюционный российский энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. Они также, по нашему мнению, правильно подходили к природе и сущности парламентаризма. В частности, в словаре пишут: «Парламентаризм – система государственного управления, при которой парламент играет преобладающую роль не только в области законодательства, но и как орган контроля за закономерностью и направлением политики исполнительной власти»³. В то же время характерным для словаря Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона является то,

¹ Большой энциклопедический словарь. М. : СПб., 1998. С. 880.

² Там же.

³ Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Современная версия. М. : Эксмо, 2004. С. 431.

что в нем есть правильные сведения о парламентаризме, но нет никаких сведений ни о правовом государстве, ни о гражданском обществе. Отсюда можно сделать вывод о том, что авторы этого словаря при определении понятия «парламентаризм» исходили не из практики самой России 1907 года, а из европейской практики парламентаризма, не углубляясь в общественно-политические основы парламентаризма в духе ценностей Нового времени.

Интересные данные по исследуемой проблеме можно получить и из знакомства с Российской юридической энциклопедией. В ней есть сведения и о гражданском обществе, и о правовом государстве, и о парламентаризме. Однако мы лишь в некоторой степени согласимся с тем, как авторы этой энциклопедии представляют парламентаризм. Под парламентаризмом здесь понимается «система правления, характеризующаяся четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве представительного законодательного органа – парламента по отношению к другим государственным органам»¹. В этом определении вызывает озабоченность выражение «при формальном верховенстве... парламента». Откуда такая условность и где она проявляется? Если речь вести о формальном верховенстве парламента, например в Великобритании, и сказать об этом англичанам, то они не только не согласятся с таким утверждением, но и приведут массу доказательств, опровергающих его. Потому что там верховенство парламента никогда не было лишь формальным утверждением. К тому же автор статьи о парламентаризме в этой энциклопедии В. Н. Додонов совершенно правильно утверждает, что «родиной парламентаризма является Великобритания (XVIII в.), где он впервые сложился как система». Однако в отличие от английских мыслителей Нового времени (например, от Д. Локка) В. Н. Додонов парламентаризм не связывает ни с гражданским обществом, ни с правовым государством. В этой энциклопедии – статьи о гражданском обществе,

¹ Российская юридическая энциклопедия. М. : ИНФРО-М, 1999. С. 2033.

о правовом государстве, о парламентаризме, то есть три статьи пишут три разных автора, и о взаимосвязи их представлений между собой, скорее всего, никто и не подумал. К тому же статьи о гражданском обществе и правовом государстве выполнены в духе учения Г. Гегеля. Читатели этой юридической энциклопедии так и не получают подлинных сведений как о гражданском обществе и правовом государстве, так и о парламентаризме.

В целом обращение к отечественным источникам, содержащим сведения о парламентаризме, оставляет двойственное впечатление. С одной стороны, во многих этих источниках содержатся в основном правильные суждения о парламентаризме. В частности, это касается утверждений о том, что парламентаризм является учением о верховенстве парламента в системе органов государственной власти. Но, с другой стороны, эти правильные представления, не будучи органически взаимосвязанными с институтами гражданского общества и правового государства, «повисают в воздухе», остаются не снабженными механизмами, обеспечивающими действительную реализацию института «верховенства парламента» на практике. Ведь если к рассуждениям о верховенстве парламента мы не подключаем возможностей гражданского общества, учредителя органов и должностных лиц государственной власти, которое лишь может, действительно, контролировать оптимальное функционирование всех ветвей власти по их прямому предназначению, то и рассуждения о роли и назначении парламента теряют свой подлинный смысл. Как уже отмечалось, подлинный парламентаризм немислим без органической связи с подлинным гражданским обществом и правовым государством. Немислим он и тогда, когда гражданское общество и правовое государство понимаются неправильно.

Между тем во многих упомянутых источниках, где о парламентаризме содержатся в целом правильные суждения, из-за игнорирования подлинных основ гражданского общества и правового государства встречаются утверждения, свидетельствующие о недостаточно глубоком проникновении в природу и сущность того же

парламентаризма. Например, в Большом энциклопедическом словаре читаем: «Парламент (англ.) высший представительный орган власти. ...Впервые был образован в Англии в 13 в. как орган сословного представительства»¹. Обнаруживается, что авторы этой статьи в энциклопедии природу и сущность подлинного парламентаризма, к сожалению, не уяснили. В XIII веке современного парламентаризма в духе ценностей Нового времени в Англии еще не было, потому что в это время еще не было ни гражданского общества, ни разделения государственной власти на три ветви, ни верховенства парламента. Все это в Англии появилось лишь в XVII веке, а точнее после завершения «славной революции». Кстати говоря, некоторые уже упомянутые нами авторы статей о парламентаризме правильно указывают время появления подлинного парламентаризма и на этом основании и подлинного парламента в Англии. Так, В. Н. Додонов, по нашему мнению, верно пишет, что родиной парламентаризма является Великобритания, а не Англия. Да и время его формирования В. Н. Додонов указывает не XIII век, а XVIII век, что больше соответствует истинному положению дел в этой области. Однако местами и В. Н. Додонов допускает отклонения от истинных основ подлинного парламентаризма, то есть от связанности парламентаризма с ценностями Нового времени. Так, он пишет: «В России первый опыт парламентаризма связан с работой Государственной Думы (1906–1917 гг.). ...Возрождение идей парламентаризма происходит только с избранием Съезда народных депутатов РСФСР в 1990 г. После короткого периода «советского» парламентаризма в 1990–1993 гг. в РФ была установлена президентская республика»².

Из этих утверждений В. Н. Додонova можно сделать несколько выводов, требующих научного осмысления и оценки. Во-первых, что работу Государственной думы 1906–1917 годов можно считать разновидностью парламентаризма. По нашему мнению, Государ-

¹ Большой энциклопедический словарь. С. 880.

² Российская юридическая энциклопедия. С. 2034.

ственная дума в России 1906–1917 годов не соответствует никакой идее подлинного парламентаризма. При царской России, где господствовало имперское мышление, при отсутствии не только конституционной монархии, но и всякой конституции вообще, при отсутствии даже намеков на какое-либо гражданское общество говорить о парламентаризме не приходится вообще. Примерно то же самое можно говорить и о Съезде народных депутатов РСФСР 1990–1993 годов. Здесь также не было ни соответствующей конституции, ни гражданского общества, чтобы говорить о подлинном парламентаризме. Не спасает тут ситуацию и взятое в кавычки слово «советского парламентаризма». Советский парламентаризм был искусственным творением советских коммунистов: он не соответствовал ни идее классического парламентаризма, ни реальному парламенту, появившемуся в современном мире в духе ценностей Нового времени. Да и вообще в России никогда в ее истории подлинного парламентаризма не было и нет его до сих пор.

Во-вторых, утверждение В. Н. Додонова о том, что «после короткого периода «советского парламентаризма» в 1990–1993 гг. в РФ была установлена президентская республика», наводит на мысль: В. Н. Додонов, как и многие другие отечественные авторы, полагает, что парламентаризм есть только там, где функционирует так называемая парламентская республика. По его мнению, в президентских республиках парламентаризма нет вовсе. Действительно, такая точка зрения в отечественной обществоведческой литературе считается чуть ли не общепринятой. Однако такая точка зрения нуждается в серьезном научном осмыслении.

Дело в том, что подлинный парламентаризм – ценность более высокая, относящаяся ко всей государственности, чем какие-то там деления на парламентские и президентские республики, осуществляемые лишь в рамках формы правления. Парламентаризм присутствует во всех формах республики, а не только в парламентских республиках. Более того, парламентаризм вполне может совмещаться с конституционной монархией или парламентской монархией. Сви-

детельством тому может служить парламентаризм на собственной своей родине – в монархической Великобритании. Парламентаризм есть и в США, во Франции и во многих других так называемых президентских республиках. Парламентаризм есть везде, где имеется конституционализм, гражданское общество и разделение государственной власти на три ветви. Потому что парламентаризм – это учение о верховенстве парламента среди других органов государственной власти. Парламентаризм необходим, чтобы проводить в жизнь положение о том, что народ – единственный источник власти в обществе. Поэтому именно парламента, единственный в своем роде среди всех ветвей государственной власти, – одновременно представительный и законодательный орган власти. Ведь, например, исполнительная власть – просто самостоятельная ветвь власти, она не является представительной от народа властью. Поэтому верховенство парламента среди других ветвей власти объясняется его особенностью, а именно представительским характером этой власти.

Да и особая роль парламента не сводится лишь к провозглашению его верховной властью среди других ветвей власти. Это положение парламента подкрепляется еще и его конкретными полномочиями. Парламент не только может законодательствовать от имени народа, единственного источника власти в обществе, но и обязан осуществлять от имени народа как источника власти парламентский контроль над исполнением законов всеми государственными органами, а также бюджетный контроль над расходами денег всеми ветвями органов государственной власти. Парламентский контроль над исполнением законов и исполнением бюджета, осуществляемый от имени народа как единственного источника власти, простирается над остальными ветвями государственной власти, и именно эти функции парламента и делают его верховенство среди всех ветвей власти реальным.

Таким образом, в классическом варианте под парламентаризмом следует понимать учение, возникшее на основе ценностей Ново-

го времени, о верховенстве парламента среди всех ветвей государственной власти. Появление этого учения связано с необходимостью реализации положения о народе как о единственном источнике власти в современном обществе. Народ свой статус единственного источника власти в обществе может реализовать как непосредственно (референдумы, сходы и т. д.), так и через избираемый им парламент, который представляет его интересы во взаимоотношениях с другими ветвями власти. Представительная форма осуществления полномочий народа как единственного источника власти в современных условиях является наиболее распространенной. Это связано с тем, что в крупных государствах непосредственное осуществление народом своей власти все больше и больше становится затруднительным. Однако в условиях наличия зрелого гражданского общества и правового государства, а также строгого соблюдения учения о парламентаризме, апробированного во многих странах, парламенты вполне могут обеспечивать соответствующие интересы народа как единственного источника власти. Да и институты гражданского общества, правового государства, парламентаризма органически взаимосвязаны и могут успешно функционировать лишь в таком едином комплексе.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОБРАНИЕ – КУРУЛТАЙ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН –
НОВАЯ ВЕХА В РАЗВИТИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
В БАШКОРТОСТАНЕ**

М. М. ИШМУРАТОВ,
*профессор кафедры
конституционного и административного права
ГБОУ ВПО «Башкирская академия
государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан»,
доктор экономических наук*

Проблемы организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации привлекают все больше внимания общественности и науки. В стране продолжаются политико-трансформационные процессы, обусловленные реформами в России. И не случайно на протяжении более 20 лет ведется активный поиск эффективного соотношения двухуровневого законодательства, более четкого распределения предметов ведения и уровней компетенции Центра и субъектов Федерации. Анализ результатов реализации принятых законодательных актов в этой области показывает, что и сегодня не выработано единого подхода к решению проблем оптимизации и повышения эффективности законотворчества Центра и регионов.

Конституционно субъекты Российской Федерации имеют право на собственную государственно-правовую организацию, обязательным элементом которой выступает парламент – законодательный орган власти.

О начале развития системы законодательства Республики Башкортостан можно говорить с момента избрания в 1990 году на альтернативной основе высшего законодательного (представительного) органа – Верховного Совета Башкирской АССР XII созыва.

В отличие от предыдущих созывов организационная структура Верховного Совета во многом определяла высокий статус Председателя и Президиума, работавших на профессиональной основе. Деятельность Верховного Совета XII созыва можно охарактеризовать как начальный этап накопления опыта законотворчества.

2 марта 1994 года был принят Закон Республики Башкортостан «О Государственном Собрании Республики Башкортостан»¹, который положил начало качественным изменениям в системе государственной власти республики в реализации принципа разделения властей. Реализация этого принципа предполагает разделение не просто функций (законодательных, исполнительных, судебных), но властных полномочий, что не нарушает единства государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов.

За минувшие годы парламент республики сумел выработать довольно целостную систему взаимоотношений с исполнительной и судебной властью. То место, которое занимает Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан в системе политических властных отношений на основе их разделения, порядок его формирования и осуществления им функций, определенных в Конституции Башкортостана, свидетельствуют о появлении в республике постоянно действующего парламента в полном смысле этого слова. Сформировался профессиональный аппарат – Секретариат Государственного Собрания – Курултая, обеспечивающий законотворческую деятельность и иные функции республиканского парламента.

В марте 1995 года состоялись выборы депутатов в двухпалатный парламент: в Палату Представителей – 154 депутата, в Законодательную Палату – 40 депутатов, работающих на постоянной основе. Выборы проводились одновременно в обе палаты по мажоритарной

¹ Закон Республики Башкортостан «О Государственном Собрании Республики Башкортостан» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. Уфа, 1994. № 9 (27). Ст. 401.

системе в одномандатных и многомандатных округах на альтернативной основе. Выборную кампанию в двухпалатный парламент в новейшей истории республики без преувеличения можно назвать школой демократических выборов. Приоритетными направлениями законодательной деятельности обеих палат Государственного Собрания первого и второго созывов стали разработка и принятие актов, реформирующих государственное устройство, общественно-политическую, социально-экономическую и культурно-духовную сферы.

Наряду с законодательной деятельностью палатами Государственного Собрания двух созывов регулярно проводились парламентские слушания, научно-практические конференции, тематические заседания комитетов, круглые столы. На них обсуждались актуальные вопросы законотворчества, анализировались исполнение законов и других нормативных правовых актов республиканского парламента, положение в отдельных отраслях экономики и сферах социальной жизни.

С уверенностью можно сказать, что двухпалатный парламент оказал существенное влияние на принятие важных политических и законодательных решений для устойчивого социально-экономического развития республики. Палата Представителей была местом согласования интересов республики, ее городов и районов. В этот период был накоплен ценный опыт регионального парламентаризма в условиях политических перемен в российском обществе. При этом удалось сохранить согласованность действий всех ветвей государственной власти Республики Башкортостан, создать собственную систему законодательства. Сложностью, порой противоречивостью данной эпохи в законотворчестве было то, что в процессе федеративной реформы из компетенции субъектов Федерации были фактически исключены многие позиции, отнесенные Российской Федерацией к предметам совместного ведения: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и лесными ресурсами

ми, претерпело значительные изменения жилищное, земельное, водное, лесное законодательство и другое не в пользу субъектов.

Динамика процессов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий прошла полный цикл: от чрезмерной децентрализации в 90-х годах прошлого века к избыточной централизации. Результаты такого ситуативного законотворчества уже дали знать о себе практически во всех сферах. Сегодня, когда регионы стали более ответственным звеном властной вертикали, требуется обновление концептуальных подходов к перспективам их дальнейшего развития.

Необходимы новые подходы, политическая воля для расширения полномочий субъектов, развития институтов гражданского общества в регионах, выработки новых принципов национальной политики, которая должна не только постоянно «озвучиваться» на всех уровнях, но и получать реальное воплощение.

В настоящее время наиболее актуальными направлениями деятельности депутатов, на мой взгляд, должны быть контроль исполнения принятых Государственным Собранием – Курултаем законов, особенно земельного законодательства, разработка и принятие законов о промышленной политике в республике, о совершенствовании развития местного самоуправления, об обеспечении социальных гарантий населению.

Отмечая 20-летие, я искренне желаю руководству Госсобрания, депутатскому корпусу продолжить добрые традиции башкирского парламентаризма, способствовать решению непростых вопросов текущего момента в интересах многонационального народа республики.

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА В РАЗВИТИИ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Ф. С. ФАЙЗУЛЛИН,

*заведующий кафедрой философии
ФГБОУ Уфимский государственный
авиационный технический университет,
доктор философских наук, профессор,
академик Академии наук Республики Башкортостан*

В общественном сознании по-разному понимается сущность и содержание парламентаризма. Анализ отечественной литературы свидетельствует о том, что парламентаризм преимущественно рассматривается как политико-юридическое понятие, обозначающее политическую организацию государства, особенности политического режима, формы правления и т. д. В социально-философской науке парламентаризм включает более широкий круг явлений и процессов. При этом парламент, являющийся систематизирующим элементом государства, рассматривается не только как законодательный орган, но и как центральный фактор властных и управленческих отношений, отражающих интересы различных социальных групп, слоев и классов.

Парламентаризм выполняет целый ряд важных функций в жизни общества. К ним относятся выражение, согласование, защита интересов всех категорий граждан, законотворчество на профессиональной основе, реализация верховенства законодательного органа по отношению к исполнительной и судебной власти, контроль за деятельностью исполнительной власти. Именно развитый парламентаризм является предпосылкой создания правового государства и гражданского общества, способствующих предотвращению возможности злоупотребления, коррупции, антидемократических, авторитарных тенденций, которые в большей мере зарождаются в рамках исполнительной власти [1, с. 156]. Следует отметить, что

в России парламентаризм урезан, он еще не имеет возможности занять подобающее место в системе разделения властей. В стране в настоящее время закреплена президентская форма правления, при которой парламент не может контролировать Правительство России. Президент назначает Председателя Правительства, правда по согласованию с Государственной Думой, принимает решение об отставке Правительства, может даже распустить Государственную Думу, то есть российский парламент. Правительство, осуществляя свое полномочие, «выходит» в своей деятельности на главу государства, то есть на Президента, а не на парламент. Естественно, все это определяет особенности функций парламентаризма в нашей стране, которые можно обнаружить во всех направлениях их реализации.

Следует особо выделить функцию парламентаризма в реализации права народа на самоопределение и суверенность. Вместе с тем следует подчеркнуть, что сегодня в СМИ наблюдается весьма скептическое, негативное отношение к праву народов на самоопределение и суверенитет национальных республик, входящих в состав Российской Федерации. На наш взгляд, это противоречит основополагающим международным документам, Конституции Российской Федерации и конституциям национальных республик. В связи с этим необходимо этот вопрос рассмотреть особо, обосновать идею о том, что укрепление принципов федерализма и суверенности национальных республик – фундамент дальнейшей гармонизации общественных отношений и обеспечения устойчивого развития Российской Федерации, которое должно быть определяющим направлением парламентаризма.

Принцип права на самоопределение выражается в суверенности народов, в суверенитете государственных национально-территориальных образований, в которых функционируют этносы. Следует отметить, что среди научных работников существует неправильное понимание сущности суверенитета лишь как полного отделения внутригосударственного образования от Федерации. В данном слу-

чае происходит абсолютизация этого понятия, поскольку суверенитет республик, находящихся в составе России, по своей природе по существу носит относительный (ограниченный) характер. Это имеет свое основание. Подобный компромиссный вариант понятия «суверенитет» предложен современной политико-правовой действительностью в ответ на две крайности: с одной стороны, ряд политиков и ученых до сих пор считают государственный суверенитет национальных республик в составе России не подлежащим сомнению, другие – категорически отрицают возможность и необходимость суверенитета частей единого государства. Действительно, признание неограниченного суверенитета субъектов Российской Федерации привело бы к игнорированию существования Российской Федерации как самостоятельного целостного государства и могло бы кончиться распадом страны. Но опасна и другая крайность: признание неограниченного суверенитета только федерального центра и полное отрицание какого-либо суверенитета его составных частей – это прямой путь к реставрации унитарных отношений.

На рубеже тысячелетий в разработке новой модели будущего Российской Федерации видится необходимость в преодолении сложившихся догм мышления о суверенности и федеративном устройстве, поиске нетрадиционных подходов. Не в последнюю очередь это касается и существующего на сегодняшний день положения в законодательстве России. Как известно, уже в начале нового столетия руководство нашего государства вело, как это обозначили средства массовой информации, решительную борьбу с законодательным хаосом. Конституции, уставы и другие законодательные акты субъектов Федерации были объявлены вместилищем антиконституционных положений. В законодательных органах республик и областей начался процесс приведения местных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Действительно, нельзя не отметить, что и сейчас имеются некоторые расхождения между федеральными законами и нормативными правовыми актами регионов. Этим нарушается одно из главных правил подлинного

федерализма – приоритет федерального закона над региональным. Однако при принятии федеральных законов невозможно не учесть уже имеющийся опыт региональных нормативных правовых актов в соответствующей сфере. Вполне может оказаться, что принятый в регионе вариант лучше федерального. Например, много положительных моментов имелось и имеется в системе законодательства Республики Башкортостан. Следует отметить, что принимаемые в какой-либо сфере законы не должны противоречить подлинному смыслу федеративного устройства страны, но при этом необходимо учитывать религиозные, этнические и иные традиции территорий. Не является, да и не должно быть одинаковым отношение жителей Нечерноземья и жителей Северо-Кавказских республик к законам, регламентирующим развитие культуры, семейных отношений и т. д. В этом плане необходимо отбросить утилитарный, упрощенческий, узкошовинистический взгляд на государственное устройство страны.

Причиной расхождений нормативных правовых актов разных уровней может явиться и запаздывание федерального законодательства относительно регионального. Поэтому, на наш взгляд, правильнее было бы вести речь о постепенном сближении законов разного уровня, а не о нынешнем «приведении в соответствие». Не случайно ведь еще английский философ-позитивист и общественный деятель Джон Стюарт Миль писал, что центральная административная власть должна только следить за исполнением законов, и если законы не используются надлежащим образом, то в зависимости от рода дела должна или обратиться к суду для восстановления силы закона, или принять меры по устранению должностного лица, не исполняющего законы как следует. Именно обратиться к суду, а не требовать «привести в соответствие». Кстати, в одном из своих посланий Федеральному Собранию Президент России В. В. Путин напоминал и тем, кто принимает законы, и тем, кто следит за их исполнением, о необходимости отказа не только от вторжения регионов в федеральную компетенцию, но и от необоснованных попыток

федеральных структур вмешиваться в сферу исключительной компетенции регионов.

В условиях становления и дальнейшего совершенствования федеративных отношений, правового государства и развития элементов гражданского общества необходимо отметить, что федерация для России – это не просто форма государственного устройства, а суверенитет республик в составе России, не только форма распределения сфер политических интересов центра и субъектов, но и способ реализации прав народов на самоопределение. В отличие, скажем, от США в Российской Федерации элементы суверенитета входящих в ее состав народов и территорий имеют гораздо более древнюю и сложную историю. Российское государство в различные периоды своей истории инкорпорировало в свой состав, где на основе соглашений, а где и военной силой, ряд мощных в культурном, конфессиональном, экономическом и прочих отношениях государств и народов, испокон веков живших на своих землях. Вспомним, для примера, статус Бухарского эмирата в Туркестане. Даже в условиях жесткого унитаризма Российская империя сохраняла в себе элементы федерализма. Польша и Финляндия имели на протяжении всего периода нахождения в составе России элементы самостоятельности: свой законодательный и представительный орган (сейм), герб, флаг, гимн, даже национальную валюту (злотый и марку). Одним из главных условий вхождения башкир в состав Русского государства было сохранение вотчинных прав на землю. Вплоть до установления власти большевиков многие сферы общественной жизни в мусульманских регионах регулировались обычаями и нормами шариата. Так что не советская власть придумала «злогенное изобретение» (выражение Солженицына) – этнотерриториальный принцип устройства государства, это была исторически обусловленная необходимость в многовариантности обустройства разноконфессионального и многонационального государства. Российская Федерация сегодня – это исторически выстрадавшая со-

циально-политическая и духовно-политическая общность народов и культур.

Возможно, наученные негативным опытом союзного руководства, а не только в связи с его слабостью, российские политические лидеры в начале 90-х годов XX века с готовностью поделились частью власти с регионами. В результате как баланс интересов появились сначала Федеративный договор, а затем новая Конституция и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий в различных областях общественной жизни между федеральным центром и регионами. Несомненными историческими заслугами этих документов стали снижение центробежных тенденций и сохранение территориальной целостности страны.

Нынешняя Конституция Российской Федерации закрепила многообразные и неоднородные формы реализации прав народов на самоопределение. Следует к этому добавить, что право различных наций, народностей, вообще этнических сообществ реализуется, прежде всего, через относительно суверенные национально-территориальные образования. В составе современной России имеются республики, национальные округа и области. Другими словами, федералистское устройство в России носит ассиметричный характер, учитывающий возможности различных национально-территориальных образований [2, с. 262]. Своеобразной формой реализации права этнических групп является национально-культурная автономия. В связи с этим следует отметить, что пришедшая с запада идея национально-культурной автономии – не панацея в решении всех имеющихся в многонациональном государстве противоречий. По нашему мнению, национально-культурная автономия как определенная автономия этнических групп, диаспор, проживающих вне пределов своих исторических территорий, должна иметь место в нашем государстве, но должна она существовать наряду с национально-территориальными государственными образованиями, а не вместо них. Лишь последние в состоянии наиболее полно сохранить и развивать языковое, хозяйственное, культурно-поведен-

ческое и тому подобное многообразие, а вернее будет сказать, богатство нашей огромной страны. Стирание, растворение этого многообразия приведет, как отмечал еще в конце XIX века Петр Астафьев, к обесцениванию жизни и ослаблению жизненной энергии человека и общества, что неизбежно вызовет распад. «Всякий народ живет и развивается по-своему, по-своему же бывает он и счастлив, и только путем этого своеобразного развития и выполняет свою частную задачу в общем деле истории, в развитии человечества», – пишет он в своих трудах.

В свете вышесказанного вызывают недоумения призывы ряда ученых, в том числе и отечественных, об устранении категорий «этнос», «нация» из лексикона науки и политики и формировании вместо этого «нации-государства», что в конечном счете приведет к отказу от принципов построения этнополитической системы (вспомним высказывания по этому поводу директора Института этнологии и антропологии РАН В. А. Тишкова). Данные измышления представляются как минимум уходом от реально существующих этнических процессов. Если быть откровенными, то именно подобные высказывания стимулируют сепаратизм малочисленных народов Российской Федерации, подобно тому, как они простимулировали эти процессы в бывшем СССР. Государства, по мнению сторонников этой идеи, имеют больше легитимности называться нациями, поскольку только они имеют возможность фиксировать свое членство через гражданство, располагают бюрократиями, имеют охраняемые территориальные границы и т. д. Подобные теории стимулируют, в конечном счете, шовинизм, ведь лишь русская нация более всего из-за своей многочисленности в России может чувствовать себя нацией-государством. В этой ситуации получается так, что народы Северного Кавказа, башкиры, чуваша, татары – никакие и не нации вовсе, поскольку «проживают в составе русской нации-государства» и, соответственно, не имеют права на самоопределение.

В связи с этим необходимо отметить, что такие требования, как роспуск республик и преобразование их в губернии, построе-

ние жестко симметричной Федерации, формирование так называемой гражданской нации приведет лишь к разрушению целостности мира, политической системы, какой является Российская Федерация. Именно борьба с этнотерриториальным принципом построения современного федеративного государства в итоге может обернуться его распадом.

С глубочайшим сожалением можно констатировать и тот факт, что некоторые современные российские политики стараются как можно реже вспоминать истории ушедших в небытие государственных образований, стараются реже употреблять слова «децентрализация», «федерализм», «демократия», «суверенитет». Вновь в политический обиход возвращается миф о «сильном государстве», «сильной власти», под которой в большей мере подразумевается унитаризация государственного устройства. Однако выбор, на наш взгляд, прост: либо на основе серьезного профессионального подхода мы строим эффективную федеративную демократию, опирающуюся на многообразие интересов, устремлений различных этнических, религиозных групп и сильную власть права, и будем строить правовое государство, либо, выбрав путь «наименьшего сопротивления», мы возвращаемся к командной системе управления, которая может привести к развалу Российской Федерации точно так же, как она развалила СССР. Смысл изменений в формах взаимоотношений органов государственной власти регионов и федеральных органов власти должен заключаться не в простом подчинении одних другим и не в возврате к административно-командным методам управления, а в поиске оптимальных путей взаимодействия всех уровней власти в рамках Конституции страны с учетом ранее заключенных договоров и соглашений.

В последние 10–15 лет в государственной политике наметилась чрезмерно жесткая тенденция поиска баланса государственных интересов центра и регионов фактически за счет ослабления статуса национальных субъектов Федерации. Вряд ли это целесообразно. Не кажется ли это знакомым? Ведь еще совсем свежи в памяти ны-

нешнего поколения унижительные поездки в Москву местных руководителей всех уровней по самым ничтожным вопросам. Мы опять скатываемся к тому, что «дяди в столице» лучше будут знать наши проблемы и интересы.

Подводя итог всему сказанному, следует отметить, что в целях сохранения целостности и стабильности России представляется необходимым и целесообразным создание как на федеральном, так и на региональном уровнях действенных политических, социокультурных и экономических общественных интеграторов, учитывающих все многообразие, специфику и потребности составляющих ее регионов. Можно с полным основанием утверждать, что подлинно федеративные отношения устанавливаются только тогда, когда баланс взаимных интересов будет достигнут на демократической и добровольной основе. Создание законодательных основ этого процесса и их реализация как раз должны быть главной задачей парламентаризма.

Для этого в России необходимо восстановить в конституциях республик статьи о праве народов на самоопределение, при этом подчеркнуть необходимость суверенитета национально-территориальных образований и зафиксировать в основных законах республик их основные компетенции и полномочия в составе Федерации. Все это является залогом стабильности развития России, безопасности, гражданского согласия между народами страны.

Но накопила ли Россия достаточный уровень культуры для подлинного федерализма и укрепления суверенности национальных республик? Все это покажет время. Сегодняшние некоторые события свидетельствуют о том, что многие современные руководители Российского государства начинают понимать необходимость расширения полномочий республик и элементов их суверенности, соблюдения основополагающих принципов федерализма и демократии. Именно об этом свидетельствуют последние высказывания Президента страны В. В. Путина. В этой ситуации возрастает роль

парламентаризма как феномена, не только включающего в себя принятие законов, но и контролирующего их реализацию.

Литература:

Социологическая энциклопедия. Т. 2. М. : Мысль, 2003.

Файзуллин Ф. С., Зарипов А. Я. Этнос как субъект общественных отношений. Уфа : Гилем, 2013. 328 с.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. Ф. МАЛИКОВ,
профессор кафедры
криминалистики и уголовного процесса
ФГКОУ ВПО «Уфимский юридический институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»,
доктор юридических наук

Актуальность изучения истоков регионального права обусловлена необходимостью определения процесса федерализации в России в историческом аспекте сочетания общего и особенного. В связи с этим возникает необходимость выявления протогосударственных структур (ранние государственные объединения) типа «Баскирии», «БашДжерда», «Баш-Керда», «Башкирда», «Басджарта» и закономерности развития государственности Башкирии, Башкурдистана, Башкортостана на различных этапах организации взаимодействия двух административно-территориальных единиц и двух разных уровней власти при ведущей роли федерального законодательства.

Генетические основы институционально-двуединой концепции регионального права включают как правовые элементы, так и взгляды, общественные, государственные, конституционные, политико-правовые мысли, договоры, институты, учреждения, регулирующие административно-территориальные отношения на уровне улусов, барунгаров, джунгаров, туменов, тысяч, воеводств, наместничеств, генерал-губернаторств, кантонов, земств, волостей, юрт (урт), уездов, губерний, провинций, штатов, районов в условиях абсолютизации и децентрализации власти в России.

Особенность «монополизации суверенитета (власти) слоем управленцев» России и Башкортостана определяется ее ролью

(значением) в системе договорной автономии и административно-территориальных единиц местного управления. В них выделяются социально-экономические, политико-правовые, идеологические, нравственные и культурные факторы. Причем эти компоненты государственности изучаются не только с позиции современной внешней формы административно-территориальных единиц, но и на основе истоков социальных «скелеток» (кочевники, земледельцы, скотоводы, тарханы, крестьяне, холопы, промышленники, мещане, обыватели, посадские, гильдии, дворяне) и социальных институтов (прообразов государственной автономии и административно-территориальных единиц) типа Янь (государство племен Южного Урала), полисов (города Аркаим, Уфа 1, Уфа 2, Башкорт, Кала-Тау, Хан-Кала), толосов, тардумов, воеводств, Эль, Орд, Каганатов, Бурзянской Федерации, Едигей, Дешт-и-Кыпчаков (государство Бату), Джунгарских ханств, Табынского государства (племенной союз), Кангюй (государство гуннов), Ишимбайских ханств (переходное государство), государства Кара-ханов.

При выявлении сущности регионального права в качестве исходного определены этапы становления и развития «дискреционного регионального права», «регионально-проконституционного законодательства», «конституционно-уставного регионального права» в рамках «протофедерации», «полуфедерации», «квазифедерации», «государственной автономии», «регионалистического государства» при наличии одного из социальных институтов государственности оседлого населения, поскольку союз племен становится прообразом «федерации».

Данный вывод заслуживает внимания в силу того, что до сих пор нет достоверных сведений о наличии государственности любой страны, в том числе в ранний период у русских и башкир. Правда, труды Ибн Фадлана, Джиованни дель Плано Карпини, Гийома де Рубрука, а также башкирские шежере и эпосы позволяют судить о самостоятельной форме правления на данной территории до XIII века. Относительно этого же периода С. И. Руденко, ссылаясь

на Абу Заид аль-Балхи, указывает, что западные районы Башкирии были в составе Булгарского государства и подвластны ему. На наличие в 1235–1236 годах у башкир собственного правителя – хана – указывает в своем отчете венгерский монах Юлиан.

Ценность данного вопроса заключается в определении башкирского варианта формирования федеральных отношений на фоне всемирного процесса федерализации и признания договорных начал эталоном (образцом) дальнейшего развития мирового федерализма, а в отдельных регионах – основой формирования государственности.

Кроме того, надо учесть потребность выявления механизмов и принципов управления, обеспечивающих эффективную деятельность органов представительной власти на местном уровне, с установлением надлежащего баланса между централизацией и децентрализацией, адекватного историческим условиям страны и задачам, выполнение которых должно осуществить местное самоуправление, с созданием слаженного механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, действенного реагирования на непредвиденные ситуации, с выявлением всех видов потенциальных ресурсов и усилением ресурсообмена на местном уровне, с совершенствованием системы самоуправления как неотъемлемого института народовластия.

Согласно «нормативной теории», правовая система представляет собой совокупность норм, логически выведенных из одной «основной нормы» (например, конституция, договор, положение и др.). Поскольку региональная правовая система (например, Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Учреждение Губерний в Российской Империи, Учреждения для управления Губерний Российской Империи, Договор о присоединении, Положение о башкирах и др.) выводится из основной нормы (например, Управление Губерний в Российской Империи), правовые отношения в рамках «протофедерации» (федерации) выступают как единая система. Однако социальное содержание и юридический характер правовых

норм края и регионов могут иметь различный характер. Но между этими нормами было (есть) общее: они одинаково отражали (отражают) объективные факторы, то есть географические и исторические условия существования России и Башкирии.

Сущность теории «нормы-производителя» заключается в согласовании правовых систем и способности производить относительно самостоятельные нормы в рамках России как государственно-территориальных единиц (центральная власть) и автономии Башкортостана как административно-территориальных единиц на начальном этапе формирования федеративных отношений в России.

Теория «отсылочной нормы» исходит из того, что федеральная правовая норма (например, Свод законов) России (РСФСР, РФ), отсылая к региональному закону (например, Положение о башкирах) Башкирии (Башкурдистан, БАССР, РБ), согласует региональное право, как бы национализируя региональную (местную, краевую, областную) правовую норму, превращает ее в норму собственного права (собственного законодательства).

Следует подчеркнуть, что прежние исследователи не обратили внимания на правовую норму как «первооснову системы права», поскольку у них не было четкого представления о структуре губернских, уездных, земских учреждений, соответственно о различных видах автономии и федерации на различных этапах децентрализации власти. Ввиду теоретической неразработанности этих институтов в рамках губерний Всероссийской Империи, договоров о союзе, положений о башкирах и других политико-правовых актов им было сложно усмотреть (находить) самостоятельные признаки регионального права автономии в условиях централизованного (федеративного) управления в России. Тем более что на определенном этапе сформировался круг вопросов, решение которых с позиции классической теории правовых норм вызывало серьезные затруднения.

Практическая значимость институционально-двуединой концепции регионального права Башкортостана заключается в разра-

ботке современной регионализации функций государства на основе согласованного суверенитета и разделения полномочий органов власти в условиях трансформации федеративных отношений.

В статье основными критериями развития регионального права признаны: 1) развитие структуры права (отрасли, институты, их предметы, методы, границы); 2) характер нормативно-правовой техники законотворчества; 3) изменение типов (способов) правового регулирования правового статуса личности; 4) динамика социальной и духовной ориентированности права, его функций, взаимосвязей с государством и (или) обществом; 5) изменения в соотношении национального и иностранного элементов в рецепции правового материала¹.

В связи с этим интерес к исследованию проблем регионального права по материалам Республики Башкортостан вызван не только отсутствием подобной работы, но и тем, что без национально-государственных образований, носящих название того или иного коренного народа, то есть без современных (прежних) субъектов, фактических учредителей и составных частей федерации («протофедерации»), нет и самой России как любого этапа федеративного государства. Научно-исследовательские краеведческие работы активизировались в начале XX века. Тем не менее специально не изучен прежний механизм формирования дореволюционного «прорегионального» регионального законодательства. Признание регионального права способом реализации компетенции как дореволюционных административно-территориальных единиц, так и современных органов государственной власти субъектов Российской Федерации недостаточно раскрывает содержание регионального

¹ Более подробно см.: Шаяхметов Ф. Ф. Между Великой Степью и оседлостью: процессы седентаризации башкир и распространения земледелия в XVII–XIX веках. Уфа, 2005. С. 80–99; Мауль В. Я. К вопросу о формировании сословия «башкир-вотчинников». Казань, 2010. С. 180–199; Самойлов Ф. Малая Башкирия в 1918–1920 годах. Из истории первого опыта советской национальной политики. М., 1933. С. 18–31.

права, так как речь идет лишь о внешнем проявлении процесса современного (прежнего) правотворчества, то есть о форме взаимоотношений центра и регионов, хотя посредством функционального подхода к ведению полномочий субъектов Федерации («протофедерации») можно выяснить формальные (а не содержательные) пределы его проявления¹. Вопрос сводится к пониманию относительной территориальной самостоятельности Башкортостана на условиях вотчинного права до первой половины XVIII века, а с переводом восточных границ России с реки Кама на Яик – на условиях провинциального права. Применительно к истокам нашей темы речь идет о ранних видах автономии и «протофедерации» на территории Башкортостана в составе Монгольского, Московского государств, Башкурдистана и БАССР в составе РСФСР, Республики Башкортостан в системе Российской Федерации.

К числу обстоятельств, обусловивших изучение регионального права по материалам Республики Башкортостан, следует отнести также необходимость выяснения соответствия прежних научных подходов к суверенитету республики, не имеющей аналога государственного строительства среди субъектов (регионов) России (РСФСР, РФ). Более того, остались нераскрытыми или спорными многие вопросы этнической истории башкир, следовательно, концепции регионального права по материалам республики. Как известно, к ним отнесены: этническое определение большинства археологических культур на территории исторической Башкирии в I тыс. н. э.; время, направление и масштабы проникновения тюрков в Волго-Уральский регион; роль финно-угров вообще и древних венгров в частности в этногенезе башкир; этническая характеристика племенных групп, явившихся компонентами в сложении башкирского этноса; территория формирования древнебашкир-

¹ Вызывает недоумение отношение В. К. Самигуллина к утверждению М. Ф. Маликова о том, что до принятия Конституции 1937 года для БАССР служила Конституция РСФСР 1918 года. См.: Самигуллин В. К. Конституционное развитие Башкирии. Уфа, 1991. С. 7–8.

ского этноса; общность и различия в этническом развитии башкир и татар; характер взаимодействия местного и пришлого компонентов и удельный вес каждого из них в формировании башкирской народности; значение поздних миграций в этнической истории башкир; социально-экономические и политические предпосылки, обусловившие консолидацию башкирской народности.

Отсюда исследователь, поставивший перед собой задачу реконструировать сложнейшую картину этнической истории башкир, в том числе регионального права Башкортостана, неизбежно встает перед необходимостью изучать, а в ряде случаев по-новому решать многие общие вопросы древней и средневековой истории Башкирии и ее истоков. Можно утверждать, что главной трудностью является ошибочное понимание источников, на основе которых можно было бы развернуть страницы истории становления «проконституционного» башкирского законодательства¹.

Истоки определения соотношения российского и регионального законодательства выражались в том, что договоры с монголами, указы в Новое Уложение XVIII века были инициированы центральной властью с одной стороны, а с другой – башкиры присылали их своим депутатам в Уложенную комиссию (1767–1768 годы). Характерно то, что результаты реализации наказов относительно самостоятельности башкир не входили в сферу интересов центральной власти, хотя башкиры сохраняли вотчинное право, значит и региональное право, на свои исконные территории, и Московское государство обязывалось его защищать. При этом сохранялась автономия башкир в пределах их территории, сохранялись религия, обычаи и обряды (содержалось обещание государя «никогда не силовать» башкир к смене вероисповедания). В этом плане в региональном праве нельзя не учитывать и того, что башкиры обязывались уплачивать четко определенный ясаk, обязывались нести военную службу и ох-

¹ Маликов М. Ф. Рецензия на монографию Н. А. Мажитова, А. Н. Султановой «История Башкортостана. Древность. Средневековье» // Проблемы востоковедения. 2012. № 1. С. 84–87.

ранять восточные границы Московского государства. Условия Шежере (договор) «О подданстве Белому Царю» башкирских племен усерган, юрматы, тамьян, кыпсак и бурзян с правительством Ивана Грозного, заключенный в 1557 году и положивший начало вхождению башкирских земель в состав России, были взаимовыгодными.

Договор о добровольном вхождении башкирских земель в состав Русского государства характеризуется признаком верховенства для башкир, обладает в то же время признаком высшей юридической силы и имеет прямое действие во взаимоотношениях башкирских земель и Московской Руси. Данный договор, как и последующие подобные договоры Руси с землями болгар, казахов, татар, стали ядром правовой системы, определили роль для всей системы текущего законодательства, урегулировали взаимоотношения и взаимные обязательства Центра и Башкортостана. Положения договора выступали в качестве первоосновы. Стабильность данного договора заключалась в том, что вольности башкирским племенам давались на «вечные времена». Как только центральная самодержавная власть попыталась изменить в одностороннем порядке эти предписания, башкирские племена стали подниматься на восстания в целях сохранения самостоятельности.

Эти же признаки регионального права присутствуют в государственно-правовой программе Батырши (Абдуллы Алеева), текстах наказов башкир для составления Нового Уложения 1767–1768 годов, законодательных актах о введении кантонной системы, Положении о башкирах. Стремление к законодательному урегулированию взаимоотношений с центральной властью содержится и в письмах Туктамышта Ижбулатова, и во взглядах просветителей, политических и общественных деятелей башкирского народа конца XIX – начала XX века.

Отсюда следует вывод о том, что идеи «проконституционного законодательства» и «протофедерации» обосновываются этапами российского государственного суверенитета в дореволюционной России на основе договоров о присоединении башкирских земель

к Золотой Орде и к Русскому государству (вторая половина XVI века), наступления российского правительства на права башкир и их сопротивление (XVII – середина XIX века), Положения о башкирах, предусматривающего относительную самостоятельность башкирского народа (середина XIX – начало XX века).

Характерно то, что первый этап относится к периоду объединения славянских племен вплоть до образования единого суверенного государства, способного утвердить и отстоять свою политическую и экономическую независимость. Вторым этапом связан с возникновением из хаотически организованных территорий Российского централизованного государства и становлением российской имперской суверенной государственной системы. Третий этап берет начало со времени, когда в России установилась абсолютная монархия. Это была третья по счету форма государства в России, утвердившаяся после раннефеодальной и сословно-представительной монархий. Абсолютизм означал сосредоточение в одних руках полноты государственной власти.

По существу, вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала. Иными словами, идея федерализма как политика возникла в России в качестве опосредующего звена между тенденцией национального сепаратизма и российского унитаризма. Литературные источники к важнейшим особенностям государствообразования России относят: внедрение самоуправления (сначала сословное, а затем земское), автономии Польши и Финляндии (собственные конституции), региональные традиционные органы управления (Средняя Азия, Сибирь), территориальное несовпадение действия органов административного управления со сферой деятельности финансовых, судебных и иных структур. Значение подобных форм децентрализованного управления следует еще изучать с позиции политического маневра, обеспечивающего

гибкость и гармоничность управления, не нарушающего унитарного характера российской государственности.

Как видно, становление регионального права на основе башкирской государственности связано с местным управлением, определяемым Золотой Ордой и ее преемниками, Московской Русью и ее преемниками. Требования изменения (сохранения) условий вхождения в Российское государство, выдвигаемые в ходе народных волнений и трансформации Российского государства, в целом указывались во время башкирских восстаний, в наказах в Новом Уложении, при образовании Малой Башкирии и деятельности Башкирского шуро, в проектах конституций Башкирии 1925, 1937, 1978, 1993 годов.

Идеи и практика суверенизации России и Башкортостана всегда были и остаются полем идеологической, политической, социальной борьбы между сторонниками этих двух направлений. С одной стороны, движение в сторону мировых стандартов качества жизни – ценности индивидуальной личности, прав и свобод человека, экономической и политической свободы, приоритета прав и свобод человека перед правами наций, народов, перед государством, разумеется при взаимной связанности, взаимных обязанностях гражданина и государства, человека и общества и т. д. А с другой – сохранение, консервация устаревших, отживших, архаичных, гиперболизированных, общинно-коллективистских форм жизни. Такова реальность, оказывавшая и оказывающая столь мощное воздействие на государственно-правовую жизнь России и Башкортостана, правотворческие технологии в создании региональных нормативных актов, закономерности развития юридического закрепления государственно-правового и политико-правового механизма.

Определение регионального права по материалам республики должно быть направлено на выявление тенденций становления государственности других субъектов Российской Федерации и закономерности формирования российского федеративного государства.

Основанием такого подхода служит правовая жизнь. Последняя включает все формы юридического бытия общества и выражается

в правовых актах и иных проявлениях права (в том числе и негативных). В то же время она характеризует специфику и уровень существующей юридической действительности, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов. Если считать, что правовая система – ценность, потребность в общественной жизни (ибо право – социальный институт, адаптированный к особенностям жизни конкретного народа), то правовая жизнь есть одно из условий существования государственно-организованного общества, которое призвано определенным образом оформлять личную, государственную и общественную жизнь любого этапа развития федеративных отношений. Причем концепция регионального права тесно взаимосвязана с принципами национально-государственного устройства Российской Федерации.

Вышеизложенное позволяет выявить общие тенденции становления прежнего правотворчества и возможные сценарии развития современного федерального и регионального законодательства.

Вариант первый – ориентация на механическое увеличение количества федеральных законов. Однако она не может дать необходимые результаты, так как в полной мере не учитывает региональные особенности. Вариант второй – автономное развитие федерального и регионального законодательства. Оно может совершенствовать российскую правовую систему, но излишняя стремительность темпов регионального законодательства может повлиять на реализацию федеральных законов. Вариант третий – сохранение прежних соотношений федеральных и региональных законов, указов и иных подзаконных актов. Однако оно может привести к ослаблению федерального и регионального законодательства. Вариант четвертый – игнорирование объема децентрализации федеральной власти, которая строится по принципу горизонтальной власти, как основа прямой демократии может приостановить формирование гражданского общества и ослабить социальный эффект действия региональных законов на совершенствование федерального законодательства. Вариант пятый – одновременное развитие федерального и регио-

нального правотворчества может привести к обеспечению государственной целостности федерации и реализации федеральных и региональных законов в их единой системной связи.

Автором исследованы общие и частные признаки и особенности становления и развития федерализма в России, выявлены тенденции формирования договорных федеративных отношений, проанализированы условия и причины возникновения различных видов федераций, показана универсальность и комплексность регионального права, так как оно является правовым средством закрепления любой формы государственного устройства – для федерализма оно является основанием, для унитаризма – разновидностью правовой системы, для конфедерации – источником права, обоснована идея возможности формирования федерализма в мировом сообществе по образцу Положения о Башкирах в виде дискреционного регионального права и регионально-проконституционного законодательства.

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ФОРМИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Е. Л. СЛЕПНЁВ,
*профессор кафедры
гражданского процесса Института права
ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный университет»,
кандидат юридических наук, профессор*

Г. Е. ГАЛЕЕВА,
*старший преподаватель кафедры
гражданского процесса Института права
ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный университет»*

Закрепленные в Конституции Российской Федерации (статья 10; статья 11, часть 1; статьи 94, 95, 96, 97) и Конституции Республики Башкортостан (статьи 5, 6, 66, 67, 68, 69) форма представительства народа в высшем законодательном органе власти государства депутатами и принцип разделения властей обеспечивают реализацию в современных условиях давней исторической идеи российского парламентаризма, которая приобретает на современном этапе его развития все большую востребованность в совершенствовании действенной системы управления страной. В этом, безусловно, ведущая роль принадлежит представительным органам власти различных уровней, предопределяющим пути политического и социально-экономического развития Российской Федерации и создающим через правовые механизмы условия формирования гражданского общества, одним из элементов которого является парламентаризм.

Под парламентаризмом понимается процесс становления и развития в государстве органов законодательной власти как самостоятельного политического института. При этом в правовом государ-

стве предполагается, что власть не только творит закон, но и сама подвластна закону, действует в соответствии с законом [1].

Представительный орган функционирует постоянно путем организации работы комиссий, комитетов и пленарных заседаний. В полномочия парламента входит принятие законов, обсуждение и утверждение бюджета государства и налогов, определение и реализация государственной внутренней и внешней политики, создание и упразднение государственных органов, назначение высших должностных лиц, осуществление парламентского контроля.

Для парламентской деятельности выработаны и устоялись следующие специфические формы и приемы: пленарные заседания, парламентские слушания, запросы депутатов, работа парламентских комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп. В целях нашего исследования следует выделить то обстоятельство, что парламентаризм отличается постоянными связями депутатов с избирателями, они информируют граждан о своей работе, оказывают содействие в решении личных и общественных проблем. Такие связи, как правило, устанавливаются при организации встреч депутатов с населением в муниципальных образованиях, входящих в соответствующий избирательный округ. Таким образом, парламентаризм предполагает наличие между депутатским корпусом Российской Федерации, депутатским корпусом субъекта Российской Федерации и местным самоуправлением его населением тесного взаимовлияния на координацию деятельности публично-правовых образований по осуществлению их задач, целей и функций.

В последние годы в районах и городах с участием и при поддержке депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан получает развитие молодежный парламентаризм. Инициативы молодых парламентариев рассматриваются в комитетах законодательного органа Башкортостана, находят закрепление в нормативных правовых актах. Проведенные в прошедшем году в Башкортостане республиканский форум и Молодежный инновационный форум с участием иностранных делегаций государств

стран Шанхайской организации сотрудничества при участии представителей молодежных парламентов Приволжского федерального округа и членов Молодежного парламента при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации убедительно продемонстрировали зрелость его участников, способность оценивать реалии политического, экономического и социального развития страны, региона и муниципального образования. Работа молодежных объединений в сфере парламентской деятельности, безусловно, является элементом гражданского общества. Полагаем, что движение молодежного парламентаризма при активной помощи депутатского корпуса и уже сложившегося коллектива Молодежной общественной палаты при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан необходимо формировать на уровне местного самоуправления.

Согласно Конституции Российской Федерации (статья 12) и Конституции Республики Башкортостан (статья 7) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Между тем местное самоуправление как низовое звено конституционного устройства государства является наиболее приближенным к людям уровнем власти [2].

Осуществляя свою власть самостоятельно и под свою ответственность, население непосредственно и (или) через органы местного самоуправления принимает муниципальные правовые акты по вопросам местного значения. Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по вопросам местного значения, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для испол-

нения на территории местного самоуправления, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Как следует из анализа полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ), муниципальные образования являются составной и неотъемлемой частью модернизационного макропроцесса формирования правового, социального государства.

Вышеприведенные законодательные акты, определяя местное самоуправление как публично-правовое образование, наделяют его функциями, реализация которых обеспечивается наличием властных полномочий и имущественного комплекса, предназначенного для удовлетворения потребностей населения. Вследствие этого в муниципальном образовании находит свою реализацию значительная часть политических, экономических, социально-культурных и других интересов населения.

Названные интересы обуславливают необходимость развития парламентаризма не только на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, но и в низовом звене конституционного устройства Российской Федерации. При этом очевидно, что именно в муниципальных образованиях движение парламентаризма с учетом особенностей организации местного самоуправления может дать ощутимый эффект в самой короткой перспективе, поскольку граждане и общественные организации, вовлеченные в него, непосредственно заинтересованы в решении вопросов местного значения конкретного поселения, района, городского округа.

Потребности жителей поселения в объективной реальности находят выражение в виде «интереса». Тот или иной интерес может быть удовлетворен в некоторой части за счет своего личного иму-

щества. Однако с возрастанием потребностей для большей части граждан интересы не могут реализовываться через частную собственность индивидов. Следовательно, на формирование общественного интереса муниципального образования влияют жители города, района, поселка, села, их страты, государственные образования и органы местного самоуправления.

Функция муниципальной формы собственности состоит в том, чтобы, исходя из социально-экономического и культурного развития муниципального образования, создать условия для удовлетворения всесторонних потребностей населения, поскольку она наиболее приближена к человеку. В этом заключается целесообразность, полезность муниципальной собственности.

Первоначальной основой возникновения права муниципальной собственности современной России стала передача имущества государственной собственности в муниципальную собственность в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москва и Санкт-Петербург» (приложение 3).

Обладая имуществом, средствами местного бюджета, а также имущественными правами, муниципальные образования осуществляют любые дозволенные законодательством способы и возможности для достижения своих социально-экономических и юридических целей. Ныне сложившийся уровень экономического развития и социальная ситуация в стране требуют эффективного, разумного пользования и распоряжения имущественным комплексом и денежными средствами муниципального образования.

В Республике Башкортостан немало примеров рационального осуществления экономической деятельности в районах и городах, поселках. С участием муниципальных образований в них развива-

ется инфраструктура, возводятся или реконструируются социальные объекты, создаются условия для комфортного проживания населения и развития малого и среднего предпринимательства.

Вместе с тем органы местного самоуправления, решая вопросы местного значения, недостаточно уделяют внимания развитию и рациональному использованию имущественного комплекса поселения. Прежде всего это касается объектов муниципальной собственности, закрепленных за муниципальными предприятиями и учреждениями. Рационализм в использовании ими объектов права собственности в условиях рыночной экономики заключается в добросовестности, разумности и справедливости. Следовательно, для муниципального образования в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рационализм заключается в обладании объектами, которые необходимы для обеспечения потребностей поселения, развития и модернизации объектов инфраструктуры, использовании правовых механизмов в целях привлечения инвестиций для реконструкции имеющихся и возведения новых объектов социально-культурного назначения, оптимизации органов местного самоуправления.

На наш взгляд, решая указанные вопросы, органы местного самоуправления, в первую очередь представительные, должны обратить внимание на соблюдение законодательства о приватизации муниципального имущества, а также о совершении других гражданско-правовых сделок по отчуждению объектов права муниципальной собственности, в том числе созданными ими юридическими лицами. При этом следует использовать не только частно-правовые механизмы, но и публично-правовой контроль и надзор с привлечением общественных объединений населения.

В гражданском и арбитражном судопроизводстве рассматривается немало дел о незаконном отчуждении объектов муниципального имущественного комплекса в частную собственность. Иногда это происходит «...в респектабельной (правовой) форме» [3]. На-

пример, в Арбитражном суде Республики Башкортостан рассмотрен иск потребительского общества к администрации муниципального района о взыскании с нее денежной суммы неосновательного обогащения (дело № А07-2294/) [4]. В 2007 году администрация района продала часть своего административного здания частному юридическому лицу и без заключения договора аренды нежилого помещения продолжала использовать отчужденную площадь для нужд своей управленческой деятельности. Через 6 лет руководитель потребительского общества обратился в арбитражный суд с иском о взыскании с администрации района суммы арендных платежей с момента заключения договора купли-продажи в размере более 5,9 млн рублей.

Анализируя это дело, невольно возникают вопросы: в связи с чем было продано помещение в здании администрации района, ведь в нем по настоящее время располагается служба администрации (очевидно, есть нужда в нем), почему не был заключен договор аренды с частным лицом, как это случилось, что в такой изящной форме недвижимое имущество и бюджетные средства муниципального образования переданы в частную собственность? Несомненно, что органами местного самоуправления и (или) их должностными лицами были нарушены требования части 3 статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о порядке и условиях приватизации муниципального имущества. В данном случае усматривается и коррупционная составляющая. Переход права собственности публично-правовых образований в частную собственность основывается на открытости деятельности органов местного самоуправления в соответствии с программами приватизации муниципального имущества, принимаемыми представительными органами муниципальных образований (часть 1 статьи 2; статьи 8, 11, 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в редакции Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 519-ФЗ). Приведенный пример

судебной практики свидетельствует об отсутствии контроля депутатов муниципальных образований за порядком и условиями отчуждения объектов муниципальной собственности, что не содействует укреплению экономической основы местного самоуправления. Очевидно, что предусмотренное частью 3 статьи 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления и должностных лиц уставом муниципального образования функциями по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не обеспечивает рационального и эффективного использования муниципального имущества. Полагаем, что законодательные формы контроля могли бы быть дополнены независимым общественным контролем, в том числе участниками молодежного движения парламентаризма.

Повышенного уровня контроля требует хозяйственная деятельность муниципальных унитарных предприятий, которые от своего имени самостоятельно выступают в гражданском обороте в целях извлечения прибыли. Такие предприятия, обладая правом хозяйственного ведения, несут большие коммерческие риски, которые в конечном итоге переходят на муниципальные образования и приводят к неоправданным издержкам за счет бюджетных средств или неполучению в казну запланированных отчислений от доходов предприятия. Причиной неэффективной деятельности унитарного предприятия чаще всего является отсутствие постоянного контроля за его финансово-хозяйственной деятельностью.

Предлагаем для систематического анализа хозяйственной деятельности, целесообразности совершения сделок, расходования материальных и денежных средств закрепить за каждым муниципальным унитарным предприятием депутата выборного органа местного самоуправления, обладающего знаниями в соответствующей сфере экономической деятельности, при этом предусмотреть в планах работы депутатского корпуса систематические информа-

ционные сообщения представителей о состоянии дел на закрепленных предприятиях.

Значительный прирост экономической основы местного самоуправления мог бы увеличить использование пока еще не нашедших широкого применения правовых механизмов, обеспечивающих динамику экономического оборота, участие в нем имущества местного самоуправления. Прежде всего имеется в виду использование возможностей, предоставляемых комплексным Федеральным законом «О концессионных соглашениях». Известно, что значительная часть ресурсов, находящихся в собственности публично-правовых образований, не удовлетворяет растущие потребности населения.

Одним из способов решения данного вопроса местного самоуправления является привлечение частных инвестиций в создание, реконструкцию и эксплуатацию объектов экономической и социальной инфраструктуры, разработку и использование природных ресурсов. Как показывает исторический опыт России и других стран, передача муниципального имущества во временное владение и пользование частным лицам на условиях концессионного соглашения для удовлетворения потребностей населения осуществляется более рационально [5]. Единичные примеры заключения концессионных соглашений имеются в Республике Башкортостан, они не получают в информационных системах должного освещения. Несмотря на внесенные еще в 2010 году дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», служащие и специалисты, занимающиеся в муниципальных образованиях вопросами экономики, не имеют представления о правовой природе концессионных соглашений и, следовательно, не реализуют эту форму публично-правового и частного партнерства. На наш взгляд, существенное влияние на исправление этой ситуации могли оказать парламентарии республики, а также Молодежная общественная палата при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан. В современных условиях, когда происходит реструктуризация экономики, примене-

ние на практике механизма концессионного соглашения позволит более эффективно и ускоренно решить вопросы формирования имущественного комплекса социального развития, обустройства поселений.

В целях повышения эффективности, результативности использования бюджетных средств, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции местным самоуправлением редко используются возможности правового механизма, закрепленного в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Согласно этому нормативному правовому акту муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующее от имени муниципального образования, уполномочены принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществлять закупки.

Крайне медленно действуют, а порой бездействуют органы местного самоуправления по обращению имущества в муниципальную собственность в соответствии с полномочиями, предусмотренными гражданским законодательством. В основном это касается бесхозного, брошенного имущества, завладения движимым и недвижимым имуществом за давностью владения и многих других общегражданских способов, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

Субъективные гражданские права осуществляются муниципальным образованием прежде всего посредством активных действий созданных им юридических лиц. Конкретное содержание субъективного права органов местного самоуправления, а также создаваемых ими юридических лиц определяется назначением этого права, то есть теми функциями, для выполнения которых и образуются субъекты права муниципальной собственности. Осуществляя субъективное право юридическими способами, уполномоченные органы

местного самоуправления в отличие от граждан обязаны соблюдать специальный порядок совершения отдельных сделок.

Немало фактов нарушения бюджетного законодательства и собственных правовых актов местного самоуправления по использованию денежных средств исключительно по назначению.

В связи с предстоящими поступлениями доходов в местный бюджет от налогообложения недвижимого имущества физических лиц особый контроль депутатского корпуса и участников движения парламентаризма должен быть сосредоточен на разумном и оптимальном использовании денежных средств уже на стадии разработки проекта бюджета. Для этого необходимо в печатных средствах массовой информации, программах местного радио и телевидения с участием активистов парламентаризма, депутатов, специалистов, представителей всех страт муниципального образования организовать широкое обсуждение проекта местного бюджета.

На наш взгляд, активистам движения парламентаризма в муниципальных образованиях следует установить жесткий контроль за действиями представительного органа местного самоуправления, администрации, органов местного самоуправления по пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности, поскольку мы с вами обнаруживаем, что нормы статьи 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не обеспечивают должного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Очевидно, что депутатский корпус местного самоуправления не справляется с осуществлением функции контроля, поэтому целесообразно внести в Закон Республики Башкортостан правовую норму, позволяющую органам местного самоуправления принимать решение об участии в контрольной деятельности местных общественных ор-

ганизаций в случаях, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Литература:

Яковлев В. Ф. Правовое государство. Вопросы формирования. М. : Статут, 2012. С. 26.

Слепнёв Е. Л. Право собственности муниципальных образований. Уфа : РИО БашГУ, 2003. С. 16.

Гонгало Б. М. Обеспечение исполнения обязательств. М. : Спарк, 1999. С. 119.

Сайт Арбитражного суда Республики Башкортостан.

Жемалетдинов Р. М. Гражданско-правовое регулирование концессионных соглашений. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 3.

**ИДЕИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
В БАШКИРСКОМ НАЦИОНАЛЬНОМ ДВИЖЕНИИ
НАЧАЛА XX ВЕКА
(1905–1917 годы)**

М. Н. ФАРХШАТОВ,
*заведующий отделом истории
и истории культуры Башкортостана*
ФГБУН Институт истории, языка и литературы
Уфимского научного центра РАН,
кандидат исторических наук

В каждой стране парламентаризм как определенная система власти, предусматривающая разделение властей и наличие парламента – как представительного органа, обладающего законодательными и контрольными полномочиями [11], имеет свою специфику, свои исторические корни и предпосылки. Но общим для всемирной истории является то, что современные представительные органы выросли, так или иначе, из традиционных народных собраний, известных еще в первобытнообщинном строе. К ним своими корнями идут и вечевые собрания, и народные вече в Киевской Руси и Новгородской республике. У древних и средневековых башкир, как и у многих других тюркских народов, представительные и законодательные функции успешно осуществляли народные собрания – йыйыны, пока они как подлинные институты народного суверенитета не были запрещены царскими властями в XVIII веке [6, с. 13; 12, с. 9–10].

Из истории Российского государства позднего Средневековья и Нового времени известны такие формы выборных (общенациональные или корпоративные) сословно-представительных органов, как Земские соборы (XV–XVII века)¹, Боярская дума, Комиссия для разработки Уложения –

¹ В 1613 году именно на Земском соборе «всем миром» было принято решение о приглашении Михаила Романова на царский престол, что положило в России начало правлению дома Романовых. В избрании русского царя приняли активное участие и представители тюрко-мусульманских народов страны [3].

нового Свода законов Российской империи (1767–1768 годы)¹, городские думы (возникли в результате реформ местной и центральной власти в эпоху Екатерины II как распорядительные органы самоуправления), Государственный совет при императоре (с 1810 года как высший законосовещательный орган), земские собрания в уездах и губерниях (с 1864 года)². В последних, а также городских думах, ставших в эпоху «великих реформ» всесловными, начали зарождаться ростки парламентаризма (народного представительства, разделения властей, «ответственного министерства», социального контроля над деятельностью административной бюрократии) в стране³.

В 1721 году в России была юридически оформлена императорская форма государственного правления, после чего все властные полномочия в стране были сосредоточены в руках самодержавного монарха. Поэтому в отличие от передовых стран Западной Европы, которые в XVI–XVIII веках пережили буржуазные революции, эволюция идей и практики парламентаризма в России шла заметно

¹ В Уложенной комиссии приняли участие также все слои населения Башкирского края: башкиры-вотчинники, дворяне, купцы, ясачные татары, мишари и др. [10].

² В органах земского самоуправления, как и в городских думах, были представлены и башкиры, правда в незначительном количестве. Тем не менее некоторые из них среди уфимских земских гласных играли достаточно видную роль. Например, в разные годы предводителями Белебеевской уездной земской управы были А. А. Ахтямов, Ш. Ш. Сыртланов, М. М. Биглов и Ф. Г. Музафаров [1, с. 24, 26]. Определенный резонанс приобрело выступление на 7-й сессии Уфимского уездного земского собрания 24 октября 1881 года гласного М.-С. Уметбаева по вопросам просвещения башкир ([1, с. 36; 2; 17, с. 80].

³ Например, из земцев Уфимской губернии от башкир и татар депутатами I Государственной думы стали Селимгирей Сеидханович Джантюрин (1864–1926), Шахайдар Шахгарданович Сыртланов (1847 – не позднее 1916) и Кутлугмухамед Батыргареевич Тевкелев (1850 – после 1917), II – Мухамед-Акрам Мухаметжанович Биглов (1871–1919), К. Б. Тевкелев и Ш. Ш. Сыртланов и III Государственной думы – К. Б. Тевкелев [1, с. 32; 5, с. 54, 161–162, 600, 607]. Осенью 1916 года в состав Консультативного бюро мусульманской фракции IV Государственной думы от мусульман Уфимской губернии вошел А.-З. Валиди, который еще в 1914 году в качестве эксперта-историка привлекался к работе отдела народного образования Уфимской губернской земской управы [9]. Именно оттуда началось его восхождение на политический Олимп.

медленнее [подробнее см.: 16; 4]. И только в начале XX столетия в условиях системного кризиса государственной власти создание народного представительства стало ведущей идеей в сфере общественно-политической мысли. О национальном парламенте, сформированном на основе всеобщих, прямых, равных и тайных выборов, заговорили все слои населения и все народы империи, в том числе башкиры.

Идеи современного (западного) парламентаризма проникли в башкирское общество сравнительно поздно. Приверженность к традиционализму, национальное неравенство, хозяйственно-экономическая отсталость и, как следствие, незавершенность процесса национальной консолидации задерживали развитие политической культуры многих нерусских народов царской империи. На пути приобщения к демократическим ценностям государственно-правового строительства особые трудности испытывали тюрки-мусульмане внутренних губерний России, включая башкир. Лишь в начале XX века с оживлением оппозиционного движения в стране они стали обсуждать принципиальные вопросы политической системы, взаимоотношения властных структур и народа.

Так, с 1904 года башкирская интеллигенция выступила организатором составления, обсуждения и отправления многочисленных петиций и телеграмм на имя царя и правительства (правда, по инициативе «сверху»). В них нашли отражение и политические пожелания башкир, направленные, как писали они, «к единственной их цели – к мирному и полному в государственной жизни свободному развитию всех духовных и материальных сил башкирского народа». Одним из условий этого должен был стать «пересмотр, при участии представителей башкирского населения, всех особых для башкир узаконений» [см., например: 8; 7; 13, с. 45]. Эта идея о «народном представительстве» в кругах башкирской интеллигенции с регионального (или национального) на общероссийский уровень переросла позже, только с объявлением Манифеста 17 октября

1905 года, который предвещал в числе прочего и созыв Государственной думы с законодательной функцией.

Набравшая силу Первая русская революция и связанные с ней новые уступки самодержавия активизировали политическую жизнь башкир. В 1905–1907 годах несколько их представителей участвовали в работе первых трех съездов российских мусульман в Нижнем Новгороде и Петербурге. Там они приобрели бесценный политический опыт, стали учредителями организации «Иттифак аль-муслимин» («Союз мусульман»), которая затем приобрела черты политической партии. Политические цели Иттифака, закрепленные в его уставе и программе, – установление в стране конституционно-парламентского строя, достойное в количественном отношении участие мусульман в представительных органах, национально-культурная автономия нерусских народов – нашли полную поддержку башкирских интеллектуалов. В ходе предвыборной кампании в Думу эти идеи они активно пропагандировали среди населения.

В Государственной думе первых четырех созывов башкирские депутаты входили в мусульманскую фракцию, которая проводила политическую линию Союза мусульман. В программе фракции было записано, что «обновление всего строя гражданской и политической жизни на началах свободы, правды и человечности» достижимо только «при наделении всех русских граждан, в том числе и граждан-мусульман, правами человека и гражданина и при устройстве формы правления Российской империи на принципе государства конституционного, заключавшегося в действительном участии народа, в лице представителей его, в отправлении функций государственной власти – законодательства, управления и суда». Установление в стране конституционно-парламентского строя, культурно-национальной автономии стало одним из главных политических лозунгов для политических лидеров башкирского движе-

ния. Вплоть до 1917 года они не вносили в них какого-либо «национального оттенка».

Победу Февральской революции башкиры, как и все без исключения народы России, встретили восторженно как «величайший в мире переворот» [14, л. 19; 15, с. 101–102; см. также: 15, с. 103, 104]. С ней они связывали вековые надежды на установление в стране «нового строя на началах широкой гражданской свободы». Представители башкирского народа участвовали в работе I Всероссийского съезда мусульман в Москве (1–11 мая 1917 года). В вопросе об оптимальной форме государственного правления они поддержали резолюцию, набравшую большинство голосов. В ней говорилось: «Формой государственного устройства России, наиболее обеспечивающей интересы мусульманских народностей, является демократическая республика на национально-территориально-федеративных началах».

После свержения династии Романовых башкирское национальное движение стремительно окрепло и к середине 1917 года выделилось из общемусульманского в самостоятельное течение. Политически оно оформилось на первых трех Всебашкирских съездах (20–27 июля 1917 года г. Оренбург; 25–29 августа 1917 года г. Уфа, 8–20 декабря 1917 года г. Оренбург). После объявления России республикой (1 сентября 1917 г.) башкирские лидеры стали добиваться национально-политической автономии. И 15 ноября 1917 года Башкирское национальное шуру (Совет), избранное Вторым областным съездом башкир, объявило о создании «территориально-национальной автономии Башкурдистана». Это решение Шуру было утверждено Третьим всебашкирским съездом, который объявил себя курултаем – парламентом. Таким образом, в исторически короткий срок идеи парламентаризма в башкирском обществе не только стали господствующими, но и получили практическое осуществление.

Осмысление богатого и поучительного отечественного опыта парламентаризма является важным источником развития политической культуры и одной из предпосылок совершенствования ра-

боты выборных законодательных органов современной Российской Федерации и ее субъектов, в том числе Башкортостана. Мировая и российская история свидетельствует, что а) каждый народ и каждая страна имеют вековые традиции институтов представительной демократии, потому что стремление к справедливости является органически присущим природе каждого человека-гражданина, б) представительство народа во властных структурах и участие его в законодательной деятельности – обязательное условие устойчивого развития любого общества, игнорирование чего ведет к неизбежному «отчуждению власти», ее деградации, торжеству идей мнимого, или «имитационного», парламентаризма и в) несмотря на величайшие социально-политические коллизии в давнем и недавнем прошлом, традиционную неразвитость гражданского общества в стране, башкиры, как и другие народы России, сохранили веру в осуществимость работающей модели народовластия, и священный долг современных парламентариев – беречь и развивать эту веру.

Источники и литература:

1. Азаматова Г. Б. Уфимское земство (1874–1917 гг.): Социальный состав, бюджет, деятельность в области народного образования. Уфа : Гилем, 2005.

2. Выступление на 7-й сессии Уфимского уездного земского собрания гласного М.-С. Уметбаева по вопросам просвещения башкир 24 октября 1881 г. // Вестник Уфимского земства. 1882. Вып. 4. С. 226–228.

3. Вәлиди Ә.-З. Фетнә вакытында һәм Михаил Романовны сайлау эшләрендә мөселманнар: 16нчы гасырның ахыры – 17нче гасырның башларында Русия мөселманнарының халләренә гайд мөляхәзә. Казан, 1913 = Валиди А.-З. Смутное время и участие мусульман в избрании на царство Михаила Федоровича Романова: Замечание

о положении мусульман России в конце XVI – начале XVII столетия. Казань, 1913.

4. Государственная Дума в России: 1906–1917. СПб. : Лики России, 2006.

5. Государственная дума Российской империи: 1906–1917: Энциклопедия. М. : РОССПЭН, 2008.

6. Еникеев З. И. История государства и права Башкортостана с древнейших времен до начала XX века: Курс лекций. Уфа : РИО БАГСУ, 2000. Ч. 1.

7. Записка уполномоченных башкир Альгибаевского и Ушановского сельских обществ 3-й Усерганской волости и Идильбаевского, Арслангуловского и Ибрагимовского сельских обществ 5-й Усерганской волости Орского уезда Оренбургской губернии председателю Комитета Министров С. Ю. Витте о нуждах башкирского народа (без места, весна 1905 г.) / подготов. к печати М. Н. Фархшатовым // Документы и материалы по истории башкирского народа: 1900–1940 / сост. М. М. Кульшарипов [и др.]. Уфа, 2012. С. 16–20.

8. Записки и прошения, поданные г. председателю Комитета Министров по инородческим вопросам (СПб., 1905) // Библиотека Российского государственного исторического архива. Печатные записки. № 255. С. 76–82.

9. Из отчета Уфимской губернской земской управы по отделу народного образования за 1914 год о составлении А.-З. Валидовым и другими лицами отзывов на современную татароязычную научную и художественную литературу (г. Уфа, не ранее 1 января

1915 г.) / подготов. к печати М. Н. Фархшатовым // Документы и материалы по истории башкирского народа: 1900–1940. С. 94–95.

10. Кулбахтин И. Н., Кулбахтин Н. М. Наказы народов Башкортостана в Уложенную комиссию 1767–1768 гг. Уфа : Китап, 2005.

11. Медушевский А. Н. Парламентаризм // Общественная мысль России XVIII – начала XX века: Энциклопедия. М. : РОССПЭН, 2005. С. 383–385.

12. Парламентаризм в Башкортостане: История и современность. В 2 кн. Уфа : Башкортостан, 2005. Кн. 1.

13. Протокол Уфимского губернского совещания доверенных башкирских волостей Уфимской губернии, созданного с разрешения министра внутренних дел с 23 июня по 9 июля 1905 г., для обсуждения вопросов, касающихся магометанской религии и вообще нужд башкирского населения / подготов. к печати М. Н. Фархшатовым // Документы и материалы по истории башкирского народа: 1900–1940. С. 20–48.

14. Российский государственный исторический архив. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 1338.

15. Телеграмма уполномоченных мусульман г. Челябинска Временному исполнительному комитету Государственной думы от 7 марта 1917 г. / подготов. к печати М. Н. Фархшатовым // Документы и материалы по истории башкирского народа: 1900–1940. С. 101–104.

16. У истоков российского парламентаризма. СПб. : Лики России, 2003.

17. Фархшатов М. Н. Народное образование в Башкирии в предреформенный период: 60–90-е годы XIX в. М. : Наука, 1996.

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Д. А. КУРБАНОВ,

доцент кафедры

гражданского процесса Института права

ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный университет»,

кандидат юридических наук

В наше время правовое государство должно выступать идеалом, своего рода лозунгом, конституционным принципом, но не отвечает всем указанным критериям в какой-либо стране. Государства, провозгласившие себя правовыми, часто не отвечают нормам, закрепленным в конституции.

Правовое государство – развитые демократические институты, имеющие самоуправление, инициативу и активность граждан и их организаций. Эта сфера ограждена законами от произвольной регламентации ее со стороны властных органов. Население характеризуется определенной способностью к саморегулированию, готовностью подчиняться общим правилам и интересам.

Правовая государственность невозможна без разделения властей, ибо именно эта, изобретенная цивилизованным человечеством, система сдержек и противовесов позволяет обществу защищать себя от попыток узурпации власти, от злоупотреблений.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип, по которому государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из этих ветвей представлена соответствующими органами, действующими самостоятельно.

Развитие нашего государства по пути демократических реформ и преобразований все более наполняется реальным содержанием.

Так, в становлении судебной власти большую роль предстоит сыграть закону о судебной системе Российской Федерации.

Но для того, чтобы государство стало правовым, мало только законов. Для этого требуется обеспечить их реальное применение, чтобы исключить ситуации, когда законы пишут не для всех, когда можно уйти от наказания. Нужны реформы судебной системы и особенно порядка исполнения судебных актов. Сегодня судебная система в Российской Федерации – единая система всех судов, осуществляющих судебную власть путем отправления правосудия, имеющих общие задачи, организованных и действующих на единых демократических принципах.

Другим важным направлением развития правового государства является становление парламентаризма в России. Конечно, само явление парламентаризма, тем более у нас в стране, весьма объемно и спорно.

В тоталитарных государствах народное представительство всегда фиктивно, поскольку парламент через принимаемые им законы только оформляет решение руководства правящей партии. Таким было это представительство и в советской России.

Таким образом, Россия не являлась государством парламентаризма и только с началом перестройки и реформ началось восстановление парламентских учреждений. Оказалось, что за короткий срок просто невозможно создать стройную правовую систему, обеспеченную, с одной стороны, качественными и не противоречащими друг другу нормативными актами, а с другой – эффективными правоохранительными институтами.

Необходимо обратить внимание и на другую проблему, препятствующую развитию парламентаризма, доминирующую в настоящее время, – уровень правосознания людей. Сознание нескольких поколений формировалось в условиях отсутствия политической и личной свободы граждан. Незнание и непонимание общей важности права – отличительный признак большинства людей. Понятия о способах и формах защиты собственных интересов, которые деся-

тилетиями складывались в головах людей, – это наиболее устойчивое наследие. Глубоко въелась в сознание людей манера обращаться при решении своих проблем в первую очередь не к закону, не к суду, а к партийно-политической власти.

Вырождение и развал государства обвалили и предыдущий порядок управления. Новизна зарождающейся системы управления – через право – не вырастает сразу, поскольку зависит и от законотворчества, и от степени правовой культуры граждан.

Наша задача – классифицировать вопросы становления правовой системы и правового государства не только с точки зрения действительной, но и теоретико-методологической. В начале 90-х годов прошлого столетия наше государство стояло перед дилеммой: или модель общественного развития, в основе которой лежит изменение приобретенного социалистической системой опыта, или образец развитых капиталистических стран с учетом российской ментальности. Тем не менее российское государство выбрало другой тип социального развития – либеральное государство и соответствующая ему правовая система и правовые институты. Этот аспект в нашей литературе слабо изучен, но именно он позволяет вскрыть основную генетическую связь между тем, что прописано в Конституции, и тем, что получилось в жизни [1, с. 61].

Исходя из изложенного, мы можем провести некоторое исследование проблем, решение которых может нейтрализовать негативные явления в правовом сознании граждан и вывести страну на истинную конструкцию построения правового государства. Реальный процесс построения такой модели государственности связан с преодолением дефектов ее либеральной модели. Какие же принципиально новые свойства и черты предполагает новое видение правового государства?

Полагаем, что доминирующим здесь является другое представление соотношения, формы взаимодействия между государством и личностью, прирожденным и позитивным правом. Роль и значение такого соотношения и такой взаимосвязи состоит в сня-

тии жесткого разграничения свободы и равенства, которые стали одной из причин кризиса правосознания.

Создание условий для устранения социального неравенства, восстановления справедливости как доминирующего свойства права возможно при установлении свободной конкуренции и тождества. При таком подходе правовое государство рассматривает социальную и экономическую функцию не как чуждые и внешние для него сферы деятельности, а как необходимые условия для своего развития и функционирования. Реализация этих функций государства позволяет разрешать острые проблемы, вызванные социальным неравенством, ущемлением естественных прав и свобод человека [2, с. 19].

Здесь мы сталкиваемся с тем, что правовое государство выступает и как орган принуждения, и как инструмент, создающий условия для становления и развития прав и свобод человека.

Думается, что наше государство, исходя из сегодняшних реалий, утверждает и поддерживает природно-правовые ценности, а форму их защиты регламентирует через традиционную силу принуждения.

В Основном законе страны закреплено, что главная задача правового государства – создание возможности для обеспечения достойной жизни и свободного развития гражданина.

На наш взгляд, одного закона, даже Основного, недостаточно для формирования правового государства. Необходимо создать целый комплекс оснований и возможностей для обеспечения защиты прав и свобод человека.

Когда государство не обеспечивает выполнение взятых на себя обязательств, имеют место нарушения прав и свобод гражданина, и говорить здесь о правовом государстве не совсем тактично.

В лучшем случае мы имеем дело с государством формальной свободы. Что же касается права, то оно отличается диалектическим характером. Право, для того чтобы осуществить свои принципы – равноправие, справедливость, всеобщность и другие, должно сначала предстать в своем отчужденном виде, то есть в виде закона,

правовой нормы. Здесь в роли права выступает правовой закон, который воплотил в себе бессознательный, естественный закон свободы человека. Эта ступень правового государства и свойственного ей права предполагает реализацию идеи подчинения политических решений основополагающим правовым актам, прежде всего конституции государства. Ибо если происходит возвышение политики над правом, то право автоматически превращается в инструмент политической борьбы и политических амбиций. В результате идея правового государства теряет основу и способ существования.

Обе стороны взаимодействия – государство и естественное право, хотя и имеют тенденцию к обособлению, не могут друг без друга существовать, так как внутренне связаны правовыми ценностями. Этот факт чрезвычайно важен: он позволяет понять, почему в рамках единой правовой системы взаимодействия государство и право все же остаются в известном смысле противоположностями, почему внутренняя напряженность между ними при определенных обстоятельствах может перерасти в борьбу.

Какова же природа качественной основы, которая позволяет создать прочную правовую систему взаимодействия ветвей власти? Этот подход предполагает внутреннюю согласованность относительно независимых друг от друга ветвей власти. В качестве стержневого момента согласованности должны выступать системообразующие факторы и ценности:

- всестороннее обеспечение прав и свобод человека;
- неуклонное подтверждение правового базиса государства;
- формирование законов на основе правотворческой практики и на природе объективных закономерностей развития правовых ценностей;
- выработка механизма практической реализации правовых норм и установок, выявления области применения права.

Итак, гарантия предотвращения смешения властей или возвышения одной из ветвей власти за счет других появляется лишь в том случае, когда основу ее деятельности составляет процесс форми-

рования и развития системообразующих правовых ценностей, а не собственные амбиции и специфические для нее предметы ведения и полномочия [3, с. 35].

Указанное направление дает возможность создать фундамент для эффективного решения вопроса подготовки профессиональных кадров для государственного аппарата.

Правовой механизм играет существенную роль в установлении взаимодействия правопорядка отдельного государства. Он создает необходимые условия для взаимного влияния, выработки интеграционных тенденций на принципах справедливости и равноправия.

Таким образом, мы можем утверждать, что правовое государство и его становление – явление общечеловеческое и оно едино по своей изначальной сущности как мера свободы воли и поведения человека. Это один из важнейших факторов, который способствует становлению правопорядка в государстве и сотрудничеству с ним людей, принадлежащих к различным социально-политическим, религиозным, идеологическим системам.

Литература:

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность : 2-е изд. М., 2000. С. 61–72.
2. Черепанов В. А. Договор в конституционном праве Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 8. С. 19–26.
3. Кондрашов А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 35–36.

ЗАРОЖДЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Р. Р. ХАДИМУЛЛИН,

доцент кафедры

политологии и истории

ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный университет»,

кандидат исторических наук

Современная Россия находится в постоянных поисках оптимальных путей демократического развития и совершенствования парламентской системы. Но осмысление современного государственно-правового развития, его прогнозирование невозможно без изучения отечественных государственных традиций, их исторического фона. Искать решения для тех или иных поставленных задач необходимо путем анализа своей собственной истории.

Парламентаризм представляет собой единственный в своем роде феномен, понять который можно только через компаративистский анализ его исторического становления. Важнейший урок мировой истории состоит в том, что парламентаризм способен обеспечить мирную, эволюционную модернизацию государства и общества. Исторический опыт показал: без органа государственной власти, в состав которого входят выборные представители от всех социальных групп населения страны, невозможно подлинное развитие гражданского общества [1, с. 3]. В связи с этим вспоминаются слова известного дореволюционного думца Василия Шульгина: «Пока спорят, ругаются и даже дерутся в парламентах – пулеметы молчат» [4, с. 133].

Незавершенность перехода России к конституционному, или правовому, государству в начале XX века осознается современными

правоведами и политиками. Переход к конституции фактически начал только борьбу за ограничение абсолютной монархии [3, с. 3].

Несомненно, начало XX века ознаменовано значительными переменами в государственной и политической жизни России. Под сильным напором внутренних и международных обстоятельств сама верховная власть была вынуждена предпринять ряд акций, которые вели к либерализации политической жизни, фактически ограничивали самодержавие.

Эти акции можно свести к двум наиболее важным и существенным сдвигам в российском обществе. Во-первых, практически была осуществлена идея об органе представительной власти, которая находилась в центре политической борьбы на протяжении всего XIX века. Во-вторых, была легализована оппозиционная политическая деятельность, что позволило в достаточно короткие сроки сформировать многопартийную систему, которая стала оказывать определенное влияние на течение политической жизни и на управление государством [2, с. 191].

Как и все предшествующие реформы в России, перемены начала XX века являлись «революцией сверху», ибо с начала и до конца проводились исключительно по замыслу и под непосредственным управлением верховной власти. Это, правда, не означает, что поворот к реформам, а также их ход не подталкивался и не подхлестывался «снизу», со стороны народных масс и оппозиции. Напротив, анализ хроники политических событий в России в период 1905–1917 годов показывает, что существовала достаточно тесная взаимосвязь между политическими акциями самодержавного режима и волнами революционного процесса: наиболее радикальные политические акты появлялись под напором революционной активности, всплеска революционной борьбы, восстаний и т. д., тогда как революционный спад фактически сразу сопровождался замедлением, свертыванием реформаторских акций.

Однако в январе – феврале 1905 года в России началась Первая русская революция 1905–1907 годов. Она продемонстрировала, что

самодержавный период в истории Российского государства завершается и начинается период практической конституционализации и парламентаризации страны.

Начальные, конечно же умеренные, шаги к парламентаризации были связаны с принятием Николаем II документов от 6 августа 1905 года: Высочайшего Манифеста об учреждении Государственной Думы, Закона об учреждении Государственной Думы и Положения о выборах в Государственную Думу. Но этими актами устанавливался статус Государственной думы как законосовещательного органа при монархе. Более того, в документах о выборах содержалась масса ограничений, цензовых требований, которые препятствовали широким кругам русского общества принять участие в работе даже такой бесправной Думы. К тому же в tandem с Государственной думой должен был функционировать Государственный Совет – законосовещательный орган с 1810 года.

Отправной точкой становления парламентаризма в России стал Высочайший Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», подписанный царем Николаем II 17 октября 1905 года, и целый ряд актов, развивающих положения Манифеста и также утвержденных указами императора, изданных в 1905–1906 годах: Указ от 11 декабря 1905 года «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу (от 6 августа 1905 г.) и изданных в дополнение к нему узаконений», Манифест от 20 февраля 1906 года «Об изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре Учреждения Государственной Думы», Указ от 20 февраля 1906 года «Учреждение Государственной Думы» (новая редакция) и др.

Манифест от 17 октября 1905 года занимает особое место среди этих документов. В нем говорилось: «Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспече-

на была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей».

Это означало, что Государственная дума из законосовещательного органа преобразовывалась в законодательный. Расширились права в законодательной деятельности не только Государственной думы, но и Государственного Совета. Он, как и Государственная дума, также наделялся уже не законосовещательными, а законодательными полномочиями [6].

Государственная дума прежде всего должна была стать (и в определенные периоды была) кузницей законов. Но ее полномочия не ограничивались сферой законодательства. Дума влияла на формирование примерно двух третей государственного бюджета страны, являлась барометром общественных настроений, осуществляла некоторый контроль за работой правительства, преимущественно в форме обращения к министрам с запросами.

Всего же в Российской империи в начале XX века было четыре Государственные думы: первая – апрель – июль 1906 года, вторая – февраль – июнь 1907 года, третья – ноябрь 1907 года – июнь 1912 года, четвертая – ноябрь 1912 года – февраль 1917 года. Во всех четырех Думах (в разном, конечно, соотношении) преобладающее положение среди депутатов занимали представители поместного дворянства, торгово-промышленной буржуазии, городской интеллигенции и крестьянства. Кроме того, в Государственных думах впервые за многовековую историю Российского государства выборные от народа представители получили возможность участвовать в законотворческой деятельности [5].

Таким образом, историческое значение первых Государственных дум России для современного парламентаризма очень велико. С ними связывали переход России на путь буржуазного парламентаризма и конституционного строя. Выборность законодательного органа, наличие избирательного закона, представительность народных масс, законодательная инициатива, разделение депутатов по фракциям – все это и многое другое дала современному парла-

менту Российской Федерации Государственная дума Российской империи.

Литература:

1. Бойко А. В. Становление парламентаризма в России и Германии в конце XIX – начале XX в.: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. 22 с.
2. Васильев А. В. Законодательство и правовая система дореволюционной России : учебное пособие для вузов / под ред. С. А. Комарова. СПб. : Питер, 2004. 224 с.
3. Кравец И. А. Конституционализм в России в начале XX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1995. 26 с.
4. Шульгин В. В. Что нам в них не нравится... М. : Русская книга, 1994. 446 с.
5. Хадимуллин Р. Р., Хадимуллина Э. Д. История России : электронное учебное пособие. Уфа : РИЦ УГНТУ, 2014. URL: <http://elearning.rusoil.net/index.php/elektronnye-izdaniya/katalog> (дата обращения: 22.03.2015).
6. Становление парламентаризма в России. URL: <http://kraeved.lib.tomsk.ru/page/126> (дата обращения: 22.03.2015).

ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В БАШКОРТОСТАНЕ

Н. Р. ЯНБУХТИН,

*заместитель Руководителя Секретариата
Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан,
кандидат юридических наук, доцент*

До начала нынешней земельной реформы базой земельного права России являлись утвержденные Законом СССР от 13 декабря 1968 года Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, важнейшими положениями которых были государственная (общенародная) собственность на землю (ст. 3), единый государственный земельный фонд страны (ст. 4), бесплатность пользования землей (ст. 8).

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, введенные в действие Постановлением Верховного Совета СССР от 28 февраля 1990 года, не отвергли эти принципиальные положения, но и не подтвердили их. Вместо общенародной собственности на землю были введены понятия «достояние народов, проживающих на данной территории» (ст. 3), «право владения землей» (ст. 5) и «право аренды» (ст. 7). Устанавливалось, что землевладение и землепользование в стране являются платными (ст. 12).

В России накоплен богатый опыт земельных преобразований, меняющих вектор социального развития и весь уклад крестьянского быта в диаметрально противоположном направлении. Более трех с половиной веков в России формировался феодально-крепостной земельный строй. Но к середине XIX столетия он стал тормозом развития не только земельных, но и всех общественных отношений, и министр внутренних дел России Л. А. Перовский в 1848 году высказал предложение об отмене крепостничества в записке правительству «Об уничтожении крепостного состояния в России». При-

чину этого ярко обрисовал видный общественный деятель и ученый того времени К. Д. Кавелин в 1855 году в «Записке об освобождении крестьян»: «Многие убеждены, что Россия по своим естественным условиям одна из самых богатых стран мира, а между тем едва ли можно найти такое государство, где бы благосостояние было на такой низкой ступени... причин нашей бедности очень и очень много, как то: ошибочная система управления, отсутствие строгого правосудия и правильного кредита. Но ни одна не проникает так глубоко в народную жизнь... ни одна так не убивает всякий нравственный и материальный успех в России, как крепостное право»¹. Расходившаяся в рукописных списках «Записка» имела большой общественный резонанс. Это беспокойство заметил царь Александр II. На Собрании московского дворянства 30 марта 1856 года он произнес знаменитую фразу: «Лучше отменить крепостное право сверху, нежели дожидаться того времени, когда оно само начнет отменяться снизу»². А через 5 лет, 19 февраля 1861 года, император подписал Манифест об отмене крепостного права и Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Целью этой реформы было формирование общинных отношений, при которых за все повинности перед государством и помещиком отвечала община, а не каждый крестьянин в отдельности.

Крестьяне за определенную повинность могли получить в потомственное пользование занимаемую ими приусадебную землю и в общинное пользование – часть полевой межселенной территории. Размер земельного надела в зависимости от наличия земли по уездам составлял от 1 до 7 десятин. Повинность предусматривалась в виде денежной платы в размере 12 рублей за десятину или сдельной отработки – барщины (по 40 дней для мужчин и по 30 дней для женщин). Право собственности на землю сохранялось за помещи-

¹ История русского землеустройства / под рук. И. Шулейкина. М. : Госсельхозиздат, 1930. С. 143.

² Там же.

ками и другими крупными землевладельцами. Но крестьянам было предоставлено право выкупа своего надела и выхода из общины.

Освобождение крестьян от крепостной зависимости способствовало их переезду из малоземельных губерний в районы Поволжья и Зауралья и массовому освоению земель. Так, по Уфимской губернии среднегодовой прирост населения составил за период с 1863 по 1865 год 3,1 %, а с 1866 по 1897 год – 1,8 %. За эти годы на территории губернии было освоено более 2 млн десятин земли¹.

Так как у башкир не было крепостной зависимости, в мае 1863 года Александр II подписал Положение о башкирах, которым предусматривалось, что «общинные башкирские земли или а) остаются в неразделенном владении всего общества, или б) по усмотрению общества разделяются между домохозяевами (на доли, участки и т. д.)»². При этом каждый член общества имел право требовать выделения своего участка в собственность. А в феврале 1869 года государь издал указ «О размежевании башкирских дач для наделения землею башкир-вотчинников и их припущенников и о порядке продажи и отдачи в оброчное содержание общественных башкирских земель», по которому башкиры-вотчинники могли продавать свои земли кому угодно. После этого началась безудержная распродажа башкирских земель. Для защиты коренного населения от массового обезземеливания 15 июня 1882 года был принят закон, по которому землю у башкир-вотчинников могли покупать только крестьяне и казна. Этот закон просуществовал до 1917 года.

Интенсивное освоение новых земель при низком уровне развития производственных сил страны привело к быстрому истощению естественного плодородия почв, систематическим недоборам урожая, бунтам крестьян и убийству царя-реформатора, массовому голоду населения в 1873, 1880, 1891–1893, 1900–1903 годах. Причину низкого уровня развития сельского хозяйства усмотрели в общин-

¹ История русского землеустройства / под рук. И. Шулейкина. С. 143.

² Законы Российской империи о башкирах, мишарях, тептярях и бобылях. Уфа : Китап, 1999. С. 421–444.

ном землепользовании. Премьер-министр П. А. Столыпин так обосновал императору Николаю II необходимость земельной реформы: «Вся наша беда в том, что мужик уже не представляет землю своею. Столетиями над ним довлело общественное землевладение. Я делаю ставку на сильного! Слабый, ленивый, испившийся пускай подохнет – мне плевать на его прозябание. Мне нужен крепкий, деловитый и хитрый мужик-труженик, мужик-накопитель...»¹.

Миллионы людей в поисках лучшей доли вновь устремились из центральных и западных губерний России в малозаселенные районы Поволжья, Урала и Сибири. Всего за период с 1906 по 1916 год на новые земли переехало 475 тыс. семей, численность которых составляла более 3 млн человек. На обустройство хозяйствам каждой семье переселенцев правительство выделило по 10 тыс. рублей. Пособие получили почти 300 тыс. домохозяев. Но крестьяне не спешили получать землю в собственность. Накануне революции 1917 года во владении крестьян бывшей Уфимской губернии было 8,2 млн десятин земли, или 75 % ее общего количества, а в частной собственности крестьян – только 0,1 млн десятин. Основную долю (5,9 млн десятин) занимали общинные наделные земли.

Освоение новых земель позволило увеличить валовое производство зерна и его экспорт за границу. Но вскоре урожайность возделываемых культур снизилась. Возник голод, повлекший за собой бунт крестьян, «красные петухи», «столыпинские галстуки», убийство в 1911 году П. А. Столыпина, революции 1917 года. Временное правительство 28 июня 1917 года земельную реформу отменило.

Вековые чаяния крестьян о земле нашли отражение в Крестьянском наказе о земле, составленном газетой «Известия» на основе 242 местных крестьянских наказов и положенном в основу Декрета о земле Второго Всероссийского съезда Советов от 8 ноября 1917 года. Это единственный правовой акт, при подготовке которого государство учло предложения крестьян. В наказе крестьяне так

¹ Пикуль В. Нечистая сила. В 2 т. Т. 2. М. : Вече : АСТ, 2004.

изложили свое видение справедливого решения земельного вопроса: «Право частной собственности на землю отменяется навсегда; земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждаема. Вся земля... отчуждается безвозмездно, обращается в всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней».

В соответствии с Декретом о земле 19 февраля 1918 года ВЦИК принял декрет «О социализации земли», а в его развитие постановлением от 14 февраля 1919 года утвердил Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию.

В Положении отмечалось: «Вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла, считается единым государственным фондом. Единый государственный земельный фонд находится в непосредственном заведовании и распоряжении соответствующих народных комиссариатов и подведомственных им местных органов власти». Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 года подтвердил отмену навсегда частной собственности на все природные ресурсы, в том числе на землю, и объявил все земли в пределах РСФСР собственностью рабоче-крестьянского государства. Все сделки по отчуждению земли были категорически запрещены под страхом уголовного наказания. После образования СССР эти нормы подтвердил и общесоюзный закон «Общие начала землепользования и землеустройства».

В соответствии с декретом «О социализации земли» в стране было произведено уравнительное перераспределение земель по едокам, состоялся так называемый черный передел. Это тоже была попытка разрушить общинное землепользование и наделить крестьян землей, но по их желанию, бесплатно и на основе государственной собственности на землю.

Право выбора форм хозяйствования на земле было предоставлено крестьянам. Наибольшее распространение получили единоличные крестьянские хозяйства, кроме того стали зарождаться кол-

лективные формы хозяйствования: сельскохозяйственные артели, товарищества по совместной обработке земли, машинные товарищества и т. д. С 1928 года широкое развитие получило строительство крупных зерновых и животноводческих совхозов, создание машинно-тракторных станций (МТС). Но этот естественный процесс становления крестьянских хозяйств в 1929–1933 годах был прерван новой великой реформой – коллективизацией всех единоличных крестьянских хозяйств и раскулачиванием зажиточных. По существу, это был принудительный возврат к общественному землепользованию, однако уже на основе государственной собственности на землю.

В 1935 году Совнарком СССР утвердил Примерный устав сельскохозяйственной артели и принял постановление «О выдаче сельскохозяйственным артелям государственных актов на бессрочное (вечное) пользование землей». Согласно уставу все межи, разделявшие ранее земельные наделы членов артели, подлежали уничтожению, а все полевые наделы превращались в единый земельный массив коллективного пользования. Из обобществленных земель каждый колхозный двор мог получить в личное пользование по 0,25–0,50 гектара. Сокращение площади общего пользования не допускалось, а увеличение приусадебных участков сверх предусмотренных уставом сельхозартели размеров рассматривалось как уголовное дело.

В 1950–1952 годах повсеместно было проведено укрупнение ранее созданных колхозов. Но и это не обеспечило эффективность сельскохозяйственного производства и производственную безопасность страны. В связи с этим в марте 1954 года было принято Постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС об освоении целинных и залежных земель, а 31 марта 1958 года – закон «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций». Затем в стране происходило преобразование экономически слабых колхозов в совхозы (1965), особое внимание уделялось мелиорации земель, вводились почвозащитные системы земледелия

(1967–1986), создавались крупные животноводческие комплексы, осуществлялась углубленная специализация сельскохозяйственных предприятий (1970–1985). В процессе такого сложного развития на протяжении десятилетий были сформированы крупные землепользования сельскохозяйственных объединений. Совершенствовались формы организации труда и производства, сельскохозяйственное производство медленно, но стабильно развивалось, улучшались условия жизни людей, была уверенность в будущем. Но не всем нужна великая Россия. Кому-то понадобились великие потрясения. Писатель Ю. Грибов отмечал в газете «Правда» 8 мая 1990 года: «Какой же талантище или злое намерение необходимо было иметь, чтобы при наивысшем урожае предыдущего года всю страну посадить на голодные пайки, визитки и карточки?»

В начале 90-х существенную роль в преобразовании земельных правоотношений сыграли Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 года, Декларация о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 года, законы РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», от 22 ноября 1990 года «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 23 ноября 1990 года «О земельной реформе», от 21 декабря 1990 года «О социальном развитии села», от 24 декабря 1990 года «О собственности в РСФСР», от 11 октября 1991 года «О плате за землю».

В развитие этих нормативных правовых актов Постановлением Совета Министров РСФСР от 18 января 1991 года была утверждена Республиканская программа проведения земельной реформы на территории РСФСР, издан Указ Президента России от 27 декабря 1991 года № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», а через два дня, 29 декабря 1991 года, принято постановление Правительства Российской Федерации «О порядке реорганизации колхозов и совхозов». Указ Президента России обязывал «руководителей хозяйств в течение одного месяца со дня подачи заявления о создании крестьянского (фермерского) хозяй-

ства выделять земельные доли работнику и членам семьи в натуре». За нарушение срока выделения участка на руководителей хозяйств следовало налагать штраф в размере 3 окладов, хотя сезонность полевых работ и технологический цикл возделывания культур не всегда позволяли выполнить это предписание в срок. В соответствии с Указом постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» на ликвидацию этих хозяйств отводилось всего 3 месяца. Несостоятельные хозяйства подлежали ликвидации и реорганизации до 1 февраля 1992 года, а невыкупленные земельные участки и хозяйственные объекты через 3 месяца мог приобрести любой покупатель. Более счастливая участь была уготовлена преуспевающим хозяйствам: они должны были до 1 января 1993 года пройти перерегистрацию.

Всего за период реформ 1990–2001 годов было принято 32 федеральных закона, 52 указа Президента России, 180 постановлений Правительства Российской Федерации, 242 ведомственных нормативных акта и более 13 тыс. нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации. Все эти документы разработаны непосредственно в процессе реформы, поэтому отличались незавершенностью и недолговечностью. Так, Закон РСФСР от 11 октября 1991 года «О плате за землю» отменен с 1 января 2006 года, Федеральный закон от 17 июля 2001 года «О разграничении государственной собственности на землю» отменен с 1 июля 2006 года, Земельный кодекс Российской Федерации от 25 апреля 1991 года претерпел коренные изменения в 1993 году и был заменен новым в 2001 году. Причина тому – неподготовленность реформы. Поэтому в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 апреля 1994 года № 111-1 СФ, принятом по итогам парламентских слушаний о земельной реформе от 18 марта и 4 апреля 1994 года, отмечалось, что, по мнению большинства участников слушаний, начатая в 1991 году реформа «проводится при отсутствии не только государственной программы преобразований в агропромышленном комплексе, но и ее научно-обоснованной

концепции... В результате осуществления непродуманной экономической политики агропромышленный комплекс страны охватил тяжелейший кризис. Резко падает производство сельскохозяйственной продукции. Страна все больше становится зависимой от экспортных закупок продовольствия, что ведет к продовольственной, экономической зависимости России от иностранных государств».

Концепция развития земельных отношений в сельском хозяйстве Российской Федерации была разработана под руководством академика РАСХН В. В. Милосердова и опубликована уже в процессе реформы. В ее разработке принимали участие ученые ВНИЭТУСХ (доктор экономических наук К. И. Панкова), РосНИИземпроект (член-корреспондент РАСХН А. З. Родин), ГУЗ (доктор экономических наук С. Н. Волков). В Концепции подчеркнуто, что в результате игнорирования мнений прогрессивной научной общественности, мнения и интересов крестьян допущены ошибки в выборе направления реформирования, которые стали причиной обвального спада объемов производства сельскохозяйственной продукции.

Отмечалась изначальная неконституционность приватизации земель сельскохозяйственного назначения как природного ресурса, обеспечивающего концентрацию земельной ренты в руках общества. Земельная рента должна служить не отдельным частным лицам, а обществу в целом. Авторы Концепции предлагали остановить курс на приватизацию сельхозугодий. Подчеркивалось преимущество крупных сельхозпредприятий в производстве продовольствия и значение устойчивости их землепользования. Было обосновано положение о приоритетном значении в сельском хозяйстве государственной собственности на землю. Эту точку зрения поддерживали академик РАН А. Д. Некипелов, академик РАСХН В. И. Назаренко и многие другие видные ученые страны, лауреаты Нобелевской премии в области экономики Дж. Тобин, Р. Солоу и Ф. Модильяни.

Однако в основу земельной реформы была положена программа «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий» по Нижегородской модели, разработанная членом-корре-

спондентом РАСХН А. В. Петриковым при содействии расположенных в США Международной финансовой корпорации и Управления зарубежного развития. Эта программа не была воспринята в стране и не дала желаемого результата. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Е. С. Строев в монографии «Земельный вопрос» пишет: «Взятый в 1991 г. курс на рыночные преобразования должен был, как предполагалось, в короткие сроки улучшить положение дел в стране. Однако вместо этого через семь лет мы оказались свидетелями его краха»¹. Недостатки в осуществлении земельной реформы неоднократно отмечало и Правительство России. Так, в утвержденной Правительством Российской Федерации 26 июня 1999 года новой федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы» зафиксировано: «Начатая в 1991 году земельная реформа не доведена до конца, не создана система земельного законодательства... Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия почв». На заседании Правительства Российской Федерации по итогам обсуждения доклада «О земельной реформе» в июне 2003 года также отмечено, что «не произошло кардинального повышения эффективности использования земли». Мало того, по расчетам РАСХН 2003 года, сельское хозяйство России при благоприятных условиях могло достичь исходного уровня производства 1990 года только в ... 2015 году. А согласно разработанной в 2004 году Академией наук Республики Башкортостан Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до

¹ Земельный вопрос / под. ред. Е. Строева. М. : Колос, 1999. С. 7.

2015 года решение этой задачи «видимо, выйдет даже за пределы рассматриваемого долгосрочного периода»¹.

Существенные изменения в земельном законодательстве и регулировании земельных отношений произошли после принятия основного кодификационного документа земельного права – Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года. Кроме того приняты федеральные законы от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 7 июля 2003 года № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и др.

Законы постоянно совершенствуются. В частности, по данным на май 2015 года, в Земельный кодекс Российской Федерации вносили изменения 90 раз, было исключено 28 пунктов и внесено 23 пункта, в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» вносили дополнения и изменения 20 раз, добавлен 31 пункт, исключено 2 пункта.

Большое влияние на формирование нормативно-правовой основы земельных отношений оказал Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закон ввел новые понятия «поселение», «городской округ», «муниципальный район», «муниципальное образование», «межселенная территория» и дал им определение, установил структуру органов местного самоуправления и их полномочия в регулировании земельных отношений. За 12 лет действия Закона в него вносили

¹ Концепция долгосрочной стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан «Башкортостан – 2015». Научный доклад. Уфа : РИО БАГСУ, 2004. 272 с.

дополнения и изменения более 100 раз, было откорректировано около 80 статей.

Существенную роль в развитии земельных отношений и земельного законодательства сыграли Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ и федеральные законы от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Структуру земельного законодательства в значительной мере определяет деление земель на категории по их целевому использованию. До современной земельной реформы приоритет в организации использования, охране и правовой защите отдавали землям сельскохозяйственного назначения. В процессе реформы внимание к этим землям значительно ослабло. В Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект о замене категорий целевого назначения на территориальные зоны. Это, безусловно, облегчит выбор земельных участков для строительства, но земли сельскохозяйственного назначения сделает еще более беззащитными.

В настоящее время в Государственной Думе обсуждается законопроект о внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации объемом более 300 страниц. Читавшие этот проект специалисты рассматривают его как новую земельную реформу. Он упрощает порядок приобретения земельных участков, в том числе в населенных пунктах, позволяет ввести в оборот миллионы гектаров неиспользуемых и нерационально используемых земель. Проект разрешает органам местного самоуправления предоставлять гражданам земельные участки для личных подсобных хозяйств и индивидуального строительства жилья на 5 лет с последующим оформлением их в собственность.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 72) земельное законодательство и вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Российской Федерации

и ее субъектов. Поэтому на основании федерального законодательства и в пределах предоставленных Конституцией России полномочий в Республике Башкортостан вначале формировалось свое земельное законодательство. Были приняты Земельный кодекс Республики Башкортостан, законы «О земельной реформе в Республике Башкортостан», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве в Республике Башкортостан», «Об аренде земли в Республике Башкортостан», «О плате за землю», «Об ответственности за нарушение земельного законодательства», «О личном подсобном хозяйстве граждан в Республике Башкортостан» и др. Но в отличие от федеральных законов нормативные правовые акты Башкортостана в соответствии с его Декларацией о суверенитете и Конституцией сохраняли монополию государственной собственности на землю и не предусматривали ее приватизацию. Программа проведения земельной реформы в республике от 18 ноября 1991 года не определяла количество подлежащих реформированию колхозов и совхозов и созданных КФХ. Основное внимание в ней было уделено правовому, организационному, научно-методическому обеспечению реформы.

После принятия нового Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года все нормативные правовые акты по земельным вопросам республики были приведены в соответствие с нормами федеральных актов. Взамен Земельного кодекса Республики Башкортостан был принят Закон Республики Башкортостан от 5 января 2004 года № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», который также постоянно дополняется и изменяется.

Организирующей основой использования и охраны земли сельскохозяйственного назначения являются целевые программы и научно-обоснованные концепции. В развитие федеральных целевых программ в Республике Башкортостан разрабатывались различные комплексные программы и концепции. В настоящее время они находятся в процессе реализации.

**К ВОПРОСУ
О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Р. Р. ЯМАЛЕТДИНОВ,
*заведующий отделом социального
и образовательного законодательства
Секретариата Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан,
кандидат юридических наук*

В Основах государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования важнейшей ее целью определена организация рационального использования минерально-сырьевых ресурсов в интересах нынешних и будущих поколений граждан Российской Федерации¹. В связи с этим актуальным представляется обсуждение задач совершенствования правового регулирования рационального использования недр. Проблема заключается в отсутствии комплексного рассмотрения вопроса рационального использования недр во взаимосвязи с анализом правовых актов, содержащих требования к недропользованию.

Обзор точек зрения на содержание рационального использования недр приводит к выводу об их зависимости от самого понятия «недра». В период, когда недра отождествлялись с полезными ископаемыми, их рациональное использование сводилось учеными к уменьшению потерь и наиболее полному извлечению полезных ископаемых. Так, по мнению Н. Б. Мухитдинова, использовать недра рационально – значит не допускать потерь при добыче полезных ископаемых, извлекать не только основные, профилирующие

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 494-р // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2003. № 17. Ст. 1637.

компоненты, но и сопутствующие, не обрабатывать выборочно богатые участки месторождения, внедрять современные технологии, технику, механизмы¹. Л. Г. Навроцкая содержание правовых требований рационального использования недр определяла как организацию полного и комплексного извлечения полезных ископаемых, их сохранность при пользовании недрами в целях, не связанных с разработкой полезных ископаемых, а также исключение вредного воздействия недропользования на окружающую среду². В. Г. Плахута отмечал, что одним из основных факторов организационно-правового обеспечения рационального и комплексного использования недр является государственное управление ими; осуществляя управление недрами, государство добивается организации их наиболее разумного и всестороннего использования³. Г. С. Башмаков писал, что цель недропользования заключается в полном извлечении из недр всех выявленных запасов полезных ископаемых, имеющих промышленное значение⁴. Н. А. Сыродоев рациональное комплексное использование недр понимает как необходимость максимально полного извлечения полезных ископаемых из месторождений с обеспечением использования не только основных, но и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, а также содержащихся в них ценных компонентов⁵.

С появлением в Законе Российской Федерации «О недрах» нормативного определения понятия «недра»⁶ представления ученых

¹ Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. С. 220.

² Навроцкая Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 143.

³ Плахута В. Г. Правовое обеспечение рационального, комплексного использования недр земли в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1966. С. 9.

⁴ Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. М. : Наука, 1974. С. 120.

⁵ Сыродоев Н. А. Правовая охрана недр в СССР. М. : Знание, 1976. С. 26.

⁶ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834.

о содержании рационального использования недр существенных изменений не претерпели. Однако теперь рациональное недропользование рассматривается в научной доктрине не только в плане добычи основных и сопутствующих полезных ископаемых, но и как сочетание видов использования недр, подразумевая возможность их использования и для добычи полезных ископаемых, и для иных целей. Так, А. М. Бабец рациональное использование минеральных ресурсов видит в уменьшении содержания полезного ископаемого в отвальных хвостах обогатительного производства, а также в комплексном их использовании¹. Ю. В. Разовский считает, что на практике нормативное содержание принципа рационального использования недр реализуется через требования комплексного их использования, максимального извлечения полезных ископаемых и полного возмещения ущерба². Рациональное недропользование, по мнению М. Е. Певзнера, представляет собой систему мероприятий научного, производственно-технического и организационного характера, обеспечивающих полное и комплексное использование ресурсов недр для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества³.

Законодательство о недрах не содержит определения рационального использования недр. Хотя в отношении других природных ресурсов признаки рационального их использования законодательно определены более четко. Например, в статье 285 Гражданского кодекса Российской Федерации указывается в качестве нарушения правил рационального использования земли использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением или если оно приводит к существенному снижению плодородия сельскохо-

¹ Бабец А. М. Вопросы рационального природопользования // Горный журнал. 1997. № 5–6. С. 92–95.

² Разовский Ю. В. Экономические и правовые основы концепции рационального недропользования // Горный журнал. 1997. № 3. С. 14–20.

³ Певзнер М. Е. Рациональное использование минеральных ресурсов в современном недропользовании // Горный журнал. 2002. № 1. С. 12.

зьяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки¹. Применительно к недрам требования их рационального использования предусмотрены статьей 23 Закона «О недрах». Ряд требований содержится в Правилах охраны недр². Из их анализа следует, что рациональное использование недр заключается в обеспечении наиболее полного извлечения и достоверного учета запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, в охране месторождений и предотвращении загрязнения недр. Кроме того, содержание рационального использования недр можно определить путем анализа правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушение соответствующих правил. Так, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 8.10 определяет перечень нарушений рационального использования недр, включая в их число выборочную (внепроектную) отработку месторождений полезных ископаемых, приводящую к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, разубоживание полезных ископаемых, а равно иное нерациональное использование недр, ведущее к сверхнормативным потерям при добыче полезных ископаемых или при переработке минерального сырья³.

Изучение приведенных положений показывает, что требования рационального использования недр в основном относятся к разработке месторождений полезных ископаемых, а к иным видам недропользования применяются общие правила охраны недр. Рациональное недропользование предполагает обоснованный выбор формы работы с горным отводом, в том числе и в аспекте сочетания видов пользования недрами; ведение горных работ на основе комплексного технического проекта разработки месторождения в целях недопущения (снижения) потерь при добыче полезных ископаемых; комплексную разработку месторождений с наиболее полным из-

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Российская газета. 2003. 19 июня.

³ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

влечением основных и сопутствующих ископаемых; выполнение требований, предъявляемых к первичной переработке полезных ископаемых, а также использование возможности извлечения полезных ископаемых из отвалов и отходов горного производства. Представляется, что рациональное недропользование предполагает также выполнение эколого-правовых требований, направленных на охрану недр.

Важной задачей законодательства о недрах в контексте рассматриваемой проблемы видится совершенствование правовых гарантий исполнения требований рационального использования недр. Так, горным законодательством не урегулированы в полной мере вопросы нормирования потерь полезных ископаемых, соответствующие нормативы по отдельным их видам отсутствуют. В Законе «О недрах» отсутствуют положения о нормировании изъятия полезных ископаемых. В целях обеспечения комплексного подхода считаем возможным уточнение статьи 23 Закона «О недрах» в части соотношения требований рационального недропользования с положениями иных актов.

Одной из правовых гарантий соблюдения требований рационального использования недр служит положение Закона «О недрах», согласно которому в случае их нарушения право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами. Полагаем необходимым разграничить указанные требования, отдельно выделив те из них, за нарушение которых право пользования соответственно ограничивается, приостанавливается или прекращается.

По-прежнему актуальным является вопрос повышения эффективности применения юридической ответственности за нарушение требований рационального недропользования. Санкции соответствующих статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не соразмерны размерам причиняемого ущерба. До сих пор отсутствует методика определения значитель-

ного ущерба недрам, предусмотренного статьей 255 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Экономическая сторона рационализма недропользования состоит в выборе технологии ведения горных работ, внедрении безотходного производства, технологий улавливания попутных газов и др. Эти мероприятия наряду с увеличением эффективности горного производства предполагают дополнительные расходы недропользователей, в связи с чем усматривается необходимость совершенствования правовых основ механизма их стимулирования.

При рассмотрении вопроса о рациональном использовании недр обращает на себя внимание употребление термина «комплексное использование». Законодательство о недрах хотя и рассматривает рациональное использование как более широкое понятие, но все же сочло необходимым сделать акцент на комплексности использования недр. Комплексное использование недр является важнейшим элементом рационального недропользования и предполагает обеспечение такого положения, при котором богатства недр, включая сопутствующие основному полезные компоненты, извлекались бы полностью, а при невозможности их разработки оставались бы годными к добыче в будущем¹. Видно, что ученые, говоря о комплексном использовании недр, имели в виду, прежде всего, их разработку в целях добычи полезных ископаемых. Между тем комплексность может выражаться в совмещении видов использования недр, поскольку законом допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами. Под комплексным использованием недр мы подразумеваем извлечение из месторождений основных и сопутствующих полезных ископаемых. При этом следует иметь в виду, что если рациональное использование недр имеет отношение ко всем стадиям пользования недрами, то комплексное исполь-

¹ Мухитдинов Н. Б. Правовая охрана недр. Алма-Ата : Знание, 1976. С. 19.

зование к некоторым из них отношения не имеет, например при использовании недр для строительства подземных сооружений.

При обсуждении рационального использования недр обычно говорят о работе предприятий, занимающихся разведкой и добычей полезных ископаемых. В связи с этим возникает вопрос, распространяются ли правила рационального комплексного использования недр на сферу производственной деятельности перерабатывающих предприятий? Данные предприятия заняты переработкой извлеченных из недр полезных ископаемых, и именно в процессе их работы, в циклах переработки могут быть рационально использованы все ценные свойства добытого полезного ископаемого. Подтверждает эту мысль и установление в статье 23.3 Закона «О недрах» обязанностей пользователей недр, осуществляющих первичную переработку минерального сырья. Считаем, что нормативное закрепление указанных обязанностей недропользователей направлено на обеспечение рационального использования ресурсов недр. В этом смысле стадия переработки по своему значению для определения рациональности и комплексности использования недр в технологическом цикле производства оказывается не менее важной, чем добыча. Поэтому было бы целесообразным предусмотреть в статье 23 Закона «О недрах» требование, предусматривающее обеспечение рационального и комплексного использования уже добытых полезных ископаемых перерабатывающими предприятиями.

Обеспечение рационального использования недр не сводится только к обеспечению полного извлечения полезных ископаемых. В своем естественном состоянии все природные ресурсы тесно связаны между собой и в процессе использования оказывают влияние друг на друга. Неправильная разработка недр может вызвать понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя. В свою очередь неправильная планировка использования земельного участка, водных, лесных и других природных ресурсов может задержать освоение месторождений полезных ископаемых либо сделать его невозмож-

ным. Поэтому рациональное использование недр предполагает такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных ресурсов между собой, а разработка месторождений не влекла бы за собой ухудшения состояния земли, вод и лесов.

Таким образом, рациональное использование недр обеспечивается правовым механизмом заинтересованности недропользователя в соблюдении всех соответствующих требований законодательства о недрах. Рациональное использование недр означает, во-первых, максимальное извлечение из месторождений полезных ископаемых; во-вторых, извлечение всех совместно залегающих компонентов; в-третьих, сведение к минимуму потерь сырья при переработке; в-четвертых, оптимальное использование участков недр для строительства сооружений и других целей, не связанных с добычей полезных ископаемых; в-пятых, использование отходов производства, вскрышных пород для извлечения из них полезных компонентов и, наконец, в-шестых, внедрение более совершенной технологии разработки недр. Обеспечение комплексности использования недр заключается не только в плане использования собственно ресурсов недр, но и шире, в плане сочетания видов использования недр и других природных ресурсов.

Требования рационального использования недр закрепляются в общем виде в Законе «О недрах» и конкретизируются в различных подзаконных актах. Без этого их выполнение будет вне области действия права, поэтому рациональность недропользования заключается в выполнении всех предусмотренных законодательством требований. В этом состоит сущность рационального использования недр с точки зрения права. А задача наиболее полного отражения в законодательстве всех требований рационального использования недр – это значимое направление совершенствования горного законодательства. Полагаем, что правовое обеспечение рационального использования недр является ключевым элементом национальной безопасности и устойчивого развития России.

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Е. А. БЕССОЛИЦЫНА,

*заместитель заведующего отделом
социального и образовательного законодательства
Секретариата Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан,
кандидат политических наук*

Статья 7 Конституции Российской Федерации провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹. В статье 11 Конституции Республики Башкортостан говорится, что в Республике Башкортостан охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается гарантированный минимальный размер оплаты труда, развивается система социальных служб, устанавливаются республиканские пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты². Особую актуальность вопросы социальной защиты населения приобретают сегодня, поскольку современные условия функционирования государственных систем строятся на приоритетах социальной направленности. Провозглашение государственного статуса «социальное государство» означает не просто достаточно высокий уровень экономического развития публично-правового образования, но высокий уровень социальной защиты граждан, прежде всего наиболее социально уязвимых групп населения. В этом плане социальная защита граждан выступает

¹ Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 4. Ст. 445.

² Конституция Республики Башкортостан // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2003. № 1 (157). Ст. 3.

в качестве главного показателя, предопределяющего реальность провозглашенных статусных принципов государства и конституционных гарантий прав личности.

В развитии социального законодательства ключевым является положение, сформулированное в статье 22 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства»¹. Это положение конкретизировано в статье 25 данного документа, где указано, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам, а также в статьях 9 и 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года². Согласно статье 26 Декларации прав и свобод человека и гражданина каждый имеет право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных, установленных законом случаях³.

Координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов статьей 72 Конституции Российской Федерации. Правовую базу основного массива региональных

¹ Российская газета. 1998. 10 дек.

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

и муниципальных норм в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан составляют федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

В соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот и других категорий граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Органы власти субъектов Российской Федерации также вправе устанавливать за счет средств собственных бюджетов дополнительные меры социальной адресной поддержки отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование осуществления данных полномочий не является обязанностью

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

субъектов Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета. Таким образом, указанные добровольные полномочия осуществляются только теми регионами, у которых для этого имеются необходимые бюджетные ресурсы. Аналогичным образом регулирование предоставления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан осуществляется на местном уровне в соответствии с законодательством об общих принципах организации местного самоуправления.

В рамках базовых федеральных законов в последние годы в Республике Башкортостан сформирована современная динамично развивающаяся нормативная правовая база, регулирующая отношения в социальной сфере. На сегодняшний день блок социальных вопросов является одной из самых обширных сфер законодательства республики и насчитывает большое количество законов и подзаконных актов, регулирующих отдельные механизмы социальной сферы. Нормативная правовая база республики многогранна и эффективна и обеспечивает соблюдение федеральных стандартов социальной поддержки населения в регионе.

В Республике Башкортостан приняты и совершенствуются Семейный кодекс Республики Башкортостан¹, законы Республики Башкортостан «Об охране здоровья граждан в Республике Башкортостан», «Об организации обязательного медицинского страхования в Республике Башкортостан» «О социальном обслуживании населения в Республике Башкортостан», «Об адресной социальной помощи в Республике Башкортостан», «О порядке определения и установления потребительской корзины и прожиточного минимума в Республике Башкортостан», «О ветеранах войны, труда и вооруженных сил», «О социальной поддержке инвалидов»,

¹ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1996. № 10 (52). Ст. 702.

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «О государственной поддержке благотворительной деятельности в Республике Башкортостан» и др. Анализ работы парламента Башкортостана свидетельствует о том, что принятые законы в указанной сфере не ограничены лишь сферой деятельности, переданной в ведение субъекта федеральным законодателем. В нашем регионе приняты законы, которые свидетельствуют о развитии собственной нормотворческой базы: «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Башкортостан», «О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан», «О патронатном воспитании в Республике Башкортостан», «О частной медицинской деятельности в Республике Башкортостан» и др.

В Республике Башкортостан достаточно эффективно развивается целевой метод регулирования в сфере социальной политики. В регионе действуют программы, утвержденные Правительством Республики Башкортостан, такие как «Социальная поддержка граждан в Республике Башкортостан», «Регулирование рынка труда и содействие занятости населения в Республике Башкортостан», «Программа модернизации здравоохранения Республики Башкортостан на 2011–2016 годы» и др.

Ключевую роль в развитии социального законодательства Башкортостана играют основные положения посланий Главы республики парламенту Башкортостана, которые основной целью имеют достижение социального благополучия людей. За последние годы в рамках реализации указанных посланий Государственным Собранием – Курултаем было принято большое количество законодательных актов, направленных на совершенствование законодательства о социальной поддержке ветеранов, инвалидов, о занятости населения, защите прав детей, семейного законодательства и др.

Совершенствование законодательства в этой сфере на уровне субъектов Российской Федерации зависит от них самих и осуществляется в разных направлениях. Отдельные меры социальной под-

держки в отношении определенных категорий лиц предусмотрены, например, Законом города Москвы «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»¹, Законом Санкт-Петербурга «О льготном обеспечении лекарственными средствами и бесплатном зубопротезировании отдельных категорий жителей Санкт-Петербурга»². Анализ законодательства субъектов федерации показывает, что объем и перечень мер социальной поддержки граждан существенно различается в зависимости от региона и его возможностей. В научной литературе существует мнение, что это является нарушением конституционного принципа равенства прав и свобод граждан независимо от места жительства. Конституционная норма, определяющая правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 76 Конституции Российской Федерации), лишь закрепляет юридический механизм достижения баланса между федеральным и региональным законодательством, но не решает проблемы, какие вопросы целесообразно с учетом местных условий рассматривать на федеральном уровне, а какие – в регионах³. Решение этой проблемы видится в закреплении на федеральном уровне единых стандартов и нормативов оказания государственных (муниципальных) услуг, направленных на социальную поддержку отдельных категорий граждан.

Анализируя ход развития законодательства в указанной сфере следует отметить, что ответственность за реализацию полномочий в социальной сфере ложится на плечи республики и муниципалитетов. Федеральным законодателем фактически были учреждены добровольные полномочия субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, которые снимают с них социальные обязательства

¹ Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12 (2). Ст. 293.

² Санкт-Петербургские ведомости. 2005. № 196.

³ Мурагшин Ф. Р. Проблемы формирования системы законодательства субъекта Российской Федерации. Уфа, 1999. С. 19.

перед населением, делают эти обязательства факультативными¹. Следует отметить, что недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований исходя из того, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы Российской Федерации, влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П). Однако при разграничении правотворческих полномочий в социальной сфере между органами государственной власти следует в первую очередь руководствоваться принципом наиболее полной и эффективной реализации социальных прав личности, а не только стремлением к созданию гарантий исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципалитетов². Несмотря на данные проблемы социальное законодательство Республики Башкортостан развивается в широком аспекте. Так, в республике приняты законы «О доплате к пенсии граждан, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности по политическим мотивам в период политических репрессий и впоследствии реабилитированных», «О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках», «О форме предоставления мер со-

¹ Першин Е. В., Глигич-Золотарева М. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 16.

² Авдеева А. В. Регулирование социальных прав личности: проблема реализации положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 41.

циальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Башкортостан».

Следует отметить, что в Российской Федерации социальная политика проводится таким образом, что функции и конституционные обязанности государства в социальной сфере распределяются между федерацией и ее субъектами посредством разделения предметов ведения, а также фактически сложившейся практики, не урегулированной нормативными актами. Причиной тому является нерешенный на федеральном уровне вопрос обеспечения единообразия мер социальной поддержки региональных льготников на всей территории страны.

Одна из проблем в сфере совершенствования социального законодательства – периодическое реформирование федеральным законодателем распределения компетенции между органами федеральной власти, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления по решению социальных вопросов, а как следствие, возникновение вопросов, связанных с финансированием мер социальной поддержки за счет различных бюджетных источников. Финансирование мер социальной поддержки отдельных категорий граждан исходя из основных положений федерального законодательства скорее всего будет осуществляться при наличии возможности выделения средств из соответствующего бюджета и не является обязанностью республики или муниципалитета. Поэтому многое зависит от экономической и политической конъюнктуры в нашем регионе.

На сегодняшний день развитие социального законодательства в Республике Башкортостан осуществляется с учетом новых реалий. Оптимизация системы государственного управления социальной защитой населения должна обеспечиваться посредством перехода к программно-целевому методу финансирования мер социальной защиты, преобразования учреждений социального обслуживания в саморегулируемые организации, внедрения современных управленческих технологий, системы стандартизации социальных услуг

и контроля за их качеством, совершенствования кадрового и информационно-аналитического обеспечения¹. В республике осуществляется активное реформирование системы социального обслуживания с учетом принятия Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»². Указанный Федеральный закон определил требования к порядку предоставления социальных услуг, ввел понятие «стандарт социальной услуги» и критерии, которые входят в его состав, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнес правовое регулирование и организацию социального обслуживания в субъектах Федерации, определение уполномоченного органа региона, в том числе на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании, а также на составление индивидуальной программы и др. Принятый Закон Республики Башкортостан «О социальном обслуживании граждан в Республике Башкортостан»³ регулирует отдельные отношения в сфере социального обслуживания граждан, определяя полномочия органов государственной власти в данной сфере. Активно развивается подзаконное нормотворчество. Исполнительным органом государственной власти республики урегулирован порядок предоставления социальных услуг в стационарной, полустационарной форме социального обслуживания, в форме социального обслуживания на дому, а также срочных социальных услуг поставщиками социальных услуг. Утвержден регламент межведомственного взаимодействия органов государственной власти региона республики в данной сфере. В перспективе еще предстоит работа по реализации программ, разработке и апробации методик и технологий в сфере социального обслуживания, созданию усло-

¹ Шайхулов М. А. Оптимизация системы социальной защиты населения в современных условиях: региональный аспект : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Уфа, 2009.

² Российская газета. 2013. 30 дек.

³ Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2014. № 36 (474). Ст. 1660.

вий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания, разработке и реализации мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания, организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания, и др.

В будущем развитие республиканского социального законодательства видится в дальнейшем совершенствовании норм о социальной поддержке наиболее уязвимых групп населения, основных положений семейного законодательства, законодательства о занятости населения. Планируется совершенствование республиканского законодательства о социальной защите инвалидов с учетом новаций федерального. Так, наряду с понятием «реабилитация инвалидов» появился новый термин «абилитация», который предполагает процесс формирования отсутствовавших у инвалидов способностей к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности. Кроме этого, органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом определения порядка проведения специальных мероприятий для предоставления инвалидам гарантий трудовой занятости. В перспективе в республике с учетом развития законодательства о занятости населения планируется разработка органами государственной власти региона республиканских программ повышения мобильности трудовых ресурсов, предусматривающих создание условий для привлечения трудовых ресурсов субъектов Российской Федерации, не включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации.

Республика Башкортостан является одним из передовых законодателей в сфере реализации основных конституционных гарантий прав личности. Относя вопросы социальной защиты и социального обеспечения к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Основной закон государства создал широкие пред-

посылки для формирования и совершенствования основ законодательства в этой сфере на уровне отдельного региона. Однако дальнейшее развитие социального законодательства зависит от усилий публично-правовых образований разных уровней – федерального, регионального, местного.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Г. Ф. АЛТЫНБАЕВА,

*главный консультант отдела
социального и образовательного законодательства
Секретариата Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан*

Наш край по праву может считаться одним из центров многонациональной культуры России. Признанной площадкой для проведения культурных форумов самого высокого уровня. Однако мы должны сосредоточиться не на отдельных мероприятиях и показателях, а на системном формировании культурного пространства региона.

Из Послания Президента Башкортостана Государственному Собранию – Курултая Республики Башкортостан 2012 года¹

Основные векторы современной культурной политики Башкортостана предполагают наряду с сохранением лучших традиций культурной отрасли формирование новых подходов и форматов культурной деятельности. Необходим системный подход к реализации богатого культурного потенциала Башкортостана. Назрело обсуждение концептуального содержания и идеологии культурного развития республики, результатом которого должно стать внедрение механизмов достижения высоких культурных стандартов и повышение роли культуры в повседневной жизни граждан. С учетом этого 2014 год в Республике Башкортостан был объявлен Годом культуры². В рамках Года культуры большое значение имело уси-

¹ Послание Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултая Республики Башкортостан. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Указ Президента Республики Башкортостан от 18 июля 2013 года № УП-210 «Об объявлении 2014 года в Республике Башкортостан Годом культуры».

ление культурного аспекта в законотворческом процессе. Это возможность, используя накопленный опыт, имеющийся в культуре научный творческий потенциал, разработать новые современные модели ее развития, создать необходимую законодательную базу.

Охрана нематериального культурного наследия в современной социокультурной среде становится активно обсуждаемой темой в силу определенных обстоятельств, продиктованных новым временем. Одна из главных проблем в настоящее время – сохранение национального своеобразия народов России в условиях глобализации¹. Культура является ключевым элементом духовности народов, проживающих в Республике Башкортостан, и играет значимую роль в формировании образа региона с богатыми культурными традициями. Глобальные вызовы современности отчасти разрушают нравственные устои общества, но одновременно и формируют общественный запрос на активную государственную политику в сфере культуры. «Наше движение вперед невозможно без духовного, культурного, национального самоопределения, иначе мы не сможем противостоять внешним и внутренним вызовам, не сможем добиться успеха в условиях глобальной конкуренции», – такие приоритеты были обозначены Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным².

В Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия, принятой на конференции Организации Объединенных Наций³, содержится понятие нематериального культурного наследия, определены принципы его сохранения и использования. Указанная Конвенция в Российской Федерации не ратифицирована, в федеральных законах отсутствуют положения о нематериальном

¹ Стрекаловская З. А. Пути сохранения и возрождения нематериального культурного наследия народа Саха в современных социокультурных условиях // В мире науки и искусства: вопросы филологии, искусствоведения и культурологии. 2013. С. 7–12.

² URL: kremlin.ru.

³ Конвенция об охране нематериального культурного наследия (г. Париж, 17.10.2003 г.).

культурном наследии, регулирование осуществляется на уровне подзаконных правовых актов и программных документов. Приказом Министерства культуры Российской Федерации утверждена Концепция сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009–2015 годы¹, в которой отмечается, что нематериальное культурное наследие народов Российской Федерации, являясь важнейшей частью культурного достояния и основой национального самосознания, способствует формированию толерантности, укрепляет духовную связь поколений и эпох, играет ключевую роль в формировании культурного пространства государства. Несмотря на данные положения программного характера, сохранение нематериального культурного наследия народов Российской Федерации обуславливает также и принятие мер законодательного характера. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что законы о нематериальном культурном наследии действуют в республиках Алтай, Тыва. Если брать зарубежный опыт, такие законы есть в республиках Кыргызстан, Молдова и др. В связи с этим есть основания для принятия в Республике Башкортостан законодательного акта, направленного на регулирование отношений по охране нематериального культурного наследия. Сохраняя до наших дней свое основополагающее значение, нематериальное культурное наследие несет в себе важнейшие свойства и качества развития региона, формирует его уникальный культурный код.

В Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан в мае 2014 года прошли парламентские слушания по вопросу «Культурное пространство Башкортостана и вызовы современности». Основной темой обсуждения стали проблемы сохранения нематериального культурного наследия Республики Башкортостан, повышения уровня материального и технического обеспечения уч-

¹ Приказ Минкультуры РФ от 17.12.2008 № 267 «Об утверждении Концепции сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009–2015 годы».

реждений культуры. Выступающими отмечалось, что соотнесение культурной деятельности с критериями эффективности рыночной экономики предполагает особый подход. При безусловном понимании, что сфера культуры требует финансовых вложений, важно рассматривать ее как индустрию, которая обеспечивает связь между разными слоями общества и имеет ресурсы для привлечения внебюджетных средств. Следует создавать условия для увеличения доли собственных средств учреждений культуры, привлечения частных инвестиций, грантовых средств, реализации проектов государственно-частного партнерства, концессии, формирования инновационных моделей мышления субъектов культурной деятельности.

С этих позиций участниками парламентских слушаний были также озвучены предложения по совершенствованию правового регулирования в сфере нематериального культурного наследия Республики Башкортостан, обсуждались подходы к интеграции культурной сферы республики в общероссийское и мировое культурное пространство, эффективное позиционирование культуры народов Башкортостана с сохранением идентичности в условиях глобализации.

Полагаем, что решение всего комплекса системных проблем, сложившихся в сфере сохранения и развития нематериального культурного наследия Республики Башкортостан, возможно при координации деятельности различных участников процесса, включая республиканские органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, учреждений культуры и общественных организаций. А для этого необходимо принять закон «О нематериальном культурном наследии Республики Башкортостан», который позволит создать условия для выявления, сохранения, развития и популяризации нематериального культурного наследия.

Исходя из понимания важности нематериального культурного наследия как фактора обеспечения культурного и духовного развития общества, закон о нематериальном культурном наследии будет направлен на правовое регулирование отношений в сфере выяв-

ления и сохранения нематериального культурного наследия Республики Башкортостан. В нем должны быть определены понятие нематериального культурного наследия, виды его объектов, предусмотрено ведение реестра объектов нематериального культурного наследия народов Республики Башкортостан, проведение научных исследований в сфере нематериального культурного наследия. В качестве правовой новеллы следует рассматривать положение об охране объектов нематериального культурного наследия в целях предотвращения их утраты, возрождения, сохранения, развития и популяризации.

К ВОПРОСУ О СОХРАНЕНИИ СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА (НА ПРИМЕРЕ ДЕЛ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ ПРОТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН)

Ю. И. АДИГАМОВА,

главный специалист-эксперт отдела

финансового, хозяйственного

и аграрного законодательства

Секретариата Государственного Собрания – Курултая

Республики Башкортостан

Процессы корыстного влияния на ход выборов, попытки искажения волеизъявления избирателей путем подкупа, насилия, шантажа, обмана, угроз и других средств из арсенала неправомερных действий в избирательном процессе наблюдались на протяжении всей истории существования института выборности, начиная с самых примитивных его форм¹. Нарушения избирательного законодательства причиняют существенный вред самому гражданскому обществу, влекут угрозу нарушения порядка формирования и функционирования органов государственной власти, местного самоуправления и разрешения важнейших вопросов государственного устройства и общественной жизни. Обратимся к статистике последних избирательных кампаний, прошедших в Российской Федерации. По сведениям Следственного комитета Российской Федерации, по итогам выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в ведомство поступило 541 сообщение о совершенных преступлениях. В результате процессуальных проверок возбуждено 36 уголовных дел (то есть лишь по 6,6 % сообщений), по 363 обращениям принято решение об отказе

¹ См.: Белоновский В. Н., Белоновский А. В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века (теория, история, практика). М., 1999. С. 227–228.

в возбуждении уголовного дела (67 % обращений)¹. Часть материалов из Следственного комитета направлены в Прокуратуру Российской Федерации, поскольку не было обнаружено признаков преступления, по остальным продолжаются проверки и будет принято процессуальное решение.

Уголовное преследование по делам о преступлениях против избирательных прав граждан сопряжено с применением норм разных отраслей права – конституционного, избирательного, уголовного, уголовно-процессуального, международного и др. Необходимость изучения проблем уголовного преследования по указанной категории дел обусловливается тем, что меняющееся избирательное законодательство, изменение форм предвыборной борьбы и избирательных технологий закономерно приводят к появлению новых форм преступных нарушений в ходе организации и проведения избирательных кампаний.

В последние годы произошли существенные изменения в уголовно-процессуальном законодательстве, вновь обострившие дискуссию о сохранении или отказе от стадии возбуждения уголовного дела, а также ряд других изменений, нуждающихся в анализе и оценке с точки зрения значения для исследуемой темы.

Несмотря на то что стадия возбуждения уголовного дела выступает в качестве гарантии общего правозащитного назначения уголовного судопроизводства (что характерно для любых категорий уголовных дел), основным аргументом в пользу сохранения этой стадии выступает ее роль – фильтра всех сообщений о фактах нарушений избирательного законодательства. Не всякое правонарушение является преступлением, а в интересующей нас сфере это особенно заметно, поскольку есть необходимость отграничения признаков уголовно-наказуемых деяний, наличие которых могло бы послужить основанием для возбуждения уголовного дела, от признаков административных проступков. Вышеназванные статистические данные свидетельствуют о том, что лишь примерно по 7 %

¹ По нарушениям на выборах в Госдуму возбуждено 36 дел // Российская газета. URL: www.rg.ru/2012/01/27/bastrikin-anons.html (дата обращения: 10.06.2014).

сообщений о преступлениях принимается решение о возбуждении уголовного дела. В ходе двух последних избирательных кампаний – выборов депутатов Государственной Думы и выборов Президента Российской Федерации – Генеральная прокуратура России зафиксировала 3 тыс. нарушений на выборах, было объявлено 700 предостережений о недопустимости нарушений закона, по постановлениям прокуроров 95 лиц привлечены к административной ответственности, возбуждено 2 уголовных дела¹. Наряду с преступлениями против избирательных прав граждан в период избирательных кампаний совершаются и иные преступления, косвенно связанные с выборами. Так, по сведениям МВД России, в соответствии с компетенцией органами внутренних дел в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации было возбуждено 26 уголовных дел, из них 12 уголовных дел связаны с хищениями веб-камер, установленных на избирательных участках (статья 158 УК РФ), в трех субъектах России зарегистрировано три факта вандализма (статья 214 УК РФ), 5 возбужденных уголовных дел были связаны с продажей открепительных удостоверений (статья 324 УК РФ). Обстоятельства того или иного деяния могут быть оценены и как самостоятельное преступление, и как связанные с вмешательством в деятельность избирательных комиссий. Отдельные действия могут выступать в качестве способа вмешательства в деятельность избирательных комиссий либо служить способом воспрепятствования свободному волеизъявлению граждан и т. д. Для возбуждения уголовного дела значение имеет не только разграничение первоначально выявленных признаков преступлений от признаков административных правонарушений, но и правильная первичная уголовно-правовая оценка этих признаков, которая, как известно, должна фигурировать в постановлении о возбуждении уголовного дела в виде указания на то, по признакам какого преступления возбуждено дело.

¹ Президенту представлен промежуточный доклад о деятельности прокуратуры по обеспечению законности проведения избирательной кампании по выборам депутатов Госдумы в 2011 году. URL: www.kremlin.ru/news/14308 (дата обращения: 10.06.2014).

В литературе отмечается, что диспозиции статей 141–142.1 УК РФ сформулированы сложно, с трудом поддаются однозначному толкованию¹ даже на более поздних этапах производства по делу. При возбуждении же уголовного дела требуется принять достаточно точное решение в условиях дефицита времени и первичной информации, да еще и, как правило, в условиях повышенного общественного внимания ко всему, что окружает избирательную кампанию, и с эмоциональным напряжением, этим обусловленным.

Вторая особенность начального этапа уголовного преследования по уголовным делам рассматриваемой категории обусловлена персональными признаками лиц, в отношении которых оно осуществляется. Требования главы 52 УПК РФ («Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц») распространяются и на отдельных участников избирательного процесса – кандидатов на выборные должности и членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Сказанное касается рассмотренной выше проблемы сохранения стадии возбуждения уголовного дела как таковой для производства по делам данной категории, поскольку особые правила принятия решения о возбуждении уголовного дела, в принципе, нельзя применить на более поздних стадиях процесса. Но и по возбужденному уголовному делу есть особенности принятия отдельных процессуальных решений в отношении перечисленных в законе участников избирательных кампаний.

Гарантия неприкосновенности, действующая для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, в том числе в межвы-

¹ См.: Зайцева О. В. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан как одно из средств противодействия коррупции в России. URL: http://sartraccs.ru/i.php?oper=read_file&filename=Explore/zaytseva2/zaytseval.htm (дата обращения: 19.05.2014); Колосовский В. В. Теоретические проблемы квалификации уголовно-правовых деяний. М. : Статут, 2011. 398 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Климова Ю. Н. Нарушение порядка финансирования избирательной кампании: анализ объективной стороны преступления // Налоги. 2010. № 1. С. 15–19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

борный период¹, была законодательно закреплена в целях обеспечения независимости и беспристрастности избирательных комиссий и их членов. Ограничение действия этой гарантии может повлечь за собой возможность воздействия на члена избирательной комиссии в целях воспрепятствования свободному осуществлению им своих полномочий, что приведет к снижению эффективности работы комиссии по подготовке и проведению избирательной кампании.

Важной гарантией для кандидата на выборную должность является возможность располагать временем, необходимым для проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации, встреч с избирателями, других мероприятий. Включение кандидата в Президенты Российской Федерации, зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы и зарегистрированного кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в перечень лиц, в отношении которых применяется особый порядок уголовного судопроизводства, имеет целью защиту кандидатов от препятствий в их предвыборной деятельности со стороны силовых и других структур.

Приведенные доводы говорят о том, что стадия возбуждения уголовного дела, в частности по делам о преступлениях против избирательных прав граждан, обеспечивает законность и обоснованность возбуждения уголовного дела, защищает права и законные интересы граждан, обладающих как пассивным, так и активным избирательным правом.

¹ Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 24.03.2004 № 22-Г04-2 «О признании частично противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 10 статьи 17 Конституционного закона Республики Северная Осетия – Алания от 15.06.2001 «О выборах Президента Республики Северная Осетия – Алания». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
Председателя Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан
К. Б. ТОЛКАЧЕВА

Уважаемые коллеги!

Подводя итог нашей конференции, хотелось бы подчеркнуть: лейтмотивом практически всех выступлений стала констатация того, что законодательная власть Республики Башкортостан состоялась.

За 20 лет Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан стало эффективно действующим органом в структуре органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Наши парламентарии успешно защищают интересы жителей республики как на региональном, так и на федеральном уровне.

В течение 20-летнего периода деятельности депутатами Государственного Собрания были сформированы правовые основы для поступательного социально-экономического развития Башкортостана. В результате в республике решаются задачи по формированию социально ориентированного бюджета, широкому привлечению в регион инвестиций, интенсивному развитию промышленности и аграрного сектора, разработке и применению инноваций, обеспечению социальных гарантий нашему населению, развитию науки, образования, культуры и спорта, укреплению политической стабильности в обществе.

Уверен, что и в дальнейшем Государственное Собрание не только сохранит, но и преумножит славные традиции, заложенные 20 лет назад, а его депутаты все также верно и преданно будут служить интересам республики и ее жителей.

Желаю всем здоровья, успехов и благодарю за внимание!

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово Председателя Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан <i>К. Б. Толкачева</i>	4
<i>З. И. Еникеев</i> . Понятие и сущность парламентаризма.....	6
<i>Р. М. Марданишин</i> . Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан: законотворчество и взаимодействие с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.....	12
<i>С. Н. Лаврентьев</i> . Роль парламента в политическом развитии регионов.....	19
<i>В. А. Пчелинцев</i> . Законотворческая деятельность Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан – основа поступательного развития Республики Башкортостан.....	26
<i>Ф. М. Райнов</i> . Парламентаризм и гражданское общество.....	36
<i>М. М. Ишмуратов</i> . Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан – новая веха в развитии парламентаризма в Башкортостане.....	44
<i>Ф. С. Файзуллин</i> . Роль парламента в развитии федерализма в России.....	48
<i>М. Ф. Маликов</i> . Тенденции развития регионального законодательства в Российской Федерации.....	58
<i>Е. Л. Слепнёв, Г. Е. Галева</i> . Роль парламентаризма в формировании муниципальной собственности.....	70
<i>М. Н. Фархшатов</i> . Идеи парламентаризма в башкирском национальном движении начала XX века (1905–1917 годы).....	82

Д. А. Курбанов. Некоторые направления становления и развития правового государства.....	90
Р. Р. Хадимуллин. Зарождение российского парламентаризма в начале XX века.....	96
Н. Р. Янбухтин. История земельных правоотношений в Башкортостане.....	101
Р. Р. Ямалетдинов. К вопросу о совершенствовании правового регулирования рационального использования недр Российской Федерации.....	114
Е. А. Бессолицына. Перспективы совершенствования социального законодательства Республики Башкортостан	122
Г. Ф. Алтынбаева. Правовое регулирование в сфере нематериального культурного наследия Республики Башкортостан.....	133
Ю. И. Адигамова. К вопросу о сохранении стадии возбуждения уголовного дела (на примере дел о преступлениях против избирательных прав граждан).....	138
Заключительное слово Председателя Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан	
К. Б. Толкачева	143

Законодательные исследования.
Выпуск 11

Подписано в печать 22.06.15. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага Херох Business. Гарнитура Times New Roman.
Тираж 210 экз.

© Секретариат Государственного Собрания –
Курултая Республики Башкортостан, 2015