

УДК 342.4

СУБЪЕКТЫ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ПО ВОПРОСУ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Р.Р. Муртазина, аспирантка кафедры конституционного права
и прав человека Казанского государственного университета*

Конституционный процесс в субъектах Российской Федерации следует рассматривать как систему правовых норм и процедур, регламентирующих порядок подготовки, переработки, принятия и вступления в силу конституции субъекта Российской Федерации, ее изменения, пересмотра и прекращения действия. Из этого вытекает, что стабильность и реальность конституции субъекта Российской Федерации зависит от эффективности конституционного процесса.

Основы конституционного правотворчества субъектов Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации и Федеральном Законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в редакции от 17.12.2009) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон № 184-ФЗ).

Названным федеральным законом предусмотрены общие правила принятия конституций субъектов Российской Федерации и поправок к ним. В соответствии со статьей 7 указанного закона 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. На сегодняшний день в составе Россий-

ской Федерации 21 республика имеют свои конституции. Целью данной статьи является рассмотрение вопроса о наличии в республиканских конституциях норм о субъектах права законодательной инициативы по вопросу принятия новой конституции субъекта Российской Федерации.

Статья 6 Федерального Закона № 184-ФЗ закрепляет, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. Рассмотрим, в каких из республиканских конституций указаны субъекты права законодательной инициативы по вопросу принятия новой конституции субъекта.

Такие нормы содержатся в конституциях республик: Коми, Марий Эл, Саха, Мордовия, Дагестан, Северная Осетия – Алания, Тыва, Алтай, Карачаево-Черкесской Республики, при этом конституции республик Коми и Северная Осетия содержат нормы не о субъектах законодательной инициативы по вопросу принятия новой конституции, а о субъектах законодательной инициативы в целом. Следует отметить, что в большинстве из этих конституций круг субъектов законодательной инициативы по рассматриваемому вопросу сужен, что, с одной стороны, можно рассматривать как позитивное явление, направленное на стабильность конституции как основного нормативного правового акта субъекта федерации, так и негативное – как препятствующее развитию конституционного процесса.

В соответствии со статьей 101 Конституции Республики Коми¹ предложения о принятии Конституции Республики Коми, внесении в нее изменений и (или) дополнений вносятся в Государственный Совет Республики Коми органами и лицами, обладающими в соответствии с Конституцией Республики Коми правом законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Государственного Совета Республики Коми, комитетам Государственного Совета, Председателю Государственного Совета, Главе Республики Коми, Правительству Республики Коми, Прокурору Республики Коми, Конституционному Суду Республики Коми, представительным органам муниципальных образований, межрегиональному общественному движению «Коми войтыр», членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от Государственного Совета Республики Коми и Правительства Республики Коми. Президиум, постоянные, временные комиссии Государственного Совета обладают правом законодательной инициативы по вопросам их ведения (статья 75 Конституции Республики Коми).

Согласно Конституции Республики Марий Эл² предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Республики Марий Эл могут вносить Президент республики или группа депутатов численностью не менее одной трети избранных депутатов Государственного Собрания.

Субъектами права конституционной законодательной инициативы согласно статье 125 Конституции Республики Саха (Якутия)³ являются Президент Республики Саха (Якутия), народные депутаты Республики Саха (Якутия), Конституционный суд Республики Саха (Якутия). Следует обратить внимание на то, что данная норма была введена законом, после того как Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) в постановлении от 10 апреля 2002 года № 3-П «По делу о толковании положений статьи 144 Конституции Республики Саха (Якутия)» указал, что словосочетание «субъекты Республики Саха (Якутия), обладающие законодательной инициативой», использованное в статье 144 Конституции Республики Саха (Якутия), означает круг субъектов внесения предложений об изменении и дополнении Конституции Республики Саха (Якутия) – (конституционной инициативы), не совпадающий с перечнем субъектов законодательной инициативы, приведенным в статье 59 Конституции Республики Саха (Якутия); установление круга субъектов, обладающих конституционной инициативой, является предметом конституционного регулирования.

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Карачаево-Черкесской Республики⁴ могут вносить в Народное Собрание Президент Карачаево-Черкесской Республики, Председатель Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, а также депутатская группа численностью не менее 1/3 от установленного числа депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики.

Предложения о внесении изменений и пересмотре Конституции Республики Мордовия⁵ могут вносить Глава Республики Мордовия, группа депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия, Совет Государственного Собрания Республики Мордовия, Правительство Республики Мордовия, представительные органы местного самоуправления.

Предложения о поправках и пересмотре Конституции Республики Дагестан⁶ могут вносить Президент Республики Дагестан, Народное Собрание Республики Дагестан, Правительство Республики Дагестан, а также группа численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Собрания Республики Дагестан.

Право законодательной инициативы в соответствии со статьей 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания⁷ принадлежит Главе Республики Северная Осетия – Алания, Правительству Республики Северная Осетия – Алания, депутатам Парламента Республики Северная Осетия – Алания, представительным органам местного самоуправления Республики Северная Осетия – Алания. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Республики Северная Осетия – Алания, Верховному Суду Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражному Суду Республики Северная Осетия – Алания, Прокурору Республики Северная Осетия – Алания по вопросам их ведения.

Статья 141 Конституции Республики Тыва⁸ предусматривает, что предложения о разработке проекта новой Конституции Республики Тыва могут вносить Великий Хурал Республики Тыва и Правительство Республики Тыва, при этом предложение Великого Хурала Республики Тыва подлежит согласованию с Правительством Рес-

публики Тыва, а Правительства Республики Тыва – с Великим Хуралом Республики Тыва; в случае взаимного согласия о необходимости разработки проекта новой Конституции Республики Тыва Великий Хурал Республики Тыва и Правительство Республики Тыва формируют Конституционную комиссию Республики Тыва, порядок образования и деятельности которой устанавливается конституционным законом Республики Тыва; Конституционная комиссия Республики Тыва разрабатывает проект новой Конституции Республики Тыва и направляет его в Палату представителей; Палата представителей в течение 14 дней с момента поступления проекта новой Конституции Республики Тыва принимает решение о вынесении его на референдум Республики Тыва. Интересно, что предложения о принятии поправок к Конституции Республики Тыва оформляются в виде проекта конституционного закона Республики Тыва и могут вноситься Палатой представителей и Правительством Республики Тыва (статья 142 Конституции Республики Тыва).

Предложения о пересмотре Конституции Республики Алтай⁹ могут вносить: Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай; группа численностью не менее половины депутатов Республики Алтай; граждане в порядке правотворческой инициативы, поддержанной подписями менее трех тысяч избирателей, проживающих в Республике Алтай (статья 150 Конституции Республики Алтай). Следует подчеркнуть, что конституция Республики Алтай – единственная конституция субъекта Российской Федерации, которая наделяет граждан правотворческой инициативой по такому важному вопросу. Представляется, что такой подход законодателя предпочтителен, так как повышает демократическую базу основополагающих нормативных правовых актов. При этом следует обратить внимание на то, что в то же

время право вносить предложения о поправках в Конституцию Республики Алтай гражданам в порядке правотворческой инициативы не предоставлено.

Обращает на себя внимание тот факт, что возможность принятия новой конституции субъекта так или иначе предусматривается почти во всех конституциях. Так, согласно статье 36 Конституции Удмуртской Республики¹⁰ к полномочиям Государственного Совета Удмуртской Республики относится, в том числе и принятие Конституции Удмуртской Республики и поправок к ней. Однако далее говорится лишь о субъектах, обладающих правом законодательной инициативы по внесению поправок, процесс принятия новой конституции никак не регламентирован. Аналогичная ситуация и в конституциях Чувашской, Кабардино-Балкарской, Чеченской республик, конституциях республик Башкортостан, Хакасия, Бурятия, Ингушетия (несмотря на то, что Конституция Республики Ингушетия содержит главу под названием «Конституционные поправки и пересмотр Конституции»), Карелия, Адыгея, Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия.

Возможность принятия новой конституции предусмотрена и Конституцией Республики Татарстан¹¹. Так, этот вопрос в соответствии со статьей 75 Конституции Республики Татарстан относится к ведению Государственного Совета Республики Татарстан. Статьей 76 Конституции Республики Татарстан предусмотрено, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Татарстан, депутатам Государственного Совета, Президиуму и комитетам Государственного Совета, Кабинету Министров Республики Татарстан, представительным органам местного самоуправления. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду Республики Татарстан, Центральной избирательной комиссии Республики

Татарстан, Уполномоченному по правам человека в Республике Татарстан по вопросам их ведения. Конституция Республики Татарстан считается принятой Государственным Советом Республики Татарстан, если за нее проголосовало большинство не менее двух третей от установленного числа депутатов Государственного Совета Республики Татарстан (статья 124 Конституции Республики Татарстан). Принятая Государственным Советом Республики Татарстан Конституция Республики Татарстан в течение четырнадцати календарных дней направляется Государственным Советом Республики Татарстан Президенту Республики Татарстан для обнародования. Президент Республики Татарстан в течение четырнадцати календарных дней подписывает и обнародует Конституцию Республики Татарстан (статья 125 Конституции Республики Татарстан). Интересно, что статьей 126 Конституции Республики Татарстан закреплена возможность отклонения Президентом Республики Татарстан закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан, принятого Государственным Советом Республики Татарстан. В этом случае Президентом Республики Татарстан и Государственным Советом Республики Татарстан на паритетных началах создается согласительная комиссия. Однако вопрос об отклонении Президентом Республики Татарстан новой конституции, принятой Государственным Советом Республики Татарстан, действующей Конституцией не регламентирован.

Подводя итог вышесказанному необходимо отметить, что большинство республиканских конституций на сегодняшний день нуждается в доработке, при этом в них должен быть регламентирован и подробный механизм принятия новой конституции, так как ее стабильность не означает неизменность, а сочетается с подвижностью и динамизмом.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Конституция Республики Коми (в ред. от 04.05.2008 г.) принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994 // Ведомости Верховного Совета Республики Коми, 1994, № 2, ст. 21.

² Конституция Республики Марий Эл (ред. от 05.08.2008) принята Государственным собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 года // Марийская правда, 07.07.1995.

³ Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (ред. от 18.02.2009) принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 года // Якутские ведомости, № 7, 26.04.1992.

⁴ Конституция Карачаево-Черкесской Республики (ред. 06.12.2007) принята Народным Собранием Карачаево-Черкесской Республики 05.03.1996 // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995–1999 гг.

⁵ Конституция Республики Мордовия (ред. от 20.05.2008) принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21.09.1995 // Известия Мордовии, № 180, 22.09.1995.

⁶ Конституция Республики Дагестан (ред. от 03.02.2009) принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 года // Дагестанская правда, № 159, 26.07.2003.

⁷ Конституция Республики Северная Осетия – Алания (в ред. от 22.12.2006) принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994.

⁸ Конституция Республики Тыва (ред. от 07.07.2008) принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 года // Тувинская правда, 15 мая 2001.

⁹ Конституция Республики Алтай (ред. от 27.11.2007) принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. № 21-4 // Звезда Алтая, 11.07.1997.

¹⁰ Конституция Удмуртской Республики (ред. от 22.11.2007) принята Верховным Советом Удмуртской Республики 07.12.1994 // Известия Удмуртской Республики, 21.12.1994.

¹¹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 14.03.2005) // Республика Татарстан, № 87-88, 30.04.2002.

Аннотация

В статье рассматриваются положения закона о субъектах права законодательной инициативы по вопросу принятия республиканской конституции, дается анализ регионального законодательства.

Ключевые слова: конституционный процесс, конституция субъекта Российской Федерации, субъекты права законодательной инициативы по вопросу принятия республиканской конституции.

Summary

The article considers the theses of the law about the subjects of the right of the legislative initiative on the question of acceptance of the Republic Constitution and gives the analysis of the regional legislation.