

Д.А. ИВАЙЛОВСКИЙ

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ МОТИВОВ, ЦЕЛЕЙ ПРИНЯТИЯ ТАКОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК КОНСТИТУЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автор рассматривает конституции, законодательство субъектов Российской Федерации как составную часть правовой, конституционной системы Российской Федерации определяющих сущность федеративного устройства России, равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации с установлением носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации - ее многонационального народа проживающего в равноправных субъектах России.

Ключевые слова: Конституция РФ; конституции субъектов РФ; преамбула конституции; государство; многонациональный народ России; многонациональный народ субъекта РФ.

D. IVAILOVSKY

CANDIDATE OF SCIENCES (LAW),
CHAIRMAN OF THE ELECTION COMMISSION, REPUBLIC OF BURYATIA

ABOUT THE CONTENTS, REASONS AND GOALS OF THE ASSUMPTION LEGAL ACT AS THE CONSTITUTION OF RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS

The author is considering Constitutions, legislation of subjects of Russian Federation as component of legal and constitutional system of Russian Federation, that define the point of the matter of Russian federal organization, people's equality of rights and self-determination in Russian Federation with establishment of sovereignty bearer and single source of state power in Russian Federation – its multinational people that are living in Russian subjects enjoying equal rights.

Key words: Constitution of Russian Federation; Constitutions of Russian Federation subjects; preamble of constitution; state; multinational of Russia; multinational of Russian Federation subjects.

Период крупных преобразований в России остро поставил вопрос о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. Процесс создания нового российского законодательства, (начавшийся в 1991 г., в систему которого входят и законодательство субъектов Федерации), развивался при наличии бессистемности действующего законодательства, его нестабильности, превалировании роли подзаконных актов, наличия правового «вакуума» в сфере управления, декларативности многих норм законов¹, недостаточно высокого качества законов².

Особую значимость в механизме постановки и реализации формирования новой роли права было отнесено конституционализации³, закреплению каких-либо положений в тексте конституции, придание им конституционной силы, в том числе и применению общесистемных характеристик законодательства.

В федеративном государстве, в том числе и России, законодательство, как внешняя форма выражения объективного права, как понятие

охватывает акты высших органов государственной власти и управления, а также служит его важнейшей нормативной характеристикой. В Российской Федерации законодательство имеет двухуровневый характер. Законы принимаются и действуют на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Объем и сферы их законодательной компетенции разграничены в ст. 15, 71, 72, 76 Конституции России. Причем в одних случаях определены отрасли законодательства федеральной или субъектной принадлежности, в других – предметы ведения, из которых необходимо «извлекать» объекты законодательного регулирования. Тем самым на законодательном уровне было введено понятие термина «правовая система России». Впервые этот термин был обозначен в Конституции Российской Федерации 1993 г. (ч. 4 ст. 15). В связи с этим общие принципы правовой системы; конституционная классификация нормативных правовых актов, в том числе законов; критерии выделения и соотношения

структурных частей законодательства; ведущее положение Конституции и Устава как основы законодательства, когда критерии конституционности актов должны быть определяющими; общие научные понятия и юридические термины стали приобретать большое (непреходящее) значение⁴, и, по мнению многих ученых в законотворческой практике их применение осуществляется далеко не полностью и не последовательно⁵.

За последние годы роль правотворчества субъектов Федерации все время возрастает, что, несомненно, связано как с общей тенденцией децентрализации российской государственности, так и укреплением в ней подлинно федеративных начал. Качественно изменился характер и объем правотворчества, произошло существенное перераспределение правотворческих полномочий между Российской Федерацией и входящими в её состав субъектами. В результате субъекты Федерации получили несравненно больше возможностей для участия в формировании российской правовой системы, имея равные права на создание нормативных актов, в том числе кодексов и иных законодательных актов⁶.

Субъекты Российской Федерации в своем региональном правотворчестве при этом должны предметнее учитывать и собственные цели, представляющие правовое регулирование местных, региональных, природных и национальных особенностей, ориентируясь на федеральную схему законотворчества осуществлять поиск оптимальных путей развития, конкретизации положений федерального законодательства⁷.

В конечном итоге, все это призвано совершенствовать конституционно-правовой статус субъектов Федерации, крепить единство Российской Федерации.

Таким образом, в условиях интенсивного развития правотворчества на региональном уровне стала повышаться актуальность разработки содержательных характеристик актов субъектов Федерации, установления определенных правовых зависимостей их соотношений между собой, с актами федерального уровня, а также способов системного упорядочения актов и их юридической защиты.

Одним из видов правовых актов субъектов Российской Федерации являются учредительные документы субъектов Федерации, которые составляют юридическую базу, платформу всего законодательства в субъектах Федерации (наряду с Конституцией России и федеральными законами). Для республик (государств) субъектов в составе Федерации это их конституции, уставы, для других субъектов Федерации (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), и которые в своей сово-

купности образуют конституционную систему Российской Федерации⁸.

Конституция республики (государства) субъекта Федерации является на ее территории актом высшей юридической силы после Конституции Российской Федерации и федеральных законов, изданных по предметам исключительного и совместного ведения Федерации. В связи с этим правовые республиканские акты не могут противоречить конституции республики. О приоритетном положении конституций республик в системе республиканского законодательства свидетельствует и их содержательная характеристика, как интегрирование системы норм, регулирующих отношения между человеком и обществом, с одной стороны, человеком и государством - с другой, а также основы организации самого государства-субъекта в составе Российской Федерации.

Вместе с тем конституции не однозначны и обладают спецификой, так как отражают исторические и национальные особенности каждой из республик. Конституции республик различаются как между собой, так и с Конституцией России по объектам регулирования, процедуре принятия, организации государственной власти, содержанию норм, касающихся системы государственных органов, преобразования экономики, объема и гарантий прав и свобод этнических общностей, проживающих на их территории и т.п.

Безусловно, свобода конституционного правотворчества республик, их конституционная самобытность имеют свои пределы. В общем, виде они выражаются в требовании непротиворечивости «местных» конституций Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Это требование лежит в основе любой нормально функционирующей федерации, ибо хорошо известно, что появление федерализма должно нести идею единства и целостности государства⁹. По своей структуре конституции имеют стандартизированный вид, она включает преамбулу (введение), основную часть (основное содержание), заключительные, переходные и дополнительные положения, изредка также приложения.

Тем не менее, конституции республик (государств) - субъектов Федерации в ряде основных положений (определение государственно-правового статуса субъекта, объема его полномочий, организации власти) ранее существенно противоречили Конституции Российской Федерации.

С принятием Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации», ряда постановлений Конституционного Суда Российской Федерации¹⁰ в субъектах Российской Федерации начался процесс приведения нормативных правовых актов в соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным законам. Конституционный Суд Российской Федерации Решением от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации»¹¹ вновь обратил внимание государственных органов и должностных лиц субъектов Федерации к вопросам исполнения решений Конституционного Суда как важнейшего звена обеспечения конституционной законности в Российской Федерации.

Обращение Конституционного Суда Российской Федерации в адрес государственных органов и должностных лиц субъектов Федерации к вопросам исполнения решений Конституционного Суда на наш взгляд связано с последствиями проявлений общественно-политических событий 90-х годов XX века.

В начале 90-х годов в силу разных объективных и субъективных причин в социально-экономической и политической обстановке в СССР, когда стали популярными идеи независимой государственности, оставаясь субъектами РСФСР, автономные республики (социалистические государства) объявили себя субъектами СССР. Восстановленный Высший орган государственной власти России – Съезд народных депутатов в июне 1990 г. расширил права автономных республик, определил новое их название – «республики в составе РСФСР». Республики провозгласили себя суверенными государствами и приняли декларации о государственном суверенитете.

13 марта 1992 г. ими был подписан Федеративный договор в качестве суверенных республик в составе Российской Федерации, сохраняющих за собой право регулировать свои отношения по разграничению полномочий с федеральными органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией этой республики в составе Российской Федерации.

Государство – как понятие не имеет дефиниции в конституционных текстах. Конституции и конституционное право в целом говорят не о том, что такое государство, а о том, как оно организовано. В то же время в основе любой конституции лежит определенное представление о сущности государства, и это представление (концепция) находит отражение в содержании конституции.

В конституционном праве государство предстает как детальная регламентация трех компо-

нентов – население (народ), территория и государственная власть¹². Народ раскрывается через такие принципы и институты конституционного права, как суверенитет народа, право народа на самоопределение, народовластие, гражданство, права и свободы человека и гражданина, национальная автономия и др. Территория раскрывается через принципы территориального верховенства и целостности государства: нерушимость границ, формы государственного устройства, территориальная автономия и др.

Государственная власть, распространяющаяся на весь народ и на всю территорию, предстает как система органов государственной власти, порядок их формирования, разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть, распределение по компетенции по вертикали и горизонтали.

Сообразно с этим государство, это политико-территориальная, суверенная организация публичной власти, управляющая обществом, выполняющая общественно полезные функции и обладающая аппаратом принуждения для обеспечения исполнения государственной политики, разрабатывающая и принимающая общеобязательные и иные правовые функции¹³.

Поэтому провозглашение республиками в составе Российской Федерации себя суверенными государствами, принятие соответствующих деклараций наложили свой отпечаток на принятые ими свои конституции, на основе которых принимались все другие важнейшие государственнообразующие нормативно-правовые акты.

Конституция Российской Федерации, принятая на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 г., содержит перечень равноправных субъектов в составе Российской Федерации, в который входят и республики (государства). В Заключительных и переходных положениях прописана императивная конституционная норма о прекращении действия Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России, принятой 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями и дополнениями. В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора – действуют положения Конституции Российской Федерации. В своей совокупности все это отражает сущность Российской Федерации, ее федеративное устройство, которое основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Закрепленное в основах конституционного строя равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации устанавливает носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации - ее многонациональный народ, который проживает в равноправных субъектах России. Многонациональный народ (в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ выражен обобщающим словом – народ) осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, и никто не может присваивать власть в Российской Федерации.

Однако в преамбуле конституций республик (государств) субъектов в составе Российской Федерации, кроме Республики Мордовия в своей основе по настоящее время выражается воля многонационального народа (народа) данных республик¹⁴, а не воля многонационального народа (народа) Российской Федерации.

Преамбула (предисловие), это вводная или вступительная часть законодательного или иного правового акта, в которой обычно излагаются принципиальные положения, побудительные мотивы, цели соответствующего акта. Положения преамбулы обычно содержат так называемые «нормы-цели» и «нормы-принципы»,

которые не обладают непосредственной юридической силой, но могут учитываться при толковании других положений акта правоприменителем, при необходимости прояснения их общего контекста¹⁵.

Преамбула конституции весьма важна в политическом и идеологическом плане, выступая в качестве своеобразных ориентиров, способствующих пониманию и применению основных положений конституции¹⁶.

В связи с этим выражение в преамбуле конституций республик (государств) субъектов Российской Федерации принципиального положения об одном из субъектов конституционно-правовых отношений как многонациональном народе данного субъекта Федерации является юридически не выверенным, некорректным, и противоречит Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что и со стороны отдельных российских ученых, к сожалению, также имеет место разделение многонационального народа Российской Федерации, как специфического субъекта конституционно-правовых отношений, на народ России и народ субъекта Российской Федерации¹⁷.

¹ См.: Краснов Ю.К. Российская государственность на рубеже веков: Некоторые теоретико-правовые аспекты формирования и развития современного Российского государства: Спецкурс по теории государства и права / МГИМО (У) МИД России. Международный институт управления. М., 2003. С. 237-239; Законодательство субъектов Российской Федерации: опыт, проблемы, обеспечение единого правового пространства в стране: Материалы межрегион. Науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 20-21 июня 2001 г.). Улан-Удэ, 2002.

² См.: Медведев Д. Решать самим // Вопросы местного самоуправления: Стратегия и практика муниципального развития. 2008. № 12. С. 24.

³ См.: Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2003. С. 250.

⁴ См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2006. С. 318-326.

⁵ Из материалов для обсуждения на второй Международной конференции по федерализму. Москва, 16-17 декабря 1997 г.

⁶ См.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие / Под ред. А.С. Пиголкина М., 1998. С. 1.

⁷ Современное состояние российского законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 2. С. 28.

⁸ См.: Михалева Н.А. Конституционные реформы в республиках – субъектах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 4. С. 3.

⁹ См.: Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 4.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г., № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 21 июня. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06. 2000 г. №92-О О признании утратившими силу и не подлежащими применению отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан // Российская газета. 2000. 25 июня. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г., № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республика Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. 15.04.2002. №15, ст. 1497; Российская газета. 2002. 17 апреля. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г., № 13-П «По делу о

проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета. 2005. 29 декабря.

¹¹ Решение Конституционного Суда РФ «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» от 21 апреля 2009 г. // [http://ksrf.ru/News/publishingImages/210520091 .jpg](http://ksrf.ru/News/publishingImages/210520091.jpg) (10 июня 2009).

¹² См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 99.

¹³ См.: Любимов А.П. Конституция Российской Федерации в таблицах и схемах. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 110.

¹⁴ См.: Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 20.05.2008 № 20-3); Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 06.03.2009 № 699-IV); Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 18.09.2008 № 23-3); Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (в ред. от 07.07.2008 № 748 ВХ-3); Конституция Республики Карелия от 12 февраля 2001 г. № 473-ЗРК (в ред. от 23.05.2008 № 1193-ЗРК); Конституция Республики Хакассия от 25 мая 1995 г. № 45 (в ред. от 13.04.2007 № 19-ЗРХ); Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. (в ред. от 05.08.2008 № 38-3); Конституция Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 22.04.2009 669-3 № 229-IV); Конституция Северной Осетии – Алании от 12 ноября 1994 г. (в ред. от 22.12.2006 № 7-РКЗ); Конституция Чувашской Республики от 30 ноября 2000 г. (в ред. от 05.10.2006 № 47); Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (в ред. от 30.12.2008 № 2-РЗП); Степное уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 20.12.2007 № 386-III-3); Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 14.03.2005 № 55-ЗРТ); Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (в ред. от 03.02.2009 № 4); Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ (в ред. от 10.07.2008 № 39-РЗ); Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. от 23.04.2009 № 250); Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (в ред. от 02.12.2007 № 2-РКЗ); Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. (в ред. от 27.11.2007 № 5-КРЗ); Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 г. (в ред. от 22.05.2009 № 38-РЗ); Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (в ред. 22.11.2007 № 62-РЗ) // Система Консультант Плюс.

¹⁵ См.: Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2003. С. 479.

¹⁶ См.: Конституционное право. Учебник. Отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1996. С. 33; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. Авт. колл. и отв. ред. д.ю.н. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. М., 2007. С. 97.

¹⁷ См.: Конохова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций / И.А. Конохова. М., 2003. С. 217-218; Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. М., 2005. С. 27.