

УДК 342.4

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ КОНСТИТУЦИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

*Р.Р. Муртазина, аспирант Казанского (Приволжского)  
федерального университета*

Основу правовой системы республики составляет ее конституция. Специфической чертой конституций субъектов Российской Федерации, с процессуальной точки зрения, по сравнению с другими нормативными правовыми актами субъектов федерации, являются их стабильность и относительная устойчивость.

Основы конституционного правотворчества субъектов Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 05.04.2010)<sup>1</sup>.

Названным федеральным законом предусмотрены общие правила принятия конституций субъектов Российской Федерации и поправок к ним. На основании названного федерального законодательного акта конституции субъектов Российской Федерации принимаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, если иное не установлено конституциями, большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Таким образом, субъектом Российской Федерации может быть установлен и более сложный порядок изменения конституции.

Более сложным является, например, порядок изменения конституции путем республиканского референдума или наличие каких-либо обязательных процедур, например, опубликование для всеобщего сведения и обсуждения законопроекта либо опрос граждан. Усложненный порядок изменения республиканской конституции, как правило, ведет к «удорожанию» процедуры внесения изменений. В таких случаях можно говорить о стоимости того или иного изменения Основного Закона.

Так, например, статья 4 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002. 15-з № 361-II «О порядке принятия Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)» содержит императивную норму, согласно которой все изменения и дополнения Конституции Республики Саха подлежат обсуждению населением. Кроме того, статьей 8 названного закона закреплено, что предложения об изменениях и дополнениях должны содержать в том числе и результаты опросов общественного мнения. Правда, республиканский законодатель не конкретизировал количество опрошенных, однако в любом случае сама организация процедуры опроса потребует дополнительных бюджетных средств.

Закон Республики Коми от 07.07.2006. № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми»<sup>2</sup> наделяет субъектов права законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Коми правом выступить с предложением о проведении опроса. Указанный закон устанавливает, что республиканский опрос граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Коми, проводится в целях выявления мнения населения в случаях, предусмотренных законодательством Республики Коми. При этом закон предусматривает два вида проведения опроса граждан: тайное голосование по бюллетеням опроса на участках проведения опроса и поименное голосование по опросным спискам на участках проведения опроса. Законодательство Республики Коми не содержит норм о том, что опрос граждан обязателен в случаях изменения республиканской конституции, хотя такой механизм стал бы дополнительной гарантией демократических основ законодательного процесса, но приведет к необходимости его финансирования.

Отдельные республиканские конституции содержат положения о том, что они могут быть изменены посредством референдума. Так, возможность изменения посредством референдума содержат в себе, например, конституции Удмуртской Республики, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Дагестан, Республики Калмыкия<sup>3</sup>, Республики Тыва, Республики Татарстан.

Являясь одним из основных институтов непосредственной демократии, референдум – процедура достаточно дорогая. Однако некоторые положения отдельных конституций можно изменить только посредством референдума.

Так, например, поправки к главам I и XVI Конституции Республики Тыва принимаются референдумом Республики Тыва. Положения статьи 1 Конституции Республики Татарстан и статьи 123 Конституции Республики

Татарстан могут быть изменены только посредством референдума Республики Татарстан.

В информации Конституционного суда Российской Федерации об исполнении решений Конституционного суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 года Конституционный суд Российской Федерации обращает внимание на сохранившиеся в статье 1 Конституции Республики Татарстан положения о суверенитете республики, несмотря на имеющийся вывод Конституционного суда Российской Федерации о неконституционности таких положений<sup>4</sup>.

Действительно, решением Верховного суда Республики Татарстан от 31.03.2004 г. № 3П-1-23/2004 г. подтверждено, что положения части 1 статьи 1 в той части, что Республика Татарстан объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан, аналогичны по содержанию нормам учредительных актов других субъектов Российской Федерации, ранее признанным Конституционным судом Российской Федерации несоответствующими Конституции Российской Федерации. Учитывая изложенное, согласно статье 80 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», Президент Республики Татарстан должен был внести в Государственный Совет Рес-

публики Татарстан законопроект о внесении изменений в Конституцию Республики Татарстан. Однако статьей 123 Конституции Республики Татарстан закреплено, что положения статьи 1 Конституции Республики Татарстан и самой статьи 123 могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан. Такой порядок изменения Конституции Республики Татарстан вполне соответствует федеральному законодательству и отвечает правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 18 июля 2003 года № 13-П.

Таким образом, изменить Конституцию Республики Татарстан возможно только посредством референдума. По данным Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, для изменений такого рода потребуется 130–150 миллионов рублей<sup>5</sup>, что в период финансового кризиса серьезная сумма даже для Республики Татарстан.

Однако следует отметить, что проблема внесения изменений в Конституцию Республики Татарстан связана не только с финансированием.

Согласно подпунктам «а» и «б» пункта первого статьи 11 Закона Республики Татарстан от 09.08.2003 г. № 33 З-РТ «О референдуме Республики Татарстан» инициатива проведения референдума принадлежит: гражданам, имеющим право на участие в референдуме; избирательному объединению, иному общественному объединению, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом на республиканском или федеральном уровне, не позднее чем за один год до

дня образования инициативной группы по проведению референдума.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» не предусматривает механизма исполнения решения суда в случае, если норма, признанная неконституционной, подлежит изменению в рамках референдума.

Таким образом, в сложившейся ситуации Президент Республики Татарстан не может обратиться с соответствующим законопроектом, так как этот вопрос должен решаться в рамках референдума, а правом инициативы проведения референдума глава Республики Татарстан не наделен. Исполнить решение Конституционного суда Российской Федерации без изменения действующего законодательства не представляется возможным. Хотя выход из ситуации все же есть: правом выступить с инициативой проведения референдума можно наделить Президента Республики Татарстан, который в таком случае будет иметь возможность и обязанность, в контексте решений Конституционного суда РФ, инициировать процедуру внесения изменений в Основной Закон Республики Татарстан.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что проблемы финансирования в условиях финансового кризиса не должны становиться причиной сужения демократических основ законодательного республиканского процесса. Очевидно, что необходимость дополнительного финансирования при решении вопросов изменения конституции субъекта является вполне оправданной, так как любые изменения конституции как Основного Закона правовой системы субъекта федерации требуют особого внимания.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999 г., № 42, ст. 5005.

<sup>2</sup> Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми, 23.01.2007 г., № 1, ст. 4657.

<sup>3</sup> Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия содержит положение о том, что его действие может быть прекращено только путем референдума Республики Калмыкия.

<sup>4</sup> Опубликовано на официальном сайте Конституционного суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=701>.

<sup>5</sup> *Плотникова И.* От Татарстана требуют поправить конституцию // *Вечерняя Казань*. – 2009. – 10 июня.

#### **Аннотация**

Статья рассматривает процесс внесения изменений в Конституцию Республики Татарстан, проблемы исполнения решений Конституционного суда Российской Федерации.

**Ключевые слова:** конституционный процесс, конституция субъекта Российской Федерации, внесение изменений в конституцию.

#### **Summary**

The article deals with the process of making changes into the Constitution of the Republic of Tatarstan, problems of carrying out the decisions of the Constitutional court of the Russian Federation.

**Key words:** constitutional process, Constitution of the subject of the Russian Federation, making changes into the Constitution.