

УДК 342.4

Ш. Ш. ЯГУДИН,

кандидат юридических наук, доцент

Казанский (Приволжский) федеральный университет,

председатель

*Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку,
г. Казань, Россия*

КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

Цель: анализ действующих конституций республик Российской Федерации, выявление их основных особенностей и проблем развития.

Методы: формально-логический, сравнительно-правовой.

Результаты: на основе анализа конституций всех республик Российской Федерации выявлены их основные особенности, отражающие самобытность и традиции многонациональной государственности республик; показана возрастающая роль конституций в поступательном развитии государственности республик. Предложено авторское определение конституции республики, раскрыта степень самостоятельности и суть полноты государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе республик по предметам их ведения.

Научная новизна: впервые в сравнительном плане раскрыты основные особенности конституций республик, их сущность и богатство содержания; предложено расширять вариативность правового регулирования федеративных отношений, закреплять предметы ведения всех республик непосредственно в их конституциях; сделан вывод о необходимости полной реализации конституционных положений и дальнейшего развития конституций республик.

Практическая значимость: сформулированные в исследовании выводы и предложения могут быть использованы в научной, законотворческой и педагогической деятельности, в процессе дальнейшего совершенствования федеративных отношений и практики конституционного строительства в республиках.

Ключевые слова: конституции и уставы субъектов Российской Федерации; конституция республики; статус республики; полнота государственной власти; предметы ведения республики; договор о разграничении предметов ведения и полномочий; федеративные отношения; особенности; специфика; самобытность; традиции; вариативность правового регулирования; полнота реализации и развитие конституций республик.

Введение

Российская Федерация – Россия в соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, в составе которого находятся 83 субъекта Российской Федерации, 21 из которых – республики, являющиеся государствами, и в силу этого имеющие свою конституцию и законодательство. В настоящей статье на основе использования формально-логического и сравнительно-правового методов выявляются основные особенности и проблемы развития конституций республик.

Характеристика конституций республик как «своих» в ст. 5 Конституции Российской Федерации подчеркивает, что в них должны отражаться специфика и особенности конституций каждой республики, и что принимаются и изменяются они самостоятельно [1].

Федеративность России предопределяет степень и пределы самостоятельности ее субъектов, установленные в ст. 66, 72, 73, 76 Конституции. В частности, в ст. 73 определено, что вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Данное положение, хотя несколько и размыто, являет собой достижение конституционно-федеративного регулирования и означает, на наш взгляд, не что иное, как верховенство и независимость их в решении вопросов своего ведения [2]. Этот вывод подтверждается и нормой ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации о том, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам

своего ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Несомненно, даже в пределах своего ведения субъект действует в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации органов государственности власти. Например, в субъектах Российской Федерации не может быть установлена монархическая форма правления, поскольку это противоречило бы положению ст. 1 Конституции Российской Федерации, что Россия является государством с республиканской формой правления.

Другой пример. Государственная власть в Российской Федерации не может не осуществляться иначе как на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти образуются субъектами самостоятельно, и их система действует также самостоятельно в соответствии с изложенными выше пределами.

Самостоятельность распространяется и на определение статуса республики. В соответствии со ст. 66 Конституции Российской Федерации статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Так, если в ст. 5 Конституции Российской Федерации республика определяется государством, то в конституциях республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан, Карачаево-Черкесия [3] каждая из этих республик характеризуется как демократическое, правовое, социальное, светское государство. При этом республиканская форма правления указывается непосредственно (Карачаево-Черкесия), либо вытекает из формы государства – республики. В конституциях некоторых республик (Республика Калмыкия, Республика Коми, Марий Эл, Мордовия, Хакасия) указанные выше сущностные черты государств вовсе не указываются либо перечисляются неполностью, например, Удмуртская Республика – социальное и правовое государство, хотя демократическим и светским она остается.

Конституция республики – учредительный документ государства в составе Российской Федерации, устанавливающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации основы политического, экономического, социального строя, основы правового статуса человека и гражданина, устройство государства, систему органов государственной власти и основы местного самоуправле-

ния. Конституции республик составляют главный источник конституционного права республик, являющегося подотраслью конституционного права Российской Федерации [4, с. 5; 5, с. 3; 6], имеют верховенство в их правовых системах.

Учредительные документы республик именуются конституциями, как это и предусмотрено в ст. 5 Конституции Российской Федерации. Однако в Республике Калмыкия этот акт называется Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, как дань уважения и сохранения традиций и самобытности ее многонационального народа.

Конституции республик Российской Федерации в целом не представляют собой слепок или копию какого-то модельного акта. Они во многом индивидуальны, специфичны и в правовой форме выражают особенности и традиции многонациональной государственности республик.

Практически все конституции республик структурированы и состоят из преамбулы, разделов, глав, за исключением Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, где такое разделение текста не предусмотрено.

В преамбулах отражаются основные начала, на которых строятся конституции, идеалы, цели и парадигма развития государственности республик.

Практически все структурированные конституции республик имеют главы, именуемые «Основы конституционного строя», закрепляющие сущностные характеристики государства и такие фундаментальные положения, как народовластие, принцип разделения властей в осуществлении государственной власти, государственные языки, основы экономики и виды собственности, политическое и идеологическое многообразие, международные и внешнеэкономические связи. Эти главы конституций имеют от 9 до 21 статьи, и лишь в Конституции Татарстана такая глава является наиболее продвинутой: в ней 26 статей. Положения основ конституционного строя обладают особой юридической силой: никакие другие положения конституций не могут им противоречить.

Отдельные разделы и главы конституций республик посвящены правовому статусу человека и гражданина в различных интерпретациях и объемах регулирования. В конституциях большинства республик, как и в Конституции Российской Федерации они называются «Права и свободы человека и гражданина», в некоторых – «Права, свободы и

обязанности человека и гражданина» (Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Республика Бурятия, Тува, Хакасия). В Татарстане и Республике Коми к этому наименованию вполне обоснованно добавляется характеристика «Основные». Раздел второй Конституции Республики Алтай «Правовой статус человека и гражданина» структурирован и прописан более детально и состоит из четырех глав, посвященных общим положениям; гражданским и политическим правам и свободам; экономическим, социальным и культурным правам; гарантиям прав и свобод; обязанностям гражданина и человека.

Наиболее лаконичной является гл. 2 Конституции Удмуртии «Защита прав и свобод человека и гражданина», в четырех статьях которой устанавливается, что права и свободы человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, защищаются в Удмуртской Республике согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики. Практика этой республики, казалось бы, наиболее полно отвечает требованиям Конституции Российской Федерации, согласно ст. 71 которой в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а в соответствии со ст. 72 в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится «защита прав и свобод человека и гражданина».

Сказанное не означает, что другие практики противоречат Конституции Российской Федерации. Это – варианты защиты прав и свобод человека и гражданина через правовое регулирование. Так, в ст. 58 Конституции Чувашской Республики определяется, что законами республики могут устанавливаться дополнительные, не установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина за счет финансовых, материальных и иных средств Чувашской Республики. Такая норма являет собой потенциал развития государственности Чувашской Республики и пример для других республик.

Своеобразно регулируется в конституциях республик их государственное устройство, что отражается в наименовании и содержании соответствующих глав: государственное устройство (Кабардино-Балкария, Чеченская Республика)

либо государственный статус (Республика Коми), государственно-правовой статус (Бурятия), национально-государственный статус (Республика Саха (Якутия)). В конституциях некоторых республик есть только главы, посвященные их административно-территориальному устройству (Республика Башкортостан, Ингушетия, Марий Эл, Татарстан, Тува). В ряде случаев государственный статус, устройство объединены с административно-территориальным устройством (Республика Коми, Мордовия, Хакасия, Северная Осетия (Алания), Республика Саха (Якутия)). В Конституции Республики Карелия нет отдельной главы о ее государственном или административно-территориальном устройстве. Однако важнейшие их нормы размещены в основных положениях ее Конституции.

Важным в указанных главах конституций Адыгеи, Бурятии, Кабардино-Балкарии и других республик являются статьи, в которых определяются предметы ведения республик, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом республики, принятым по предметам ведения республики, действует нормативный правовой акт республики. В конституциях ряда республик (Башкортостана, Татарстана, Ингушетии, Марий Эл, Дагестана, Коми и других) таких норм нет. Это существенная проблема, и в конституциях этих республик также целесообразно закрепить их предметы ведения. При этом только воспроизведение в конституциях республики рамочного положения ст. 73 Конституции Российской Федерации не восполняет пробела и не служит правовой защитой интересов республики.

Существуют определенные особенности и в главах конституций республик, устанавливающих системы органов государственной власти: высшего должностного лица – главы республики, парламента, правительства, судебных органов.

До 1 января 2015 г. в соответствии с Федеральным законом все республики должны изъять из наименования высшего должностного лица республики слово «президент»¹. На сегодня все республики за исключением Татарстана сделали это.

¹ О внесении изменения в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

Вместе с тем наименование органов государственной власти субъектов и, в особенности, национальных республик – это, на наш взгляд, предмет ведения самой республики. Кроме того, наименование в Конституции Татарстана главы государства президентом – это особенность, присущая Татарстану как государству – субъекту Российской Федерации. Татарстан – единственный из субъектов Российской Федерации, имеющий договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденный Федеральным законом № 199-ФЗ от 24 июля 2007 г.² Этот договор – юридический эксклюзив из федеральных законов для конкретного субъекта Российской Федерации. В связи с изложенным, а также в соответствии с духом российско-татарстанского договора было бы возможным в Конституции Татарстана сохранить прежнее наименование высшего должностного лица Республики Татарстан – Президент Республики Татарстан.

В полной мере принципу федерализма отвечает закрепленный на федеральном уровне вариативный порядок формирования должности главы республики путем всенародных выборов либо избрания его парламентом. В конституциях большинства республик был избран первый вариант, а в Дагестане, Ингушетии – второй. Не стоит думать, что практика вариативного правового регулирования федеративных отношений провоцирует нарастание хаоса и неразберихи. Наоборот, вариативность – это важный фактор учета специфики и особенностей субъектов Российской Федерации, повышения уровня их самостоятельности и ответственности.

Парламенты в республиках в соответствии с их конституциями – однопалатные, формируются по

мажоритарной и пропорциональной избирательным системам, многопартийны, отличаются друг от друга по численному составу и структуре, порядку организации и деятельности. Разнообразен круг субъектов права законодательной инициативы в них. Так, это право предоставлено в Государственном Собрании Республики Мордовия, кроме традиционных его субъектов, съезду мордовского народа; в Верховном Хурале (парламенте) Республики Тыва – группам граждан численностью не менее чем 1000 человек; в Государственном Совете Удмуртской Республики – не менее чем десяти тысячам граждан, проживающих на территории Удмуртской Республики; в Законодательном Собрании Республики Карелия – региональным (республиканским) общественным организациям и региональным отделениям общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов. Такое многообразие особенностей представляет широкий выбор для обмена опытом конституционного строительства, в частности, для Республики Татарстан по вопросу гражданской законодательной инициативы, где она еще не установлена.

Исполнительная власть в республиках по их конституциям представлена правительствами республик, во многих из которых они возглавляются главами республик (Адыгея, Республика Алтай, Республика Бурятия, Удмуртия, Марий Эл, Башкортостан, Республика Тыва, Хакасия).

Вместе с тем в десяти республиках, согласно их конституциям, наряду с главой республики установлена должность и председателя правительства республики. При этом специально оговаривается, что глава республики одновременно является и главой исполнительной власти республики либо возглавляет ее (Дагестан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесия, Чеченская, Чувашская республики, Республики Ингушетия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан).

Структура исполнительных органов республик в соответствии с их конституциями формируется с максимальным учетом их экономических, социальных и иных особенностей с тем, чтобы обеспечить эффективное управление. Так, впервые в Татарстане зародилась и воплотилась в практику, а затем стала достоянием всей России идея «Электронного правительства», переросшая затем в информационную систему «Открытый Татарстан».

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон № 406-ФЗ от 28 декабря 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 18.

² Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: Федеральный закон № 199-ФЗ от 24 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

Судебную систему республик составляют конституционные суды и мировые судьи. Однако конституционные суды, к сожалению, образованы не во всех республиках. Они не предусмотрены в Конституциях Республики Алтай, Калмыкии, Мордовии, Чувашии. Конституционные суды там, где они образованы, являются дополнительной гарантией защиты прав и свобод человека и гражданина, важным фактором стабильности и развития государственности республик. Поэтому и целесообразно учредить их в этих республиках.

В связи с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации и изменением порядка назначения прокуроров республик (президентом Российской Федерации, а не Генеральным прокурором Российской Федерации, как это было ранее) в конституции республик, необходимо внести соответствующие изменения.

В структуре государственных органов республик в последнее время появились новые должности уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей. А в Республике Татарстан конституционно учреждена должность Государственного Советника Республики Татарстан, на которую Государственным Советом республики назначен ушедший в отставку первый президент Республики Татарстан М. Ш. Шаймиев.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством в конституциях республик закрепляются основы местного самоуправления, которые осуществляются, как указано в конституциях, с учетом исторических и иных местных традиций. Вместе с тем с учетом опыта ряда зарубежных федераций (ФРГ, Швейцария) в Российской Федерации актуальной остается проблема децентрализации законодательного регулирования местного самоуправления.

Отдельные главы конституций большинства республик в самой лаконичной форме посвящены их государственным символам, государственным флагу, гербу и гимну, выражающим многонациональность, самобытность и традиции их народов. Их описание и порядок официального использования устанавливается республиканскими законами, в которых находят свое воплощение

особенности республик. В отдельных статьях, главах конституций определяется столица республики и что ее статус устанавливается законом республики. Такой закон еще не принят в Республике Татарстан, что обедняет государственность продвинутого субъекта Российской Федерации.

Последние разделы и главы конституций республик посвящены порядку их изменения и пересмотра.

Действующие конституции республик в большинстве своем приняты их парламентами, за исключением Конституции Республики Ингушетия, принятой всенародным голосованием 27 февраля 1994 г.; Конституции Чеченской Республики, принятой на референдуме республики 23 марта 2003 г.; Конституции Республики Дагестан, принятой Конституционным Собранием республики 10 июля 2003 г.; Конституции Республики Мордовия, принятой Конституционным Собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 г.

Возможность принятия Конституции Республики Татарстан и поправок к ней на республиканском референдуме предусмотрена в действующей Конституции республики. При этом согласно ст. 123 положения ст. 1 Конституции Республики Татарстан и 123 статьи могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан.

Предложения об изменении конституций, т. е. о внесении поправок, вносит в парламент, как правило, более узкий круг субъектов из числа субъектов права законодательной инициативы в парламенте республики, что вполне оправданно. Так, в соответствии со ст. 76 Конституции Республики Татарстан это право принадлежит Президенту Республики Татарстан, не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственного Совета, Президиуму Государственного Совета Республики Татарстан, Конституционному суду Республики Татарстан.

Важно подчеркнуть, что пересмотр первых разделов (глав) конституций об основах конституционного строя в ряде случаев усложнен с целью обеспечения их стабильности. Так, в Республике Адыгея такой пересмотр возможен парламентом республики при наличии положительного заключения Конституционного Суда Республики Адыгея.

Выводы

Таким образом, основные особенности конституций республик, отображая самобытность и традиции их многонациональной государственности, обогащают конституционную систему Российской Федерации, делают ее живой, развивающейся, способствуют свободному развитию народов, самоопределившихся в республики. Что касается проблем конституционного развития республик, то разрешать их необходимо, широко используя демократические и вариативные подходы в процессе федеративного строительства [7, p. 101, 113].

Список литературы

1. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. 366 с. // Система «Консультант Плюс»: Постатейные комментарии и книги.

2. Гомбожапов О. С. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.

3. URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F&x=0&y=0>

4. Фарукшин М. Х. Конституционное право республик в составе Российской Федерации: учеб. пособие. Казань: Центр инновационных технологий, 2007. 220 с.

5. Филиппов Н. К. Конституционное право республик – субъектов Российской Федерации: учебник. Чебоксары: Салика, 2000. 85 с.

6. Франчук Я. А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6.

7. Dorf R. H. Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem? // Publius: Journal of Federalism. 1994. Vol. 24. № 2.

В редакцию материал поступил 13.01.14

© Ягудин Ш. Ш., 2014

Информация об авторе

Ягудин Шакир Шахмедович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку

Адрес: 420060, г. Казань, пл. Свободы, 1

E-mail: zakon@gossov.tatarstan.ru

Как цитировать статью: Ягудин Ш.Ш. Конституции республик Российской Федерации: основные особенности и проблемы развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1 (29). С. 243–249.

SH. SH. YAGUDIN,

PhD (Law), Associate Professor

Kazan (Volga region) Federal University,

Chairman

State Council of Tatarstan Republic on Law and Order, Kazan, Russia

CONSTITUTIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION REPUBLICS: BASIC FEATURES AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT

Objective: to analyze the existing constitutions of the Russian Federation republics, to identify their main features and problems of development.

Methods: formal-logical, comparative legal.

Results: Basing on the analysis of the constitutions of all the Russian Federation republics, the main features are identified that reflect the identity and traditions of multinational republics' statehood; the increasing role of constitutions in the progressive development of the national republics is shown. The author's definition of the constitution of the republic is proposed; the degree of autonomy and full state power of the Russian Federation subjects are disclosed, including the subjects within the republics' jurisdiction.

Scientific novelty: for the first time the main features of the republics' constitutions are disclosed in comparative terms, as well as their essence and content; it is proposed to extend the legal regulation variability of federal relations, to consolidate all republics' jurisdiction directly in their constitutions; the conclusion is made about the necessity of full implementation of the constitutional provisions and further development of the republics' constitutions.

Practical value: the conclusions and recommendations formulated in the study can be used in scientific, legislative and educational activities for the further improvement of federal relations and practices of constitutional development in the republics.

Key words: constitutions and charters of the Russian Federation subjects; Constitution of the Republic; republic status; full state power; jurisdiction of the republic; treaty on the delimitation of powers, federal relations, features, specificity, identity, traditions, and variability of legal regulation, implementation and completeness of development of the republics' Constitutions.

References

1. Mikhaleva, N. A. *Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* (Constitutions and charters of the Russian Federation subjects (comparative-legal research)). Moscow: YuRKOMPANI, 2010. 366 p., *Sistema "Konsultant Plyus": Postateinye kommentarii i knigi*.
2. Gombozhapov, O. S. On the issue of the full authority of the Russian Federation subjects. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2007, no. 7 (in Russ.).
3. <http://www.consultant.ru/search/?q=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F&x=0&y=0>
4. Farukshin, M. Kh. *Konstitutsionnoe pravo respublik v sostave Rossiiskoi Federatsii: ucheb. posobie* (Constitutional law of the Republics within the Russian Federation: manual). Kazan: Tsentr innovatsionnykh tekhnologii, 2007. 220 p.
5. Filippov, N. K. *Konstitutsionnoe pravo respublik – sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: uchebnik* (Constitutional law of the Republics – Russian Federation subjects: textbook). Cheboksary: Salika, 2000. 85 p.
6. Franchuk, Ya. A. Constitution (Charter) of a Russian Federation subject as a source of constitutional law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2007, no. 6 (in Russ.).
7. Dorf, R. H. Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem? *Publius: Journal of Federalism*, 1994, vol. 24, no. 2.

Received 13.01.14

Information about the author

Yagudin Shakir Shakhmedovich, PhD (Law), Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law, Kazan (Volga region) Federal University, Chairman of the Committee of State Council of Tatarstan Republic on Law and Order
Address: 1 Svoboda Square, 420060, Kazan
E-mail: zakon@gossov.tatarstan.ru

How to cite the article: Yagudin S. S. Constitutions of the Russian Federation republics: basic features and problems of development. *Aktualnye problemy ekonomiki i prava*, 2014, no. 1 (29), pp. 243–249.

© Yagudin S. S., 1014



Скоробогатов А.В. Русская Правда: учебное пособие для семинарских занятий по дисциплине «История отечественного государства и права» / А.В. Скоробогатов. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики управления и права, 2013. – 112 с.

Учебное пособие обобщает и систематизирует материалы по истории создания и содержания важнейшего источника русского права – Русской Правды. В пособии представлены тексты Русской Правды с переводом на современный русский язык, комментарии и дополнительные материалы, предназначенные для изучения данного источника.

Предназначено для студентов, магистранов, аспирантов и преподавателей юридических факультетов, а также для читателей, интересующихся историей русского права и законодательства.