

УДК 342.52:342.55

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Конституционное правотворчество в России состоит из двух уровней: федерального и регионального. Законодательство субъектов Российской Федерации (региональное законодательство) образует самостоятельный иерархический уровень нормативно-правовой системы Российской Федерации, охватывающий обширную и значимую сферу правового регулирования. 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.

Важным критерием определения степени реальности всякой конституции была и остается стабильность конституционного процесса. Под конституционным процессом в данном случае следует понимать совокупность процедурных стадий разработки, принятия и изменения конституции. Это так называемое узкое толкование понятия конституционного процесса. Такого толкования придерживается Р.С. Хакимов. Он, в частности, пишет: «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»<sup>1</sup>. А.Н. Кокотов также занимает позицию узкого толкования<sup>2</sup>.

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»<sup>3</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.

На территории Российской Федерации 21 республика, каждая из которых имеет свою конституцию. Три из них были приняты на референдуме (Татарстан, Тыва, Ингушетия). Структура республиканских конституций различна, однако каждая из них (исключение составляет лишь Конституция Северной Осетии — Алании) содержит нормы о порядке внесения изменений в конституцию. Непосредственно в самом тексте Конституции на возможность принятия новой Конституции указано в конституциях республик Коми, Башкортостана, Марий Эл, Саха (Якутии),

Мордовии, Тывы, Ингушетии, Алтая, Дагестана, Карачаево-Черкесской Республики, Чеченской Республики.

Так, предложения о принятии Конституции Республики Коми<sup>4</sup> вносятся в Государственный Совет Республики Коми органами и лицами, которые в соответствии с Конституцией Республики Коми обладают правом законодательной инициативы.

Конституция Республики Башкортостан<sup>5</sup> принимается Государственным Собранием Республики Башкортостан или путем референдума.

Действующая Конституция Республики Саха (Якутия)<sup>6</sup> устанавливает, что Конституция Республики Саха (Якутия) принимается Государственным Собранием (Ил Тумэн) большинством не менее двух третей голосов от установленного числа народных депутатов Республики Саха. Порядок принятия Конституции Республики Саха (Якутия) устанавливается Конституционным законом Республики Саха (Якутия). Закон Республики Саха (Якутия) о порядке вступления в силу Конституции Республики Саха (Якутия) принимается Государственным Собранием (Ил Тумэн) большинством голосов от установленного числа народных депутатов Республики Саха (Якутия).

Большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики принимается Конституция Карачаево-Черкесской Республики<sup>7</sup>.

Аналогичное положение по вопросу принятия новой Конституции содержит действующая Конституция Мордовии<sup>8</sup>.

В соответствии со ст. 124 Конституции Республики Татарстан<sup>9</sup> решения, принимаемые на референдуме о принятии Конституции Республики Татарстан, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Достаточно подробно порядок принятия новой Конституции расписан в действующей Конституции Республи-

ки Тыва<sup>10</sup>. Ст. 140 Конституции Республики Тыва закрепляет, что стабильность Конституции Республики Тыва обеспечивается особым порядком ее принятия и пересмотра отдельных конституционных положений; Конституция Республики Тыва принимается референдумом Республики Тыва. В соответствии со ст. 141 Конституции Республики Тыва предложения о разработке проекта новой Конституции Республики Тыва могут вносить Великий Хурал Республики Тыва (Парламент Республики Тыва) и Правительство Республики Тыва. При этом предложение Великого Хурала Республики Тыва подлежит согласованию с Правительством Республики Тыва, а Правительство 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. Вопрос о том, обязательно ли принятие Конституционного закона Республики Тыва «О Конституционной комиссии Республики Тыва» только в случае необходимости принятия проекта новой Конституции Республики Тыва либо указанный законопроект может вноситься в порядке реализации права законодательной инициативы, рассматривался Конституционным судом Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва о толковании отдельных положений Конституции Республики

Тыва. Конституционный суд Республики Тыва в своем постановлении от 14.07.2005 года № 3-П в связи с этим вопросом пришел к выводу, что Конституция Республики Тыва не содержит предписаний, предусматривающих прямую связь между разработкой и принятием конституционного закона о Конституционной комиссии Республики Тыва и принятием решений о разработке проекта новой Конституции Республики Тыва. Таким образом, конституционный закон о Конституционной комиссии Республики Тыва может быть разработан в порядке реализации права законодательной инициативы и внесен на рассмотрение Законодательной палаты Великого Хурала.

Согласно ст. 112 действующей Конституции Республики Ингушетия<sup>11</sup> Конституция Республики Ингушетия принимается посредством референдума Республики Ингушетия и вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

Согласно действующей Конституции Республики Дагестан<sup>12</sup>, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 10 Конституции Республики Дагестан будет поддержано двумя третями голосов от установленного числа депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, то в соответствии с законом Республики Дагестан созывается Конституционное Собрание. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Республики Дагестан, либо разрабатывает проект новой Конституции Республики Дагестан, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от установленного числа его членов или выносится на референдум Республики Дагестан. После проведения референдума Конституция Республики Дагестан считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей Республики Дагестан. Таким

образом, исходя из буквального толкования норм Конституции Республики Дагестан, вопрос о принятии новой Конституции Республики Дагестан будет рассматриваться не только в том случае, когда предложение о ее пересмотре будет внесено либо президентом, либо Народным Собранием, либо правительством, либо группой численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Собрания, но и тогда, когда этими лицами будет внесен вопрос о пересмотре положений глав 1, 2 и 10 действующей Конституции Республики Дагестан.

Решение о пересмотре Конституции Республики Алтай<sup>13</sup> принимается Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Республики Алтай. Предложение о пересмотре Конституции Республики Алтай могут вносить Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай, группа численностью не менее половины депутатов Республики Алтай, граждане в порядке правотворческой инициативы, поддержанной подписями не менее трех тысяч избирателей, проживающих в Республике Алтай. Предложения о пересмотре Конституции Республики Алтай направляются в Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай. В случае отклонения поправки в Конституцию Республики Алтай либо предложения о пересмотре Конституции Республики Алтай внесение аналогичной по содержанию поправки либо вопроса о пересмотре Конституции Республики Алтай допускается не ранее чем через год с момента отклонения.

Конституция Чеченской Республики принимается на референдуме Чеченской Республики. Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Республики могут вносить в Конституционное Собрание Чеченской Республики Президент Чеченской Республики и парламент Чеченской Республики.

Возможность внесения изменений в конституцию путем референдума содержится в Конституции Удмуртской Республики<sup>14</sup>, Конституции Республики Марий Эл<sup>15</sup>, Конституции Республики Мордовия<sup>16</sup>, Конституции Республики Тыва, Конституции Республики Татарстан.

Порядок внесения изменений в конституции законодательным органом республики определен в общих чертах во всех республиканских конституциях, за исключением Конституции Республики Северная Осетия — Алания, которая относит данный вопрос к ведению парламента Республики Северная Осетия — Алания, не регламентируя при этом саму процедуру внесения изменений, как это сделано в других конституциях, в которых этому вопросу посвящены отдельная глава либо раздел.

В Республике Башкортостан, Марий Эл процедура внесения изменений в конституцию регламентирована более подробно в специальных законах. Так, например, Закон Республики Башкортостан «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» № 76-з от 20 апреля 2004 года определяет понятия «изменение Конституции» и «дополнение Конституции»<sup>17</sup>, закрепляет цели внесения изменений и дополнений в Конституцию, предусматривает право Президента республики принимать решение о формировании Конституционной комиссии Республики Башкортостан при внесении предложений о внесении изменений и дополнений в положения глав 1 и 11 раздела первого Конституции Республики Башкортостан, регламентирует процедуру создания такой комиссии.

Любое изменение текста Конституции Республики Марий Эл (исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений Конституции) согласно ст. 2 Закона Республики Марий Эл «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Марий Эл» именуется поправкой. Указанный закон также закрепляет, что

поступившее в Государственное Собрание предложение о поправке к Конституции Республики Марий Эл направляется Председателем Государственного Собрания Республики Марий Эл на заключение в Комитет Государственного Собрания Республики Марий Эл по законодательству. По результатам рассмотрения Комитет Государственного Собрания Республики Марий Эл по законодательству передает Председателю Государственного Собрания Республики Марий Эл заключение с предложением о принятии к рассмотрению Государственным Собранием проекта закона Республики Марий Эл о поправке к Конституции Республики Марий Эл либо предложение о возвращении его инициатору в случае несоблюдения требований Конституции Республики Марий Эл и настоящего закона об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции Республики Марий Эл. Интересной представляется также норма о том, что рассмотрение Государственным Собранием проекта Закона Республики Марий Эл «О поправке к Конституции Республики Марий Эл» осуществляется в двух чтениях с перерывом между ними не менее трех месяцев. Такой подход регионального законодателя к подробному регулированию вопроса о внесении изменений в основной закон субъекта представляется правильным и необходимым, поскольку, с точки зрения политической стабильности, урегулированный конституционный процесс предпочтительнее его осуществления посредством волевых решений представителей власти.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в Постановлении от 18 июля 2003 года № 13-П, об особом правовом характере конституций (уставов) субъектов Российской Федерации свидетельствует порядок их принятия: в ряде субъектов Российской Федерации конституции принимаются, в отличие от других нормативных правовых актов, в том числе законов, на референдуме или специаль-

но создаваемым для этой цели органом, если же конституция или устав принимаются законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, то они считаются принятыми, когда за них проголосовало квалифицированное большинство депутатов. Усложненным по сравнению с обычными законами является и порядок внесения изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, чем обеспечивается, в частности, их повышенная стабильность по сравнению с текущим законодательством. Кроме того, как следует из Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 27), субъекты Российской Федерации могут предусматривать специальный порядок проверки принима-

емых ими нормативных правовых актов на предмет их соответствия своим конституциям (уставам).

В большинстве основных законов субъектов Российской Федерации процедуры принятия новой конституции, а также внесения изменений в действующую подробно не урегулированы. Установление четкого регламентированного процесса принятия конституций республик и внесения в них изменений должно стать правилом для любого субъекта. Процедура внесения изменений в основной закон субъекта должна носить усложненный характер, так как обеспечение стабильности конституций субъектов федерации напрямую сопрягается с вопросом о способе принятия данных документов, а также внесения в них изменений (дополнений).

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Хакимов Р.С.* Конституционный процесс в Российской Федерации: тенденции и перспективы // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. — М., 1998. — С. 61.

<sup>2</sup> *Кокотов А.Н.* Предназначение Конституции и российский конституционный процесс // Проблемы науки конституционного права / Под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. — Екатеринбург, 1998. — С. 24—38.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

<sup>4</sup> Конституция Республики Коми (в ред. от 04.05.2008) принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994 // «Ведомости Верховного Совета Республики Коми», 1994, № 2, ст. 21.

<sup>5</sup> Конституция Республики Башкортостан (в ред. от 18.09.2008) принята Верховным Советом Республики Башкортостан 24.12.1993 // «Республика Башкортостан», № 236-237(25216-25217), 06.12.2002.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Конституция Республики Мордовия (ред. от 20.05.2008) принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21.09.1995 // «Известия Мордовии», № 180, 22.09.1995.

<sup>9</sup> Конституция Республики Татарстан (ред. от 14.03.2005) принята на референдуме Республики Татарстан 6 ноября 1992 года // «Республика Татарстан», № 87-88, 30.04.2002.

<sup>10</sup> Конституция Республики Тыва (ред. от 07.07.2008) принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 года // Тувинская правда, 15 мая 2001 г.

<sup>11</sup> Конституция Республики Ингушетия (ред. от 30.12.2008) принята всенародным голосованием 27.02.1994 года // Сборник Конституций субъектов федерации «Конституции республик в составе Российской Федерации». Выпуск 1.

<sup>12</sup> Конституция Республики Дагестан (ред. от 03.02.2009) принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 года // «Дагестанская правда», № 159, 26.07.2003.

<sup>13</sup> Конституция Республики Алтай (ред. от 27.11.2007) принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 года № 21-4 // «Звезда Алтая», 11.07.1997.

<sup>14</sup> Конституция Удмуртской Республики (ред. от 22.11.2007) принята Верховным Советом Удмуртской Республики 07.12.1994 // «Известия Удмуртской Республики», 21.12.1994.

<sup>15</sup> Конституция Республики Марий Эл (ред. от 05.08.2008) принята Государственным собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 года // «Марийская правда», 07.07.1995.

<sup>16</sup> Конституция Республики Мордовия (ред. 20.05.2008) принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21.09.1995 // «Известия Мордовии», № 180, 22.09.1995.

<sup>17</sup> Закон Республики Марий Эл «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Республики Марий Эл» от 07.04.1998, № 70-3 (ред. от 26.12.2007) // «Марийская правда», № 69, 14.04.1998.

#### Аннотация

В статье проанализированы особенности конституционного процесса в некоторых республиках, рассмотрены законодательные положения о принятии конституций субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** конституционный процесс; конституция субъекта Российской Федерации; внесение изменений в Основной закон субъекта.

#### Summary

The article analyzes the peculiarities of the constitutional process in some republics and considers legislative regulations of the acceptance of constitutions of the subjects of the Russian Federation.