

Т.А. РАБКО, кандидат юридических наук

СОЗДАНИЕ И КОРРЕКТИРОВКА КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

С момента избрания нового Президента Российской Федерации в обществе усиленно обсуждаются проблемы конституционной реформы, в Государственной Думе форсируются разработка и принятие закона о Конституционном Собрании. Фактически властные институты предпринимают все необходимые организационные меры, направленные на изменение действующей Конституции. Если проведение всероссийской конституционной реформы не декларируется напрямую Президентом Российской Федерации, то необходимость корректировки основных законов субъектов Федерации стала одним из пунктов политической программы В.В. Путина.

Теоретические аспекты конституционной реформы на федеральном и региональном уровнях. В теории конституционализма присутствуют различные подходы к определению параметров конституционного процесса и конституционных реформ. По мнению А.А. Белкина, направление конституционной охраны, охватывающее комплекс различных нормативных и институциональных гарантий, относящихся к модификации действующей конституции или переходу к новой, «можно назвать пресекательно-модификаторским»¹. Подобный вывод в контексте федерализма, на наш взгляд, более корректен и применим к конституционным актам непосредственно федерации – совокупности публично-территориальных образований, – создающим (формирующим) такое государственное образование. В рассматриваемой нами ситуации текст федеральной Конституции остается неизменным, в то время как конституции и уставы субъектов Федерации подвергаются не только текстуальным (редакционным) изменениям, но зачастую и идеологической ревизии.

Иной точки зрения на конституционную реформу придерживается государственный советник при Президенте Республики Татарстан по политическим вопросам Р.С. Хакимов: «Конституционный процесс в России включает в себя принятие и изменение Конституции РФ, конституций республик, уставов других субъектов, а также принятие федеральных законов, касающихся основ государственного устройства»².

¹ Белкин А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1995. № 1. С. 73.

² Хакимов Р. Тенденции конституционного процесса в Российской Федерации // Правосудие в Татарстане. 1999. № 1. С. 35.

Аналогичной точки зрения придерживается В.К. Самигуллин. По его мнению, Конституция Республики Башкортостан – «это не только конституционный закон, содержащий основополагающие принципы и нормы об организации власти в республике, но и ряд законов, которые призваны конкретизировать и детализировать вышеназванный закон. Следовательно, если желать улучшения действующей Конституции республики в целях более полного раскрытия ее гуманистического, демократического потенциала, нужно позаботиться о “юридической чистоте” всей системы законов в органическом единстве дают завершенную юридическую Конституцию Башкортостана» (Самигуллин В. Некоторые вопросы развития Конституции Республики Башкортостан // Конституция Республики Башкортостан: история, теория, практика. Уфа, 1999. С. 92).

Подобное определение представляется необоснованно широким. В тоже время оно не учитывает группу волевых государственных акций, которые следует отнести к конституционному процессу. На наш взгляд, невозможно рассматривать в качестве составляющих конституционного процесса такие текстуальные изменения конституционного акта, которые не затрагивают основополагающих принципов государственного и общественного устройства³. Например, издание Указов Президента Российской Федерации от 09 января 1996 года № 20⁴ и от 10 февраля 1996 года № 173⁵, предусматривающих включение новых наименований субъектов Российской Федерации в ст. 65 Конституции Российской Федерации, вряд ли можно отнести к элементам конституционного процесса. В то же время Р.С. Хакимов не указывает в качестве элемента конституционного процесса такой важный институт, как акты толкования федеральной Конституции Конституционным Судом России⁶.

А.А. Белкин отмечает, что «Г. Еллинек различал “изменения” конституции, под которыми подразумевал произведенную преднамеренными волевыми актами новеллизацию конституционного текста, и “преобразование” конституции, при которых конституционный текст остается неизменным. При этом преобразования конституции охватывали ... такие акции, как модификация конституционных правоотношений под воздействием парламентской, административной и судебной практики, интерпретация конституционных норм, влияние на применение конституционных норм текущих политических обстоятельств, заполнение конституционных пробелов обычным правом и даже падение авторитета конституции»⁷. Признавая обоснованным подобный вывод, следует отметить, что конституционный процесс не всегда протекает в рамках легальной, документально выраженной процедуры.

Конституционный процесс на уровне субъектов Российской Федерации произведен от положений (рамки) федеральной Конституции⁸, безусловно, субъек-

³ Например, А.П. Любимов использует такую категорию, как «обновление» конституции (устава) (см.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1997. Вып. 5. С. 4). Наш взгляд, редакционную (стилистическую) модернизацию конституционного (уставного) текста не следует относить к элементам конституционного процесса.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 152.

⁵ Российская газета. 1996. 15 февраля.

⁶ Например, по наблюдению профессора Н.В. Витрука, «Конституционный Суд ... создает новые нормы, в особенности процедурного характера, восполняющие пробелы Конституции» (Государство и право. 1999. № 2. С. 27).

⁷ Белкин А. Пересмотр конституции ... С. 93.

⁸ По мнению М.А. Митюкова, «Конституцией Российской Федерации 1993 года, завершившей первый этап конституционной реформы в стране, установлено, что статус республики определяется Основным Законом России и конституцией республики (статья 66). В отличие от других равноправных субъектов Российской Федерации (краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) республика признана государством (статья 5). Она вправе устанавливать свой государственный язык ... Эти особенности статуса республики и должны предопределять содержание ее конституции» (Конституции республик в составе Российской Федерации. М. 1995. Вып. 1. С. 33). Как видим, даже особенности республиканского статуса производны от федеральной Конституции. «Свобода конституционного правотворчества республик, их конституционная самобытность имеют свои пределы. Они выражаются в сохраняющемся требовании соответствия конституций республик Конституции Российской Федерации» (Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации (сравнительно-аналитический материал, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ) // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 14).

ты Федерации оказали определенное воздействие на содержание Конституции России, но такое влияние носило опосредованный характер и не было идеологически доминирующим при разработке проекта конституционного текста, вынесенного на всероссийский референдум 12 декабря 1993 года⁹. По заключению Р.С. Хакимова, в «условиях демократии непротиворечивая федерация может быть построена только с учетом интересов двух составляющих: (1) народов России, в основном представленных республиками и отчасти национально-культурными автономиями; (2) территориальных (в основном этнически русских) образований. Такова природа сегодняшней России, которой должна соответствовать Конституция»¹⁰. Вызывает сомнение, что «непротиворечивая федерация» может быть построена при иерархическом преобладании интересов республиканских этносов над этнически русским населением российского государства¹¹. Тем более сомнительно, что подобную иерархию интересов должен отражать текст основного закона федеративного государства.

Профессор Н.В. Витрук, выступая в 1997 году на научно-практической конференции «Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации», отметил, что в федеративных государствах конституционная законность включает два уровня конституционной законности: феде-

Практика модернизации уставов субъектов Федерации подтверждает, что не только Конституция, но и федеральное законодательство являются правовой доминантой в таком процессе. Заместитель председателя Московской областной Думы на вопрос корреспондента «чем вызвана необходимость “поправить” Устав Московской области?» ответил: «В статье 77 Конституции РФ говорится, что система органов государственной власти устанавливается самостоятельно субъектами РФ в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов власти, определенными федеральным законом. В октябре прошлого года был опубликован такой закон об общих принципах организации органов исполнительной и законодательной (представительной) власти субъектов Федерации, в котором есть положения, отсутствующие в Уставе области. Областной законодательный орган был обязан привести Устав в соответствие с федеральным законодательством. Изменения в основном затрагивают организацию государственной власти на территории Московской области, все остальные разделы Устава практически остались без изменения» (Московская область – парламентская республика // Закон и право. 2000. № 2. С. 47).

По мнению же отдельных авторов, нормативные акты федерального Президента имеют не только иерархическую преференцию над конституциями (уставами) субъектов Федерации, но и регламентируют «структуру и содержание уставов области (края)» (Лысенко В. Устав области, края, города федерального значения, автономного образования (Каким ему быть?) // Государство и право. 1995. № 6. С. 63).

⁹ М.Ш. Шаймиев: «Мы в республике свою конституцию приняли раньше федеральной. И рассчитывали, что наша конституция будет учтена при разработке Конституции России. К сожалению, этого не произошло» (Железные аргументы Минтимера Шаймиева // Российская газета. 2000. 26 августа).

¹⁰ Хакимов Р. Указ. соч. С. 36.

¹¹ Несмотря на то, что некоторые авторы идеалистически восклицали: «Полагаем, что в Туве мы имеем дело с прагматическим и трезвым политическим подходом. Вокруг Тувы идет много разговоров, может быть, часто лишенных оснований. Известные события, произошедшие не так давно в республике, заставили очень многих встревожиться. Эта тревога закономерна, ибо бацилла этнического подхода к строительству государства захватывает многие районы России. Выделяется коренная нация и начинает строить государство “под себя”. Какой-нибудь меджлис, созданный по чисто этническому принципу, считает себя чуть ли не единственным представительным органом. Многонациональный же характер нашего государства и отдельных его частей требует гораздо более взвешенного подхода» (Румянцев О., Данилов Е. О проекте Конституции Республики Тувы // Конституционный вестник. 1992. С. 48-49), – на практике «прагматический и трезвый политический подход» оборачивался грубейшими нарушениями федеральной Конституции.

См. также: Решетов Ю. Государственность Татарстана: состояние и перспективы // Конституционный вестник. 1992. № 14; Султанов Ф. Национальная доктрина «татарстанизм» // Правосудие в Татарстане. 2000. № 2.

рации и субъектов этой федерации. Следовательно, в подобной правовой системе должно быть обеспечено сочетание этих двух уровней законности. При этом специфическим институтом обеспечения и охраны действия принципов конституционной законности служит конституционный контроль, который выступает специфической функцией компетентных государственных органов по обеспечению конституционной законности, прежде всего верховенства федеральной конституции в системе нормативных актов, ее прямого действия¹².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что поле федеральной конституционной законности поглощает правовое конституционное (уставное) пространство субъектов федерации.

Ответственный секретарь Конституционной комиссии Российской Федерации О.Г. Румянцев так охарактеризовал проводимую в начале 1990-х годов конституционную реформу: «На мой взгляд, немедленное принятие новых конституций республик в составе РФ уже не является остро насущной задачей. Сама федеральная Конституция дает на высшем уровне гарантии всех прав и полномочий государственных образований в составе Федерации. Я бы определил три последовательных этапа в конституционной реформе.

Первый и важнейший этап – реализация положений действующей Конституции ... Вторым этапом реформы является доработка и принятие новой Конституции Российской Федерации ... А вот третьим этапом конституционной реформы становится подготовка и принятие конституций республик»¹³. Как видим, разработка и принятие республиканских конституций осуществляется после издания федеральной Конституции: конституции республик производны от Конституции России, в которой определяются базовые параметры регионального существования¹⁴.

В целом конституционную (уставную) законотворческую процедуру на уровне субъектов Российской Федерации можно охарактеризовать как ретроспективный (последующий) процесс в контексте федеральной конституционной реформы.

Этапы конституционного (уставного) строительства субъектов Российской Федерации. Периоды конституционного процесса на уровне субъектов Российской Федерации можно подразделить на несколько этапов¹⁵: временной

¹² См.: Государство и право. 1998. № 12. С. 96.

¹³ Румянцев О. Федерации – единое конституционное пространство // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 4-5.

¹⁴ Например, Н.А. Михалева отмечает: «Правовой основой российской конституционной системы является федеральная Конституция. Свобода конституционного правотворчества республик, их конституционная самостоятельность имеет пределы. Они выражаются в требовании непротиворечивости республиканских конституций Конституции федерации» (Михалева Н. Конституционные реформы в республиках – субъектах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 4. С. 3).

¹⁵ Некоторые конституционные акты, как, например, Конституция Республики Карелия, включены в несколько периодов. Такое включение обусловлено тем, что фактически на разных периодах конституционно-государственного развития российского государства компетентные республиканские органы при формальном внесении редакционных поправок в существующие конституционные тексты фактически принимали новые акты.

В юридической литературе существует исследования, представляющие значительный интерес и подробно анализирующее этапы конституционного строительства отдельных субъектов Российской Федерации (см. например: Самигуллин В. Конституция Башкортостана: история и современность. Уфа, 1995; Ямалов М., Рахманов М. Конституционное развитие Республики Башкортостан: история и современность // Конституция Республики Башкортостан: история, теория, практика. Уфа, 1999).

отрезок после принятия Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 года Конституции РСФСР; этап после принятия Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики; период после принятия на всероссийском референдуме 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации¹⁶; временной отрезок со дня голосования на выборах Президента России 26 марта 2000 года¹⁷.

Таблица 1.
Конституции республик Российской Федерации

Период принятия конституции субъекта Российской Федерации	Наименование субъекта Российской Федерации
после 12 апреля 1978 года	Башкирская Автономная Советская Социалистическая Республика, Кабардино-Балкарская Автономная Советская Социалистическая Республика, Карельская Автономная Советская Социалистическая Республика, Удмуртская Автономная Советская Социалистическая Республика, Чувашская Автономная Советская Социалистическая Республика
после 12 июня 1990 года	Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Чеченская Республика
после 12 декабря 1993 года	Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Удмуртская Республика, Республика Хакасия
после 26 марта 2000 года	Республика Башкортостан, Чувашская Республика

Правом на собственные уставы края, области, города федерального значения оказались наделены после заключения 31 марта 1992 года Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации¹⁸.

Автономная область и автономные округа были наделены компетенцией на принятие собственных уставов лишь после принятия 12 декабря 1993 года новой российской Конституции.

¹⁶ О данном этапе (на примере Республики Хакасия) подробнее см.: Крутиков А. Конституция республики Хакасия: формирование правовой базы // Законность. 1996. № 1.

¹⁷ Последний временной отрезок не имеет определенного конституционно-значимого обозначения. Но, на наш взгляд, после выборов нового российского Президента конституционные процессы на уровне субъектов Российской Федерации получили новое развитие.

¹⁸ В некоторых диссертационных исследованиях приводится ошибочная информация о том, что только с принятием новой Конституции Российской Федерации ее нереспубликанские субъекты были наделены компетенцией на принятие уставов (см.: Побережская И. Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 3-4, 15).

В целом динамику уставного правотворчества можно охарактеризовать как интенсивную лишь в 1995 и 1996 годах. Показательно, что только Краснодарский край принял краевой Устав до 12 декабря 1993 года; на наш взгляд, это вызвано не столько отсутствием необходимого опыта для уставного конструирования в нереспубликанских регионах, сколько служит доказательством во многом искусственной федерализации государственных отношений в России¹⁹.

Таблица 2.
Уставы субъектов Российской Федерации

Год принятия устава субъекта Российской Федерации	Количество субъектов Российской Федерации
1993 год	1
1994 год	10
1995 год	29
1996 год	16
1997 год	6
1998 год	4
1999 год	1
2000 год	1

При рассмотрении развития конституционного законотворчества на уровне субъектов Федерации большинство исследователей акцентирует внимание на разработке и принятии республиканских конституций²⁰. И почему-то умалчива-

¹⁹ По определению Р.И. Хасбулатова: «Российское государство – это федеративное государство, причем его федеративную природу определяют не области и края, как бы велико ни было их значение, а национальные республики» (*Хасбулатов Р.* Государство, политика и сепаратизм (Чеченская трагедия стала результатом деформации федеральной власти) // Независимая газета. 2000. 14 декабря).

²⁰ Впрочем, и в новых государствах, возникших на месте республик Союза ССР, воспринимали конституционное строительство в российских республиках, как свидетельство их государственного обособления: «Поздравление, направленное Президентом Азербайджана А. Эльчибеём Президенту Татарстана М. Шаймиеву, по случаю принятия новой Конституции Татарстана ... “Многоуважаемый Президент! С глубоким чувством и гордостью мы восприняли весть о принятии новой Конституции суверенной Республики Татарстан. Независимость и свобода – это историческая дань и завоевание героического татарского народа – одной из могущественных ветвей древнетюркского этноса. Наконец-то должна восторжествовать историческая справедливость, а ставший жертвой национального гнета и веками преследуемый татарский народ – добиться своего почетного права. В результате проведенной жесточайшей имперской политики общетюркское единство было расколото, а наши народы – оторваны от своих корней. Конец XX столетия знаменуется пробуждением и возрождением тюркского мира. Сегодня вместе с развалом советской империи наступил новый этап в истории наших народов – становление на путь необратимой борьбы за независимость и национальную свободу. Уверен, что возвращаясь к своим истокам, традициям, национальной государственности и духовному единству, а также с помощью Господа Бога мы добьемся Больших побед на этом пути”» (Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 82-83).

ется, что, например, в городе Ленинграде летом 1991 года предполагалось принятие Конституции Ленинграда, содержащей столь революционные положения, в сравнении с которыми Конституция Татарстана представляется совершенным образцом текстуально-логической тождественности федеральной Конституции.

Решение 9 сессии 21 созыва Ленинградского городского Совета народных депутатов от 28 июня 1991 года № 30 «О проекте временного Государственного Устава Ленинграда» гласило: «В соответствии с принципами и направлениями реформы государственного устройства Ленинграда, предусмотренными решением Ленсовета от 20.05.91 “О парафировании и подписании Федеративного Договора РСФСР” и приложением к Федеративному Договору “О статусе Ленинграда” Ленинградский городской Совет народных депутатов решил:

1. Принять к сведению проект временного Государственного Устава Ленинграда согласно приложению.

2. Президиуму Ленсовета и постоянным комиссиям Ленсовета во взаимодействии с мэром Ленинграда т. Собчаком А.А. и районными (городскими) Советами народных депутатов Ленинграда рассмотреть проект временного Государственного Устава и в срок до 01.08.91 направить свои заключения в постоянную комиссию Ленсовета по вопросам законодательства.

3. Постоянной комиссии Ленсовета по вопросам законодательства доработать проект временного Государственного Устава Ленинграда с учетом поступивших замечаний и предложений и внести его на рассмотрение 10-й сессии Ленсовета».

Проект предложенного временного устава являл собой блистательный образец настроений российского общества, в частности, его авангарда – ленинградской интеллигенции начала 1990-х; статус северной столицы, определенный в уставном проекте, напоминал нечто среднее между «Республикой ШКИД» и вольным городом, в представлении «пикейных жилетов» из «Золотого теленка». Можно предположить, что если бы не август 1991 года и последовавшие за ним события, то Россия получила бы анекдот, возведенный в ранг городской конституции.

Процесс конституционной реформы в российских республиках (1991 – 1993 годы) подвергнут определенному научному осмыслению²¹. В целом, данный этап регионального конституционного процесса можно охарактеризовать как агрессивную экспансию республиканского политического менеджмента в сферу исключительных интересов Российской Федерации. Признавая сложность оценки указанного периода лишь в рамках правовой доктрины, необходимо отметить, что после силовой акции, предпринятой Президентом против представительных институтов российского государства, «сепаратный» пыл республиканских вождей сошел на нет²².

²¹ См. например: *Данилов Е.* Тенденции развития конституционной реформы в Республике Бацкортостан // Конституционный вестник. 1992. № 14.

²² По заключению В.Н. Лысенко «октябрьские события 1993 г. показали, что у федерального Центра еще есть “порох в пороховницах”, и он, существенно изменив целый ряд договоренностей, принятых на Конституционном совещании, вынес на всенародный референдум проект новой Конституции в более жесткой редакции, чем предлагали не только республики, но даже и области (края)» (*Лысенко В.* Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. № 1. С. 102).

Особенности разработки и издания основных региональных законов. После принятия 12 декабря 1993 года новой федеральной Конституции «нереспубликанские» субъекты Федерации оказались активными участниками конституционного процесса. Основное количество принятых Уставов пришлось на 1995 год²³. Процесс уставного строительства продемонстрировал не только отсутствие квалифицированно подготовленных специалистов способных создавать тексты региональных конституций, но и серьезное противостояние между исполнительной и представительной властями субъектов Федерации²⁴.

В информации о работе над проектом Устава (Основного Закона) Тульской области²⁵ обнародованной Тульской областной Думой сообщалось: «В соответствии с утвержденным областной Думой перечнем нормативных актов предусматривается разработка и принятие в текущем году Устава (Основного Закона) Тульской области.

В проекте Федерального Закона РФ «Об общих принципах организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» в статье 1 говорится, что деятельность органов государственной власти субъектов РФ основывается на разделении компетенции законодательной, исполнительной и судебной властей, они действуют независимо друг от друга, взаимодействуя в пределах своих полномочий на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Так что разработка и принятие Устава Тульской области является необходимым и неотложным делом. Вот почему этот документ был отнесен к документу первоочередной важности в перечне нормативных актов Тульской областной Думы.

Постановлением областной Думы № 5/95 от 28 апреля 1994 года утверждена рабочая группа по разработке основного закона области в составе 15 человек. Возглавляет группу ... заместитель председателя Думы, кроме депутатов в состав рабочей группы вошли руководители департаментов и комитетов областной администрации, юристы.

Прошло два заседания рабочей группы, определен общий порядок работы с примерным текстом Устава, члены группы распределены для работы над разделами Устава, определены сроки предоставления материалов.

При разработке Устава области взят за основу примерный текст Устава с комментариями, разработанный научно-методическим объединением «Ризальт-2».

Кроме того, в поле зрения рабочей группы проекты Уставов Нижегородской, Челябинской, Ленинградской, Иркутской областей.

²³ Впрочем, в некоторых субъектах Федерации уставы были приняты до 12 декабря 1993 года (см., например: Государственный Устав Краснодарского края // Кубанские новости. 1993. 10 ноября).

²⁴ Например, «конституционный процесс в Республике Адыгея проходил на фоне жесточайшего экономического и политического кризиса в Российской Федерации, который не мог не отразиться и на республике. Не маловажную роль сыграл и тот факт, что Республика не имела опыта конституционного законодательства. И все же 10 марта 1995 года XVI сессия Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея приняла Конституцию Республики Адыгея, которая отразила сложившейся консенсус между политическими силами внутри Республики Адыгея» (Купин В. Общетеоретические проблемы законодательства субъекта Российской Федерации (по материалам Республики Адыгея): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 11).

²⁵ Приложение к Постановлению Тульской областной Думы от 23 июня 1994 года № 7/158 «О работе над проектом Устава (Основного Закона) Тульской области».

Свои предложения к проекту Устава в областную Думу представили: управление юстиции, финансовое управление, комитет по экономике и прогнозированию областной администрации. Предстоит серьезная работа по обобщению этих и других предложений ... Следующее заседание рабочей группы по разработке основного закона области намечено на 12 августа т. г., в этом же месяце планируется принять проект Устава в первом чтении на очередном заседании областной Думы.

Затем проект будет опубликован в прессе для широкого обсуждения среди населения области. Хотелось бы, чтобы все депутаты областной Думы активно включились в разработку Устава (Основного Закона) Тульской области»²⁶.

Устав Тульской области проделал весьма сложный путь, прежде чем вступил в законную силу: не единожды текст принятого Устава отклонялся губернатором области²⁷, в итоге Устав был введен в действие на основании Распоряжения председателя Областной Думы от 03 ноября 1995 года № 68-р.

Несмотря на то, что в ст. 68 (ч. 2) федеральной Конституции определена процедура принятия устава законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации, в отношении процедуры легализации республиканской конституции российская Конституция не оговаривает механизмов подобного процесса.

По наблюдению руководителя Республики Мордовия: «При обсуждении проекта острая дискуссия возникла по поводу того, как надо принимать Конституцию. Одни высказывались за проведение референдума как самой демократической, на их взгляд, формы волеизъявления народа; другие считали, что, по установившейся традиции, это может сделать Государственное Собрание республики. Однако было бы не совсем демократично принимать Конституцию высшим представительным органом республики, состоящим из 75 депутатов. Выносить же этот вопрос на референдум также было сочтено нецелесообразным ввиду того, что, как показывает практика, многим избирателям очень трудно квалифицированно участвовать в опросе такого рода. Проект содержал 119 статей. Как голосовать человеку, который согласен с ним в целом, но не приемлет одну или две статьи? Поэтому был выбран более рациональный и в то же время демократический вариант. Принять этот важный документ, имеющий не только юридическое, но и политическое значение, вправе Конституционное Собрание, состоящее из депутатов, избранных народом, выражающее его волю, стремление обеспечить благополучие всех граждан и процветание республики. Не случайно в последнее время именно эта форма принятия конституций и уставов широко практикуется субъектами Российской Федерации»²⁸.

Несмотря на, казалось бы, однозначность конституционного положения о способе принятия устава субъекта Федерации, на практике осуществление данной нормы приводило к серьезным конфликтам.

²⁶ Вестник Тульской областной Думы. 1995. № 8.

²⁷ См.: Постановления Тульской областной Думы от 25 мая 1995 года № 20/407; от 31 августа 1995 года № 22/453; от 28 сентября 1995 года № 22/515.

²⁸ Меркушин Н. Слагаемые нашего выбора // Регионология. 1995. № 4. С. 16.

Например, принятие Устава Тверской области сопровождалось затяжным конфликтом не только между главой исполнительной власти и областным представительным органом²⁹, но и прокурором области.

После принятия Устава прокурор Тверской области внес представление в Законодательное Собрание. Прокуратура столкнулась со значительной проблемой: Устав принят и обнародован с процедурными нарушениями, и на этом основании можно построить утверждение, что подобный документ необходимо признать юридически ничтожным. С другой стороны, содержание Устава вступало в противоречие с федеральным законодательством. Прокурор не выработал на момент реагирования стратегической линии: либо вести речь об аннулировании акта, как принятого и введенного в действие с нарушениями закона, либо добиваться отмены ущербных положений в самом акте.

Вот как об этом писал сам прокурор³⁰: «В газете “Тверские ведомости” № 98 за 4-10 декабря 1998 года опубликован Устав Тверской области.

Устав принят с грубым нарушением установленного порядка его принятия и подписания Законодательным Собранием и не имеет юридической силы.

Согласно ст. 11 Устава Устав, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти образуют систему нормативных правовых актов, которая с порядком их подготовки, принятия, издания и действия определяется законом области.

К нему относятся закон Тверской области “О системе органов государственной власти Тверской области” от 23.11.95 № 12 и Регламент Законодательного Собрания Тверской области, принятый постановлением Законодательного Собрания 14.04.94 № 28 с внесенными в него дополнениями.

Устав Тверской области изложен в редакции, принятой постановлением Законодательного Собрания Тверской области первого созыва № 436 от 5.11.96.

14 ноября 1996 года в соответствии со ст. 14 закона Тверской области от 23.11.95 № 12 губернатор выразил несогласие с принятым Уставом ввиду того, что ряд его положений противоречил Конституции Российской Федерации и федеральным законам Российской Федерации.

По этой причине Устав не был опубликован и не вступил в силу.

Для рассмотрения обращения губернатора (вето губернатора на Устав Тверской области) постановлением Законодательного Собрания 28.11.96 № 438 была создана согласительная комиссия.

Создание согласительной комиссии соответствовало ст. 32 закона “Об органах государственной власти Тверской области”, согласно которой споры между Законодательным Собранием и органами исполнительной власти области, возникшие по вопросам осуществления их полномочий, принятия правовых (законодательных) актов и иным вопросам, решаются путем создания на паритетной основе согласительных комиссий на срок не более двух месяцев и в суде.

В период срока полномочий Законодательного Собрания первого созыва согласительная комиссия никакого решения по обращению губернатора о несоот-

²⁹ См. также: *Платов В., Титов М.* Что препятствует совершенствованию избирательного законодательства субъекта Федерации (на примере Тверской области) // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 47.

³⁰ Представление прокурора Тверской области от 15 декабря 1998 года № 7-16 «О грубом нарушении порядка принятия Устава Тверской области и приведении отдельных положений его в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством».

ветствии Устава Конституции РФ и федеральным законам Российской Федерации не приняла.

26.12.97 начало работу Законодательное Собрание Тверской области второго созыва, которое своими постановлениями № 27 от 24.02.98 создало на паритетной основе согласительную комиссию для рассмотрения предложений, изложенных в вето губернатора на Устав Тверской области, № 80-П-2 от 29.04.98 продлило срок полномочий согласительной комиссии.

26.11.98 губернатор области обратился с заявлением об отзыве вето на Устав Тверской области, принятый Законодательным Собранием 5.11.96 г.

Постановлением Законодательного Собрания 26.11.98 № 214-П-2 о результатах работы согласительной комиссии по принятию Устава Тверской области в связи с вето губернатора Тверской области заявление губернатора об отзыве вето на Устав Тверской области, принятый Законодательным Собранием 5.11.96, было принято к сведению.

Законодательное Собрание не приняло решение о принятии Устава области в нарушение подпункта "а" пункта 1 ст. 6 закона "О системе органов государственной власти Тверской области".

Председатель Законодательного Собрания В.А. Миронов подписал Устав, непринятый Законодательным Собранием второго созыва, чем нарушил подпункт "в" пункта 1 ст. 10 закона от 23.11.95 № 12.

Устав Тверской области был опубликован в печати в нарушение сроков, установленных ст. 14 закона "О системе органов государственной власти Тверской области", ст. 70 Регламента Законодательного Собрания Тверской области, регулирующей порядок подписания, опубликования и вступления в силу актов Законодательного Собрания.

Отдельные положения Устава не соответствуют Конституции РФ и федеральным законам».

Казалось бы, алгоритм поведения прокурора очевиден: необходимо обратиться в областной суд с требованием о признании недействительным Устава области. Однако в то время общеюрисдикционный судебный контроль был скован Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»³¹. Возможно, поэтому последовало обращение не в суд, но в орган, принявший Устав.

С другой стороны, прокурор мог бы пойти по иному пути: например, обратиться в районный суд, на территории которого располагается Законодательное Собрание, с требованием о признании неправомерными действий руководителя законодательного органа, допустившего подписание и обнародование документа, не являющегося актом, принятым с соблюдением всех необходимых процедур.

Подобный путь использовало общественное объединение «Сутяжник» в Свердловской области: при оспаривании областного закона «Сутяжником» «были обжалованы действия губернатора Свердловской области, а не областной Думы, как ранее»³². В конечном итоге Верховный Суд России решил: «жа-

³¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

³² Бурков А. «Благодарим за ценные замечания...» (О том, как в Свердловской области устраняются противоречия между федеральными и региональными законами) // Журнал российского права. 2000. № 1. С. 65. О подобных возможностях мы писали ранее: Рабко Т. Пре-

лобы заявителей на неправомерные действия губернатора Свердловской области удовлетворить, признать действия губернатора области, подписавшего и обнародовавшего Закон ... незаконными»³³.

Подобным образом прокурор Тверской области мог оспорить действия руководителя областного представительного органа.

Но прокурор, не определившись в вопросе, что оспаривается: правомерность процедуры принятия и обнародования Устава либо его нормоустановлений, – допустил логическое противоречие в своем представлении. В первом пункте он просил: «Принять решение об утрате юридической силы Устава Тверской области»; но во втором – «привести в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами» те положения Устава которые, по мнению прокурора, противоречили федеральным правовым актам³⁴. Внешне кажущаяся бесспорность позиции прокурора – Устав не только принят ненадлежащим образом, но и содержание его вступает в противоречие с федеральными актами, – привела к тому, что законодатели получили возможность правового лавирования и в итоге не только не аннулировали Устав, но и не устранили текстуальные противоречия³⁵.

Текстуальные противоречия между законодательством Российской Федерации и конституциями (уставами) ее субъектов породили следующую проблему: отсутствие эффективного механизма устранения таких дефектов.

Практика конституционного процесса в субъектах Федерации демонстрирует самые различные способы преодоления текстуально-логических конфликтов в вертикальной правовой системе. Иногда способы, избираемые регионами, носили весьма спорный характер.

В Краснодарском крае, например, поправки в Устав вносились главой исполнительной власти края³⁶.

вентивный надзор прокуратуры. Проблемы обеспечения законности правотворчества представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации. Тверь, 1999. С. 24-34.

³³ Бурков А. Указ. соч. С. 66. Сравнив реагирование областного прокурора и общественно-общественного объединения, вероятно, стоит повнимательней отнестись к предложениям, изложенным в статье А.Л. Буркова, и тем более необходимо признать обоснованными упреки в низкой эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры.

³⁴ Впрочем, подобные проблемы встречались и при осуществлении нормоконтроля Конституционным Судом. См., например: Белкин А. Дело о толковании статьи 183 Конституции РСФСР или дело о статусе Москвы // Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации. 1992 – 1993. СПб., 1994. С. 63.

³⁵ Прокурор допустил неправильное применение такого способа реагирования, как внесение представление. Представление прокурора Тверской области не соответствует требованиям, предъявляемым к такого рода актам в Законе о прокуратуре (п. 1 ст. 24). Аналогичные ситуации мы исследовали ранее подробнее см.: Рабко Т. Надзор прокуратуры за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 16-17.

³⁶ Постановление главы администрации Краснодарского края от 5 сентября 1994 года № 482 «О внесении дополнения в статью 42 Государственного Устава Краснодарского края»: «В целях приведения в соответствие с пунктом 2 статьи 3 Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 27.10.93 № 1765, статьи 42 Государственного Устава Краснодарского края постановляю:

1. Изложить пункт 1 статьи 42 Государственного Устава Краснодарского края в следующей редакции: «Законодательное Собрание состоит из депутатов, избираемых населением края на основе свободного, всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном

При осуществлении корректировки положений конституций путем республиканских референдумов выяснилось, что в законодательстве субъектов Федерации отсутствуют необходимые механизмы легализации (конституирования) одобренных непосредственно населением поправок.

Например, Постановление избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27 марта 2000 года № 128.3 «О результатах референдума Удмуртской Республики по внесению поправки в Конституцию Удмуртской Республики»³⁷ гласит: «26 марта 2000 года проведен референдум Удмуртской Республики по вопросу:

“Принимаете ли Вы поправку в часть 1 статьи 10 Конституции Удмуртской Республики, изложив ее в следующей редакции:

“1. Государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют Государственный Совет Удмуртской Республики, Президент Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, Конституционный Суд Удмуртской Республики, мировые судьи Удмуртской Республики.

В Удмуртской Республике могут образовываться иные органы государственной власти. Порядок их формирования и компетенция определяются законами Удмуртской Республики в соответствии с федеральным законодательством”.

В соответствии со статьей 36 Закона Удмуртской Республики “О референдуме Удмуртской Республики” Избирательная комиссия Удмуртской Республики постановляет:

1. Утвердить протокол Избирательной комиссии Удмуртской Республики о результатах референдума Удмуртской Республики по внесению поправки в Конституцию Удмуртской Республики.

2. Принять к сведению, что в референдуме Удмуртской Республики приняло участие 70,19 процента граждан, имеющих право на участие в референдуме.

Число голосов участников референдума, поданных “за” и “против” вопроса, вынесенного на референдум Удмуртской Республики:

– “За” – 576176 (68,80 процента от общего числа принявших участие в голосовании);

– “Против” – 228683 (27,31 процента).

Признаны недействительными 3,89 процента бюллетеней.

3. Признать референдум Удмуртской Республики по внесению поправки в Конституцию Удмуртской Республики состоявшимся.

4. Признать решение о внесении поправки в часть 1 статьи 10 Конституции Удмуртской Республики в редакции, вынесенной на референдум Удмуртской Республики, принятым. Направить текст решения, принятого на референдуме Удмуртской Республики, для регистрации в Государственный Совет Удмуртской Республики».

Правомерность данного акта вызывает сомнения. Согласно п. 1 ст. 17 Закона Удмуртской Республики «О референдуме Удмуртской Республики»³⁸ подготовку и проведение референдума Республики осуществляет избирательная комиссия Удмуртской Республики, действующая в качестве Центральной избирательной комиссии референдума Удмуртской Республики. Субъектом, органи-

голосовании, как правило, по одномандатным избирательным округам”» (Кубанские новости, 1994. 14 сентября).

³⁷ Удмуртская правда. 2000. 08 апреля.

³⁸ Известия Удмуртской Республики. 1997. 24 июля; Удмуртская правда. 2000. 25 января.

зующим проведение мероприятий республиканского референдума, связанных с голосованием и определением итогов голосования, является специальный временный «властный» орган – Центральная избирательная комиссия референдума Удмуртской Республики. В ст. 36 республиканского Закона о референдуме определено, что органом, определяющим результаты референдума Удмуртской Республики, является Центральная избирательная комиссия референдума Удмуртской Республики; согласно ст. 37 Закона избирательная комиссия Удмуртской Республики не может выступать субъектом, обнародующим решение, принятое на республиканском референдуме.

В ст. 1 (ч. 3) Закона о референдуме Удмуртской Республики зафиксировано, что решения, принятые референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Республики. С учетом данной нормы нельзя признать правомерными предписания, содержащиеся в п. 4 Постановления избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27 марта 2000 года № 128.3, о том, что текст решения, принятого на республиканском референдуме, направляется для регистрации в Государственный Совет Удмуртской Республики. Ни в одном из республиканских актов не содержится материальных норм, предусматривающих регистрацию решения, принятого на референдуме каким-либо властным органом. Отсутствуют и процессуальные нормы, регламентирующие порядок подобной регистрации. В этой связи непонятна юридическая природа и сила регистрации Государственным Советом решения, принятого на референдуме.

В рассматриваемом нами случае республиканский Государственный Совет не принял никакого документа, подтверждающего либо аннулирующего решение референдума. В номере газеты «Удмуртская правда», содержащем публикацию Постановления избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27 марта 2000 года № 128.3, обнародован документ, имеющий следующие реквизиты: «Референдум Удмуртской Республики 26 марта 2000 года. Решение, принятое на референдуме Удмуртской Республики».

Сложность ситуации усугублялась тем, что в тексте республиканской Конституции, в который вносилась поправка, принятая на референдуме, отсутствовали положения, регулирующие порядок осуществления конституционных поправок³⁹.

Конституционные процессы в субъектах Российской Федерации после 26 марта.

Построение действительно единого правового пространства – лишь одна из проблем, доставшаяся новому российскому Президенту в «наследство» от предыдущего руководителя государства⁴⁰.

³⁹ Нормы, регламентирующие процедуру конституционных поправок, были введены в текст основного республиканского закона лишь через несколько недель после дня мартовского референдума. См.: Закон Удмуртской Республики от 18 апреля 2000 года № 169-П «О внесении поправок в Конституцию Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 2000. 22 апреля.

⁴⁰ По сообщению «Независимой газеты», проводя совещание в Поволжье, российский Президент заявил, что «в России единого правового поля нет. Большинство россиян не представляют, в каком государстве они живут, и эта мина замедленного действия должна быть вынесена и уничтожена в стороне от нас, подальше от России» (Закатнова А. «Разминирование» правового поля Российской Федерации (Путин надеется, что у руководителей регионов нет «и намек на сепаратизм») // Независимая газета. 2000. 02 сентября).

Первые публичные заявления В.В. Путина на посту Президента обозначили его стремление преодолеть вертикальный дисбаланс в конституционной системе российского федерализма⁴¹.

Аспекты конституционной (уставной) реформы в субъектах Федерации в середине 1990-х годов связывались не только с проблемой внесения поправок в российскую Конституцию, но и с реформой федеративного устройства в России вообще: «В современных условиях все отчетливее вырисовывается три основных подхода к конституционному реформированию российского федерализма.

Первый подход (назовем его условно “догматическим”) настаивает на неизменности норм Основного Закона России и необходимости приведения конституций и уставов субъектов Федерации ... в соответствие с Конституцией 1993 г. Сторонники этого подхода ссылаются на то, что стоит только в одном месте Конституцию изменить...

Второй подход. Его сторонники ратуют за сохранение статус-кво, то есть предлагают на 5 – 10 лет договориться о моратории на изменение Конституции России и основных законов субъектов Федерации. Они исходят из того, что за последние четыре года в отношениях между федеральным Центром и регионами сложилось хрупкое равновесие (неважно, на какой – конституционной или договорной – основе). И это равновесие может быть взорвано любыми радикальными шагами как со стороны Центра, так и со стороны субъектов.

Третий подход, которого придерживается и автор этих строк, состоит в инициировании эволюционных двусторонних конституционных изменений. Ведь хрупкость сложившейся ситуации создает серьезнейшую опасность все более усиливающейся разбалансированности конституционно-правового пространства Российской Федерации»⁴².

Несмотря на близость В.Н. Лысенко к прежнему политическому руководству, ни Президент, ни иные органы власти публично не поддержали ни один из обозначенных подходов, хотя уже во второй половине 1990-х годов некоторые федеральные руководители явно отдавали приоритет первому подходу⁴³.

⁴¹ «Президент России Владимир Путин направил председателю Госсовета Республики Башкирия Константину Толкачеву письмо с предложением привести конституцию республики в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством ... В своем письме Путин указал на ряд статей конституции республики, которые противоречат основам федеративного устройства. В частности, он обратил внимание на то, что башкирское законодательство предполагает “установление полной международной правосубъектности” республики.

Глава государства указал также на противоречия республиканского и федерального законодательства в вопросах, определяющих права и свободы гражданина, в вопросах гражданства, в сфере реализации гражданами пассивного избирательного права на выборах президента Башкирии, а также на ряд других противоречий.

Еще одним крупным нарушением, по мнению Путина, является то, что в соответствии с республиканской конституцией президент Башкирии “наделяется полномочием вводить на территории республики или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение”.

По мнению кремлевских юристов, процедура согласования республиканского и федерального законодательства может занять несколько месяцев» (Путин предлагает скорректировать конституцию Башкирии || <http://lenta.ru/russia/2000/05/11/bashkiria/>).

⁴² Лысенко В. Что строим мы в России ... С. 108-109.

⁴³ По сообщению Л.М. Дробижевой, выступившей с докладом «Проблема суверенитета в глазах элиты и масс» на семинаре «Этнический фактор в федерализации России» (г. Казань, 18 января 2000 года): «Тува готовила проект Договора “О разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Республики Тыва”, но этот договор комиссия по подготовке договоров при Президенте РФ не подписала. Она выдвигала требования согласования положений Конституции республики с Конституцией Российской Федерации прежде всего в вопросе о выходе из федерации (отмены этого по-

Новое политическое руководство, по всей видимости, склоняется к первому варианту, а поправки в российскую Конституцию, если и состоятся, то вероятно, будут направлены не только на укрупнение субъектов Федерации, но и на придание федеративным отношениям исключительно декларативного характера с легальным доминированием федерального центра в таких отношениях⁴⁴. На наш взгляд, если и проводить реформу федеральной Конституции, то необходимо это делать как можно скорее. Значительная популярность В.В. Путина позволяет с большой долей вероятности осуществить федеральную конституционную реформу, прежде всего с преобладанием политических и экономических интересов центра. (Не приходится сомневаться, что со временем, если рейтинг В.В. Путина по-прежнему и останется высоким, то уже не будет присутствовать эффект персональной новизны, который необходим для изменения Конституции в свою пользу)⁴⁵. Социологические опросы свидетельствуют, что

ложения), о приоритете республики на использование ресурсов, о собственности, о придании статуса государственного языка русскому так же как тувинскому.

17 февраля 1998 г., под председательством Г.П. Селезнёва – Председателя Государственной Думы состоялся “круглый стол” “Конституционный процесс в России: федеральный и региональный аспекты”. На заседании обсуждались вопросы согласования федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации. От Тувы на заседании присутствовал Президент Тувы Ш.Д. Ооржак. На прямой вопрос Г.Н. Селезнёва о согласовании Конституции Тувы Ш.Д. Ооржак ответил, что вопрос непростой, руководство республики не может не считаться с тем, что конституция республики, где содержится положение о выходе, была принята после всенародного референдума и сейчас от этого Президент отступить не может: нужны согласительные процедуры.

Представитель от Татарстана на этом совещании – Р.С. Хакимов говорил, что, если центр хочет изменений в конституциях республик, надо, чтобы он сам пошёл на встречные уступки и внёс изменения в Конституцию Российской Федерации, в которых бы учитывался ряд положений, имеющихся в конституциях республик. На это член Конституционного суда Г.А. Гаджиев сказал, что сейчас об этом речи идти не может» (<http://federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3/drobizheva.htm>).

«После того как стихнут – а они рано или поздно стихнут – споры о госсимволике России, власть перейдет к делам еще более конкретным и определяющим новый этап развития страны. Речь о Конституции. Уже появился – пока неофициальный – вариант новой редакции Основного закона. Хотя отдельные детали и механизмы еще подвергнутся неоднократным изменениям, он довольно ясно показывает, в каком направлении работает конституционная мысль. Предполагается расширить полномочия и срок правления президента, сделать правительство подотчетным Думе, а число регионов сократить. Штук до 60 ... Конституционных переворотов не будет. Новый Основной закон пока не нужен. Конституционного собрания и референдума не будет. Но требуются поправки. И уже в разных кругах политической элиты и, что куда более важно, в Кремле разом заговорили о возможном принятии новой редакции Конституции. Не нового текста, а набора поправок в виде закона ... Предложено пока обсудить вариант изменений (а заодно – и обкатать “на общественности” некоторые новаторства, предполагаемые властью), подготовленных фондом ИНДЕМ. То есть командой помощников Ельцина во главе с Георгием Сатаровым, Михаилом Красновым и Михаилом Федотовым. Они писали нынешнюю Конституцию.

По мнению инициаторов поправок, нынешняя Конституция за семь лет устарела. Сменились времена, президент ведет борьбу с правовым хаосом, “стремясь подравнять все субъекты федерации по меркам Конституции”. Но этого мало. Конституционная реформа должна проходить синхронно – и в центре, и в регионах. В результате все конституции и уставы разом будут “пригнаны” друг к другу, не оставив места для “правовых дыр”» (*Бабаева С., Виноградов М., Колесников А.* Сумбур после музыки за Конституцию // Известия. 2000. 08 декабря)

⁴⁵ Показательно в этой связи интервью М.Ш. Шаймиева «Независимой газете».

Корреспондент: «Считаете ли вы целесообразным менять Конституцию РФ?».

М.Ш. Шаймиев: «Сегодня это никак нельзя ставить на первый план. То, что российской Конституции требуются изменения, – понятно всем. Весь вопрос в том, что нельзя подходить к этому наскоком. Мы еще не знаем, как будет себя вести верхняя палата в измененном составе, как поведет себя Госсовет, как будут оправдывать себя федеральные округа. Много и других политико-правовых вопросов. Лучше сначала посмотреть на их работу, а уж потом возможно придавать им конституционный статус. Поэтому сегодня называть сроки измене-

большинство российских граждан – 60 % – считают, что действующую Конституцию уже сейчас пересмотреть, и только 16 % придерживаются противоположного мнения⁴⁶.

По мнению некоторых руководителей регионов, поправки в Конституцию Российской Федерации предопределены корректировкой процедуры создания уставов субъектов Федерации. Так, например, глава администрации Пензенской области В.К. Бочкарев отмечает: «Успешно начатые реформы власти на федеральном уровне – полдела в повышении общей эффективности власти в стране. Чтобы система власти заработала, требуется повсеместно продолжить реформы на уровне субъектов Федерации. Скажу больше, нам еще только предстоит создать цивилизованную систему конституционно-правового строительства на уровне отдельного субъекта Федерации. Думается, следующий решительный шаг Президент РФ В.В. Путин должен сделать как раз в этом направлении.

Начнем с самого общего, с того, что лежит на поверхности, то есть со способа принятия основных законов субъектов Российской Федерации – конституций (уставов) субъектов Федерации ... К сожалению, наши юристы до сих пор не могут договориться даже по поводу однозначного толкования части 2 статьи 66 Конституции РФ, в которой говорится о способах принятия основных законов в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономном округе. Одни считают, что принятие основных законов (конституций и уставов) в государственных образованиях – исключительная компетенция их законодательных (представительных) органов власти, другие, и с ними нельзя не согласиться, что часть 2 статьи 66 Конституции РФ фиксирует только минимально необходимый демократический способ принятия основных законов и, следовательно, допустимы и иные способы, если они согласуются со статьей 3 Конституции РФ и полнее выражают волеизъявление народа.

Эта проблема имеет еще одну грань. В бытность нахождения С. Шахрая в Правительстве РФ я пытался убедить его в том, что структура основных законов субъектов Федерации должна быть иной. Их общие, условно говоря, части должны непременно приниматься на референдумах во всех субъектах Федерации, а конституционные (уставные) законы или соглашения, прежде чем быть принятыми, должны непременно проходить стадию публичного обсуждения. Такого, к сожалению, до сих пор нет нигде, даже в республиках(!). Но в противном случае кулуарные торги и почти повсеместная спекуляция за спиной у народа неизбежны»⁴⁷. Вероятно, федеральное руководство могло бы учесть такие пожелания региональных руководителей при корректировке Конституции Российской Федерации.

Современный конституционный процесс в субъектах Федерации вызван необходимостью не только устранения ущербных положений в основных региональных законах, в некоторых случаях его необходимость предопределена

ния Конституции не нужно» («Путин хочет иметь сильную власть, как в Татарстане» (Президент Минтимер Шаймиев предлагает альтернативу институту полпредов) // Независимая газета. 2000. 02 декабря). Бесспорно опытный политик М.Ш. Шаймиев понимает, чем дальше от дня избрания В.В. Путина Президентом, тем больше шансов у региональных руководителей перекроить конституционное пространство по свои «лекалам».

⁴⁶ См.: Большинство россиян за внесение поправок в Конституцию РФ // Новые известия. 2000. 06 октября.

⁴⁷ Бочкарев В. Всякая медаль имеет две стороны // Российская газета. 2000. 08 июня.

идеологическим устареванием конституционного текста отдельных республик⁴⁸.

Конституция Чувашской Республики еще в этом году содержала, например, следующие положения: «Чувашская Республика есть общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей» (ст. 1); «Основу личной собственности граждан Чувашской Республики составляют трудовые доходы. В личной собственности могут находиться предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения. Личная собственность граждан и право ее наследования охраняются государством.

В собственности, пожизненном наследуемом владении, пользовании граждан могут находиться участки земли, предоставляемые в установленном законом порядке для ведения крестьянского, личного подсобного хозяйства (включая содержание скота и птицы), садоводства и огородничества, а также для индивидуального строительства. Граждане обязаны рационально использовать предоставленные им земельные участки. Государство и колхозы оказывают содействие гражданам в ведении подсобного хозяйства.

Имущество, находящееся в личной собственности или в пользовании граждан, не должно служить для извлечения нетрудовых доходов, использоваться в ущерб интересам общества» (ст. 13); «Источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого человека является свободный от эксплуатации труд людей.

В соответствии с принципом «От каждого – по способностям, каждому – по труду» государство осуществляет контроль за мерой труда и потребления. Оно определяет размер налога на доходы, подлежащие налогообложению.

Общественно полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе. Государство, сочетая материальные и моральные стимулы, поощряя новаторство, творческое отношение к работе, способствует превращению труда в первую жизненную потребность каждого человека» (ст. 14); «Социальную основу Чувашской Республики составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции.

⁴⁸ По сообщению агентства «Интерфакс-Евразия»: «Новый Основной Закон Чувашии принимается в связи с тем, что действующая с 1978 года Конституция не отражает изменившихся в стране и республике общественных отношений» (Дайджест оперативной информации: акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2000. № 12. С. 59).

«В комплексе конституционных проблем, привлекающих внимание государствоведов в связи с обновлением конституционного законодательства во многих социалистических странах, существенное место занимает вопрос о программных положениях социалистических конституций ... Нормы, содержащие программные положения, определяют общую линию правотворчества при издании конкретизирующих норм и применении конституции в фактической деятельности государства, его органов и граждан» (*Шмайлова Л.* Правовая природа программных положений социалистических конституций // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1975. № 3. С. 52, 56). Бесспорно трудно представить, что «идеологические» нормы Конституции Чувашии найдут применение в современных российских условиях, и если применить формулу, – предложенную Главой Республики Мордовия М.И. Меркушиным, – «Конституция – документ, отражающий состояние общества. И если общественные отношения того требуют, она должна подвергаться метаморфозам, дабы сохранить свой статус Основного закона» (*Белова О., Закатнова А., Постнова В.* Приволжский округ пытается стать законопослушным (Башкирия остается суверенной республикой, но только в составе России) // Независимая газета. 2000. 04 ноября) то Конституция Чувашской Республики нуждается в идеологической модернизации.

Государство способствует усилению социальной однородности общества — стиранию классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей» (ст. 19).

Несмотря на то, что в некоторых публикациях указывается на то, что в «различных субъектах федерации формируются свои специфические методы разрешения возникших противоречий» между федеральными и региональными уровнями правовых актов, при дальнейшем описании «специфичных методов» оказывается, что они сводятся к судебному оспариванию действующих актов и аннулированию правовой ущербности самими органами, участвовавшими в издании того или иного юридического документа⁴⁹.

Действительно, специфичным методом преодоления ущербности в конституционных (уставных) актах субъектов Федерации следует признать образование согласительных комиссий⁵⁰.

Создание согласительных комиссий особенно активно лоббировали республиканские лидеры⁵¹.

Следует напомнить, что согласно ст. 85 (ч. 1) Конституции России Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а

⁴⁹ См.: Бурков А. Указ. соч. С. 62-66.

В Республике Татарстан процесс конституционных поправок стал элементом острой политической борьбы оппозиции с Президентом М.Ш. Шаймиевым: оппоненты татарстанского Президента предполагают использовать республиканский референдум для собственной политической «раскрутки» (см. об этом: В Татарстане готовят референдум // Общая газета. 2000. № 43; Дудин В. В Казани зреет референдум? // Новые Известия. 2000. 19 октября; Николаев А. Молодая поросль политической элиты Татарстана хочет протянуть руку помощи Кремлю (Предстоящий референдум может поставить под сомнение легитимность республиканского Госсовета) // Известия. 2000. 20 октября; «Созидание» — за единое правовое пространство // Общая газета. 2000. № 45).

⁵⁰ О процессуальных аспектах изменения конституций (уставов) субъектов Федерации подробнее см.: Автономов А., Захаров А., Орлова Е. Региональные парламенты в современной России. М., 2000. С. 61-65.

⁵¹ Показательно, что, например, М.Ш. Шаймиев рассматривает в качестве одной из целей деятельности согласительных комиссий корректировку федеральной Конституции: «Идет сложный процесс становления государства. И мы логично подойдем к тому, чтобы привести конституции республик, уставы краев и областей в соответствие с федеральной Конституцией. Но это должно произойти не в одностороннем порядке, а путем сложных согласительных процедур. Что-то должно поменяться в региональных конституциях, что-то — в Конституции Российской Федерации. В одностороннем порядке это произойти не может — такую Конституцию просто никто не сможет соблюдать и при желании. Тем более что никто не отрицает, что Конституцию РФ, принятую в непростых условиях, надо совершенствовать. И получить в конце концов Конституцию, что называется, на века, Конституцию, являющуюся гарантией демократического развития федеративной России. Других путей у нас просто нет» (Из слухов регионов сильной России не построишь (Минтимер Шаймиев: Мы понимаем, что говорить о полной независимости по крайней мере нецелесообразно. Но и жить так, как жили раньше, нельзя) // Российская газета. 2000. 11 февраля).

Председатель Государственного Собрания Республики Башкортостан К.Б. Толкачев: «Над обновлением Конституции мы работали восемь месяцев после того, как в феврале этого года президент Башкортостана своим указом образовал специальную комиссию по согласованию федерального и республиканского законодательства. Нам пришлось столкнуться с очень серьезной проблемой: согласовывая республиканское законодательство с российскими законами, мы одновременно входили в противоречие с нашей Конституцией ... Мы считаем согласование законодательства федеральным обоюдным процессом» («Нельзя обиженных людей ставить у власти» (Глава Госсовета Башкирии Константин Толкачев считает, что все вопросы совместного ведения нужно передать субъектам) // Независимая газета. 2000. 08 декабря).

также между органами государственной власти субъектов Федерации. В случае недостижения согласованного решения Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Характерно, что республиканские руководители игнорируют тот факт, что уже имеются судебные решения (например, Конституционного Суда России), подтверждающие неконституционность ряда положений конституций (уставов) субъектов Федерации: формально, отсутствует необходимость проводить какие-либо согласительные процедуры⁵². Работа согласительных комиссий если необходима, то только на уровне регионов⁵³. Возможности для работы, построенной по вертикальному принципу центр – регионы, после провозглашения решений Конституционного Суда России остаются только в том случае, если отсутствует решение суда общей юрисдикции по конкретному конституционному (уставному) акту субъекта Федерации либо Конституционный Суд не признал противоречащими российской Конституции аналогичных положений, содержащихся в конституции (уставе) другого субъекта Федерации.

⁵² М.Ш. Шаймиев: «Единое правовое пространство России – это, без всякого сомнения, благо. Но к нему нельзя подходить с кавалерийским наскоком – привести все и вся в соответствие за один месяц ... На самом деле эти проблемы я не считаю неразрешимыми. Никто не говорит, что категорически отказывается менять свое законодательство. Просто надо делать это спокойно, путем согласительных процедур, а не волевым решением» (Российская газета. 2000. 26 августа).

⁵³ «После того как президентская сторона уладила Совет Федерации, между ветвями центральной власти установилось столь мирное сосуществование, что впору заскучать. Однако выясняется, что разборки между законодателями и исполнителями переместились в некоторые регионы.

Например, в Чувашию, где президентствует Николай Федоров ... Госсовет республики прокатил президентский проект исправления чувашской Конституции, а Федоров за это издал указ о проведении всенародного референдума. На днях Государственный совет собрался вновь. И, читаем в ... «Чувашии», «многие собравшиеся ожидали, что сессия вернется к вопросу о Конституции ЧР. Ожидали. Но не дождалась». Более того, президент лично выступил перед депутатами и «по сути, согласился на компромиссный вариант – принять проект Конституции, согласованный обеими ветвями власти, и отменить референдум». Но депутаты неожиданно для всех, в том числе и для себя, не набрали необходимого числа голосов, чтобы включить конституционный вопрос в повестку дня.

Обиженный Николай Федоров дал интервью газете: «Я пошел на существенные уступки депутатам. Они, например, захотели сохранить огромную для республики численность депутатов. Сравните сами: в 9-миллионной Москве – всего 35 депутатов, у менее чем полутора-миллионной Чувашии – 73». Чего ж тут удивляться: ну неохота депутатам пилить ветвь власти, на которой так хорошо сидеть. Но больше всего споров – вокруг президентской идеи об отмене ограничения права на власть двумя сроками. Причем, уверяет Федоров, он старается не для себя: «Если говорить о моих планах на третий срок, то я всегда говорил откровенно: не планировал и не планирую. Не потому, что не могу. Могу найти с десяток юридически корректных вариантов для того, чтобы баллотироваться на третий срок!... Не буду выдвигаться, потому что не хочу». Во-первых, пояснил президент, должность его требует «высшего напряжения и от конкретных физических перегрузок, и от осознания груза ответственности на твоих плечах». Во-вторых, – семья, дети. «Они все эти годы жили практически без моего участия, тепла и любви»... Борьба вокруг Конституции ЧР приобретает все более острый и затяжной характер, хотя до отключения канализации и электричества в здании Госсовета с последующей его осадой, видимо, дело не дойдет.

Свои конституционные разборки шли и в Республике Бурятия. Там депутаты Народного Хурала аж дважды, как сообщает газета «Бурятия», «голосовали против предложений, внесенных президентом РБ Л.В. Потаповым при поддержке Конституционной комиссии Народного Хурала, об изменении глав, где речь идет об основах конституционного строя». Попросту говоря, депутаты никак не хотели расставаться с понятиями о суверенитете республики. Такое упрямство народных избранников «вызвало переполох среди журналистов республиканских СМИ: уж не грозит ли всем нам парламентский кризис?» (Старчевский В. Не пили сук власти || <http://www.vesti.ru/2000/11/25/975072475.html>). Вероятно, для подобных случаев и необходимы «внутригоризонтальные» согласительные процедуры.

Вертикальные согласительные процедуры в современной ситуации скорее демонстрируют не открытость федеральной власти к диалогу, а, по-прежнему, отсутствие механизмов репрессивной ответственности властных структур регионов и нежелание правоохранительных органов обеспечить исполнение судебных решений путем возбуждения уголовных дел и привлечения виновных к предусмотренной уголовным законодательством ответственности⁵⁴. Работа согласительных комиссий имеет еще одну опасную черту: «Чем больше ... проводится согласительных процедур, тем большую свободу рук получают исполнители, и что более важно – тем уже становится область их четко устанавливаемой ответственности ... Образно говоря, перманентные согласительные

⁵⁴ «Объявления, расклеенные по всему городу и разосланные в редакции СМИ от имени башкирского народного центра “Урал” и Союза башкирской молодежи, анонсировали недавний массовый митинг ответственности против покушения Москвы на суверенитет республики. Причем заявлялось, что санкция на него еще не получена, а “к столкновениям с милицией они (башкирские общественные организации. – Р.Г.) готовы”. На митинг в самый его пик собралось около 1000 человек – в основном студенты вузов, плюс десант на автобусах из нескольких районов и городов. Грандиозной акции, способной вогнать в дрожь Кремль, не получилось ... На самом митинге в президиуме стояли, а некоторые и выступили, достаточно высокопоставленные чиновники. Так что это было не несанкционированное, а наоборот – тщательно срежиссированное и подготовленное властями республики шоу. Перед трибуной цепочкой выстроились боевики СБМ в пятнистой форме с эмблемой серых волков. В толпе транспаранты: “Защитим суверенитет”, “Башкортгарым, уяныгыз!” (“Проснитесь, мои башкиры!”), “Путин, Урал не Кавказ!”, “Свободу не дают, ее завоевывают” ... После ... участники митинга начали принимать документы: обращение к народу Башкортостана, обращение к В.В. Путину, обращение к М.Г. Рахимову и политическую резолюцию. Первые три документа, хотя в них было немало слов об установлении в России тоталитарного режима, о возмущении решением Конституционного суда и были напоминания, что башкиры автономию завоевали в 1917-1919 гг. с оружием в руках, проскочили без сучка и задоринки под визгливое скандирование “Азатлык!” ... проект резолюции призывал башкирский народ не больше не меньше, как встать на защиту суверенитета и быть готовым пойти в этой борьбе до конца, выражал недоверие Путину, требовал приостановить “приведение в соответствие” с Конституцией Российской Федерации Конституцию Республики Башкортостан, созвать внеочередное заседание Госсобрания РБ и начать процесс о праве Башкортостана на сепессию, то есть право выхода Башкортостана из России, от депутатов Госдумы – бойкотировать ее заседания, а от Конституционного суда РБ – подготовить юридическое обоснование для дезавуирования определения Конституционного суда Российской Федерации. В заключение резолюция призывала народ Башкортостана к актам гражданского неповиновения в случае невыполнения требований участников митинга. И все это после восхвалений в адрес президента республики.

Можно предположить, что митинг явился одним из запланированных мероприятий в кампании, которая началась после принятия закона о Совете Федерации и определения Конституционного суда, посчитавшего ряд положений Конституций пяти субъектов Федерации, в том числе Башкортостана, формирующих статус суверенных государств, неконституционными, не подлежащими применению, стало быть, подлежащими отмене.

Как показал шумно разрекламированный митинг, эта “стихийно зреющая организованная сила” пока годится больше для угрожающих жестов. Но если Путин будет и дальше продолжать политику – шаг вперед и два назад, вместо последовательного укрепления законности и обеспечения выполнения существующих законов, делать необдуманные, раздражающие и даже провоцирующие национальные и националистические элементы шаги, за которыми не следует никаких дел, и в то же время игнорировать факты открытого вызова закону, Конституции и Конституционному суду России – то визг юнцов может превратиться сначала в базар, а затем и смуту в известном своей стабильностью Башкортостане» (*Габидуллин Р. Митинг в Уфе // Субботник НГ. 2000. № 37*). Как видим, республиканские власти, через своих радикальных сторонников, демонстрирует решимость и к силовым действиям.

По сообщению информационных агентств подобные выступления в Башкортостане носили не единичный характер. Президент Республики М.Г. Рахимов, оценивая работу над корректировкой текста республиканской Конституции и сопровождающий ее общественный резонанс, пояснил агентству «Интерфакс-Евразия», что «положения ограниченного суверенитета Башкирии, сформированное Конституционным судом Башкирии, полностью отвечает чаяниям молодых людей» (Дайджест оперативной информации: акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2000. № 11. С. 34).

процедуры – это та самая мутная вода, в которой порой очень удобно ловить рыбу»⁵⁵.

По наблюдению некоторых авторов, согласительные процедуры являются элементом осуществления коллизионного права. Так, например, И.Н. Барциц считает, что инструменты, свойственные коллизионному праву, следует применять прежде всего при разрешении противоречий между требованиями правовых актов различных субъектов Российской Федерации между собой. Конфликт при возникновении противоречий между требованиями федерального законодательства и региональными правовыми актами «разрешается в соответствии с требованиями верховенства федеральной Конституции и механизмами, прописанными в ст. 76 Конституции»⁵⁶. На наш взгляд, упомянутые положения российской Конституции не описывают «механизмы» преодоления конфликта норм по вертикали⁵⁷. Например, ч. 5 ст. 76 Конституции, предусматривающая, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч.ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон, не определяет лицо (орган), компетентное зафиксировать противоречие норм по вертикали. Фиксируя приоритет юрисдикции федеральных норм над положениями актов субъектов Российской Федерации, указанное положение Конституции наделяет конкретного правоприменителя компетенцией по игнорированию использования предписаний определенного регионального документа, при этом все риски подобного поведения (игнорирования) ложатся на лицо, самостоятельно решившее отдать предпочтение федеральным законоположениям.

Представляется, что текущий конституционный процесс сформирует практическое видение всех юрисдикционных аспектов прямого действия Конституции России – базовой основы не только федерального, но и регионального уровня конституционности.

⁵⁵ Осипов А. Отечественный федерал-романтизм и строительство правового государства // Федерализм. 1996. № 3. С. 132.

Практическая деятельность согласительных комиссий приносит весьма сомнительные результаты: «Согласительной комиссии удалось урегулировать 75 % противоречий между законодательством республики Татарстан и российскими законами.

Как заявил ... заместитель представителя президента в Приволжском федеральном округе по правовым вопросам Александр Евстифеев, сегодняшнее заседание согласительной комиссии позволило найти в законодательстве республики ряд правовых актов, которые могут быть рекомендованы Госдуме для включения в общефедеральную правовую базу ... член согласительной комиссии со стороны Татарстана Марат Галеев сказал, что решение некоторых спорных вопросов, в частности, вопроса о суверенитете, не может быть найдено в рамках согласительной комиссии, поскольку «это не в ее компетенции»» (Дайджест оперативной информации: акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2000. № 12. С. 55).

⁵⁶ Барциц И. Проблемы становления в России системы разрешения противоречий в федеративных отношениях // Северо-Кавказский юридический вестник. 2000. № 1. С. 30.

⁵⁷ Ранее мы анализировали особенности логических конфликтов, содержащихся в ст. 76 Конституции Российской Федерации, подробнее см.: Рабко Т. Правовые акты, издаваемые представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации. Требования законности и прокурорский надзор. Тверь, 1999. С. 14-17.