

УДК 324.4

СУБЪЕКТЫ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.Р. Муртазина, аспирант

Способ принятия конституции нельзя считать чисто техническим вопросом – это вопрос политический, так как он во многом определяет характер конституции. Однако перед тем как принять конституцию, необходимо подготовить ее проект.

В конституциях 20 республик Российской Федерации содержатся нормы о возможности принятия конституции республики Российской Федерации законодательным (представительным) органом республики. Только действующая Конституция Республики Ингушетия предусматривает референдум как единственный способ принятия конституции. Однако далеко не во всех республиках регламентирован порядок создания проекта конституции субъекта Российской Федерации.

Безусловно, субъект создания проекта конституции республики Российской Федерации во многом зависит от субъекта инициативы принятия новой конституции. Именно он заинтересован в подготовке качественного проекта конституции, поскольку во многом от качества проекта зависит его дальнейшая судьба.

Так, при парламентском способе принятия конституции субъект законодательной инициативы, например высшее должностное лицо республики или депутат, не разрабатывает один самостоятельно проект закона. Законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено,

что подготовка проектов нормативных правовых актов может быть поручена или заказана на договорной основе государственным, научным учреждениям, организациям, отдельным ученым или их коллективам; может быть объявлен также конкурс на лучший проект. Чаще всего проекты законов создаются структурными подразделениями парламента субъекта (рабочими группами, отдельными специалистами).

Стоит отметить, что законодательство Республики Татарстан не содержит законодательных актов, посвященных процессу создания закона и тем более процессу создания конституции республики или закона, изменяющего конституцию. Таковую практику нельзя назвать положительной.

В некоторых республиках для подготовки проектов конституции или законов о внесении изменений в конституцию республики предусмотрено создание специальных конституционных комиссий. Так, например, Закон Республики Хакасия от 26 марта 2003 года № 12 (в редакции от 5 апреля 2011 года) «О Конституционной комиссии Республики Хакасия» предоставляет Конституционной комиссии право подготавливать проекты конституционных законов Республики Хакасия о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Хакасия в соответствии с решениями Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики

Хакасия и Верховного Совета Республики Хакасия. Указанным законом также установлено, что Конституционная комиссия Республики Хакасия формируется в составе двадцати одного человека: по семь представителей от Верховного Совета Республики Хакасия и Правительства Республики Хакасия и по одному представителю от иных субъектов права законодательной инициативы, определенных статьей 86 Конституции Республики Хакасия; заседания Конституционной комиссии Республики Хакасия проводятся ее сопредседателями по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Заседание конституционной комиссии Республики Хакасия считается правомочным, если на нем присутствует более двух третей от общего числа ее членов.

Конституционный закон Республики Тыва от 29 октября 2010 года № 31 ВХ-1 «О Конституционной комиссии Республики Тыва» устанавливает порядок образования и деятельности Конституционной комиссии Республики Тыва. Задачами Конституционной комиссии являются разработка проекта новой Конституции Республики Тыва или разработка поправок к главам I и (или) XVI Конституции Республики Тыва. Если вносимые поправки к главам I и (или) XVI Конституции Республики Тыва требуют одновременного внесения поправок в иные главы Конституции Республики Тыва, Конституционная комиссия вправе разработать поправки и в указанные главы Конституции Республики Тыва.

Конституционная комиссия во исполнение стоящих перед ней задач, в том числе:

1) разрабатывает проект новой Конституции Республики Тыва, поправки к главам I, XVI Конституции Республики Тыва и направляет их

на рассмотрение в Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва, в случае взаимного согласия Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва и Правительства Республики Тыва о необходимости разработки проекта новой Конституции Республики Тыва либо поправок к ней;

2) рассматривает предложения, поступившие от субъектов права законодательной инициативы, предусмотренных статьей 108 Конституции Республики Тыва, по вопросам, касающимся проекта новой Конституции Республики Тыва и разработки предложений о принятии поправок к главам I и XVI Конституции Республики Тыва.

В целях совершенствования конституционного законодательства республики по укреплению государственности, совершенствованию системы государственного устройства и развитию местного самоуправления учреждена Конституционная комиссия Республики Саха (Якутия). К задачам этой комиссии, наряду с другими, относятся разработка концепций совершенствования Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и конституционного законодательства республики¹.

Правом внесения в Народный Хурал предложений по совершенствованию положений Конституции Республики Бурятия обладает Конституционная комиссия при Народном Хурале Республики Бурятия. К задачам этой Комиссии согласно Постановлению Народного Хурала Республики Бурятия от 20 ноября 2000 года № 528-II (ред. от 30.09.2011 г.) «О Положении о Конституционной комиссии при Народном Хурале Республики Бурятия» также относится обеспечение взаимодействия органов государственной власти в Республике Бурятия в процессе разработки, об-

суждения и принятия Конституции Республики Бурятия и поправок к ней, определения общих принципов организации системы органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, административно-территориального деления, а также решения других вопросов, связанных с положениями Конституции Республики Бурятия.

На наш взгляд, создание специальной комиссии, рабочей группы по работе над проектом конституции субъекта Российской Федерации или законом, ее изменяющим, и закрепление этой процедуры в республиканских законах или хотя бы в регламенте законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации является положительной тенденцией в укреплении принципа конституционной законности. Оптимально, когда в состав рабочей группы входят предметные специалисты, специалисты в области нормотворческой техники, лингвисты, эксперты, способные осуществить проверку качества подготавливаемого текста (внутреннюю экспертизу). Деятельность подобной комиссии, например, в Республике Татарстан, дважды уже показала положительные результаты работы.

Так, для подготовки изменений и дополнений в Конституцию Татарской ССР Постановлением Верховного Совета Татарской ССР 31 августа 1990 года была образована Конституционная комиссия, в состав которой вошли в том числе М.Ш. Шаймиев – председатель Верховного Совета Татарской ССР (председатель комиссии), прокурор Татарской ССР, председатель Верховного суда, народные депутаты, а также представители научной общественности: Б.Л. Железнов, Ю.С. Решетов, А.А. Рябов. В начале 1992 г.

в печати для всенародного обсуждения был опубликован проект новой Конституции Республики Татарстан, подготовленный Конституционной комиссией. 6 ноября 1992 г. Верховный Совет Республики Татарстан в соответствии с результатами народного голосования (референдума) о государственном статусе Республики Татарстан принял и провозгласил Конституцию Республики Татарстан.

Принятая парламентом 6 ноября 1992 г. Конституция Республики Татарстан, несмотря на многочисленные замечания и претензии со стороны федерального центра, практически в неизменном виде просуществовала до 19 апреля 2002 г.

В 2002 г. текст Конституции был изложен в новой редакции. При этом была соблюдена преемственность и основные ее положения сохранены. Для подготовки проекта Закона о внесении изменений в Конституцию Республики Татарстан по примеру 1992 г. Постановлением Государственного Совета Республики Татарстан от 20 сентября 2001 г. № 1010 «О Конституционной комиссии Республики Татарстан» была создана Конституционная комиссия, в состав которой вошли в том числе Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев (в качестве Председателя комиссии), Председатель Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшин (в качестве заместителя председателя комиссии), другие высокопоставленные должностные лица, представители научной общественности. Для эффективной работы Конституционной комиссии Республики Татарстан была образована рабочая группа и группа по организационному обеспечению деятельности Конституционной комиссии Республики Татарстан. Конституционная комиссия Республики Татарстан подгото-

вила проект закона к первому чтению за четыре с половиной месяца. Такой подход работы над изменением конституции, когда создается специализированная комиссия, включающая в себя ученых-правоведов, парламентариев, представителей органов исполнительной власти субъектов, взаимодействие при создании проекта конституции (закона, ее изменяющего) с федеральным центром, представляется наиболее приемлемым в условиях федеративного государства. Закрепление такого подхода в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан или даже в республиканском законе явилось бы дополнительной гарантией защиты Конституции Республики Татарстан.

При принятии конституции субъекта Российской Федерации (или закона о внесении в нее изменений) на республиканском референдуме процесс подготовки такого акта регламентирован еще менее детально.

Референдум как единственный способ принятия республиканской конституции на сегодняшний день предусмотрен только в Ингушетии. Альтернативные варианты принятия республиканской конституции (референдумом и парламентом) содержатся в Конституции Республики Башкортостан. Возможность внесения изменений в конституцию путем референдума (наряду с парламентским способом) предусмотрена, например, в республиках Дагестан, Мордовия, Марий Эл, Удмуртия, Татарстан. При изучении вопроса принятия и изменения конституции республики Российской Федерации на референдуме необходимо прежде всего обратиться к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 16 октября 2012 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации». Статья 12 указанного Закона определяет, что на референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом (пункт 1); конституцией, законом субъекта Российской Федерации могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта Российской Федерации (пункт 4); вопросы референдума субъекта Российской Федерации не должны противоречить законодательству Российской Федерации (пункт 6).

Статьей 14 указанного закона установлено, что инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме (пункт 1); федеральным законом инициатива проведения референдума может быть предоставлена иным субъектам (пункт 2); выдвинуть инициативу проведения референдума субъекта Российской Федерации может также избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума (пункт 3). На сегодняшний день ни один из действующих федеральных законов не содержит указания на иных субъектов, которые вправе инициировать

проведение референдума субъекта Российской Федерации, сделать это могут только граждане субъекта Российской Федерации.

Общие требования к вопросам референдума (то есть в том числе и к проектам конституции и закона о поправках к ней) содержатся в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод; вопросы референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации; вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Соответствие вопросов референдума указанным требованиям проверяет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 36). Поскольку инициаторами референдума субъекта Российской Федерации могут выступать только граждане, они и становятся субъектами создания проекта конституции (закона о поправках в нее). При выдвижении на референдум готового проекта конституции (закона о поправках) законодатель (ни федеральный, ни республиканский) не устанавливает, каким требованиям (в том числе с технической стороны) должен

отвечать такой проект. Следовательно, можно сделать вывод о том, что такой проект, во-первых, не должен ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, и, во-вторых, не должен противоречить законодательству Российской Федерации. При этом проект, выносимый на референдум, разрабатывается самими гражданами, которые конечно могут быть в том числе профессиональными юристами, политологами, лингвистами, но не иметь опыта законотворческой деятельности и в силу этого подготовить проект, отвечающий всем предъявляемым требованиям может стать для них непосильной задачей. Однако, безусловно, их идеи и наработки могут иметь рациональное зерно и могут быть вызваны потребностями общества. В таком случае, необходимо создать механизм доведения такого проекта конституции или закона, ее изменяющего, до логического конца путем содействия законодательного (представительного) органа в его подготовке при изъятии такого желания со стороны инициативной группы.

Возможность принятия новой Конституции Конституционным Собранием на сегодняшний день предусмотрена только в Конституции Республики Дагестан. Согласно Закону Республики Дагестан от 23 ноября 2010 г. № 67 «О Конституционном Собрании» проект новой Конституции Республики Дагестан разрабатывается и принимается Конституционным Собранием. Указанным Законом установлены состав Конституционного Собрания, порядок его созыва, срок полномочий, однако процесс подготовки такого проекта и требования, которым он должен отвечать законом не определены.

Подводя небольшой итог, хочется подчеркнуть, что процесс подготовки проекта конституции, на наш взгляд, не в достаточной мере регламентирован в современном законодательстве. При создании проекта конституции субъекта Российской Федерации или проекта закона, которым в нее вносятся изменения, необходимо учитывать все юридические свойства конституции субъекта Российской Федерации, к важнейшим характеристикам проекта конституции республики Российской Федерации необходимо отнести язык и логику текста, стиль, структуру текста. В ходе создания проекта конституции должны анализироваться и учитываться сотни, а порой и тысячи разных правовых норм, научных трудов, различных факторов и обстоятельств. Безусловно, жизнь динамична. Это сказывается на интенсивности нормотворческого процесса, но нужно иметь в виду, что в условиях ограниченных временных возможностей даже рациональная идея, предопределяющая принятие конкретного акта, может быть не реализована на практике, поскольку нормы этого акта будут несовершенны из-за непроработки. Здесь в полной мере справедлива поговорка: семь раз примерь, а один отрежь.

Относительно создания конституции интересно высказывание А.А. Макушина: «Народ не пишет текстов конституции, народ свою конституцию творит. Если бы конституция создавалась только умом, чернилами и бумагой, то, наверное, действительно только бы и оставалось подобрать самые выверенные термины и юридические конструкции, проголосовать за них и ждать, когда этот «феномен» принесет народу полезные плоды. Но такого никогда не произойдет. Хороший текст, удачные юридические конструкции и тщательная предвари-

тельная теоретическая проработка являются важной составляющей частью в работе над конституцией, но главную работу по созданию конституции совершает народ в ходе своего собственного развития».

Однако нельзя отрицать, что конструирование текста проекта конституции является сердцевинной подготовительного этапа. В процессе данной работы формируются будущие правовые нормы, проектируются обязательные правила поведения. При создании конституции нет мелочей, и даже расположение в ней материала может иметь порой такое значение, о котором авторы конституции и не помышляли². При этом авторы проекта конституции должны осознавать, что по этой конституции нужно будет, как выражается профессор Н.В. Витрук, уметь жить³.

Интересными в этой связи представляются следующие правила для осмотрительного конституционного дизайна, предложенные канадским политологом МакВинни:

- конституция должна быть небольшой;
- не пытайтесь решить краткосрочные проблемы;
- конституция должна быть нейтральной в смысле партийности;
- конституция должна писаться юристами;
- умерьте амбиции, если общество разделено;
- не пытайтесь возвести в закон то, что невозможно;
- не делайте конституцию слишком жесткой;
- то, что действует везде, может не работать в вашей стране;
- изменение одного повлияет на другое;
- общество может воспринять только определенные изменения за один раз⁴.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 11 июня 2003 г. ГС № 209-III «О Положении о Конституционной комиссии Республики Саха (Якутия)» // СПС Консультант Плюс.

² *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян // 2-е изд. – М.: РЮИД. – Сашко. – 2000.

³ *Витрук Н. В.* Верность Конституции: монография / Н.В. Витрук // М.: Изд-во РАП. – 2008. – 272 с.

⁴ Цит.по: *Исхакова Г.Т.* Выборы и демократия в Кыргызстане: Конституционный дизайн президентско-парламентских отношений / Г.Т. Исхакова // Бишкек: Бийиктик. – 2003. – С. 107.

Аннотация

В статье рассматривается вопрос правовой регламентации процесса подготовки проекта конституции республики Российской Федерации и закона о внесении изменений в нее.

Ключевые слова: конституция, конституционный процесс, принятие конституции.

Summary

The article deals with the legal regulation of the process of drafting the constitution of the republic of the Russian Federation and of the law on making changes to it.

Keywords: constitution, constitutional process, the adoption of the constitution.