

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН: ВЗГЛЯД ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУДЕБНОЙ КОЛЛЕГИИ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.М. Курманов,

*кандидат юридических наук, заслуженный юрист РТ, депутат
Государственного Совета Республики Татарстан*

Конституция Российской Федерации (ст. 71, 72, 73, 76) устанавливает следующие виды законодательной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации:

1. Законодательная компетенция исключительно Российской Федерации (ст.71, ч.1, 5 ст.76 Конституции РФ);

2. Совместная законодательная компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст.72, ч.2, 5 ст.76 Конституции РФ);

3. Законодательная компетенция исключительно субъектов Российской Федерации (ст.73, ч. 4, 6 ст.76 Конституции РФ).

Данные конституционные положения получили закрепление в Федеральном законе от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», где определены основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти республики (далее—законодательный орган республики):

а) принятие конституции республики и поправок к ней, если иное не установлено конституцией республики (референдумом);

б) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения республики и предметам совместного ведения Российской Федерации и республик в пределах полномочий республик.

Исходя из вышеизложенного можно полагать, что законодательные органы

субъектов РФ имеют следующие полномочия в сфере законодательства:

1) принятие, изменение, дополнение, признание утратившим силу своих нормативных правовых актов;

2) участие в федеральном законодательном процессе путем использования права:

– законодательной инициативы в Государственной думе РФ (ст.104 Конституции РФ);

– на выражение мнения по проектам федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст.72 Конституции РФ);

– вносить в Государственную думу РФ предложения о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ (ст.134 Конституции РФ);

– участвовать в процедуре принятия поправок к главам 3—8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания (ст.136 Конституции РФ);

– принимать законы и нормативные правовые акты по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст.72,76 Конституции РФ).

В настоящем исследовании, посвященном одной из наиболее важных научно-практических проблем, ставится цель: определить, возможно ли принятие конституции республики, не затрагивая исключительно законодательную компетенцию Российской Федерации.

Исходя из этой цели определены следующие задачи:

– исследовать мнение ученых-юристов;

– проанализировать статьи Конституции РФ, федеральное законодательство, касающиеся разграничения законодательной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ;

– обобщить судебную практику.

Давая характеристику конституций и уставов субъектов РФ, профессор Н.В.Витрук подчеркивает, что они являются актами особой правовой природы, носят учредительный характер, определяют конституционно (уставно)-правовой статус субъектов РФ, составляют основу правовой системы РФ и ее субъектов. Конституции и уставы субъектов РФ находятся в одном ряду с Конституцией РФ и составляют высший уровень (ядро, фундамент) нормативно-правовой системы Российской Федерации и ее субъектов¹. Такую же оценку дает Ю.А.Тихомиров, определяя конституцию республики в составе РФ как основной закон субъекта РФ, регулирующий в соответствии с федеральной Конституцией его статус, устройство государственной власти, бюджет, положение граждан, вопросы местного самоуправления. Верховенствующее положение конституции в республиканском законодательстве служит важнейшей характеристикой его конституционного блока².

Обратим внимание на высказывание профессора В.Е.Чиркина: «При реализации законодательной компетенции исключительно республик в соответствии с пунктом 4 статьи 76 Конституции РФ (вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) республики осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов) необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 73 Конституции РФ вне предметов исключительного ведения федерации и совместных предметов ведения федерации и ее субъектов республики обладают всей полнотой государственной власти, т.е. верховенством. Однако точность этой формулировки вызывает определенные сомнения. Означает ли она, что никакие федеральные законы не имеют в данном случае силы? Очевидно, данную формулировку следует толковать в совокупности с положениями статьи 15 Конституции РФ, которая устанавливает, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России. Здесь сказано также, что

законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации (т.е. и в ее субъектах), не должны противоречить Конституции РФ. Правотворчество субъектов РФ связано с Конституцией РФ. Таким образом, вряд ли можно говорить о всей полноте государственной власти члена федерации: государственный суверенитет принадлежит только федерации. В связи с этим и пункт 6 статьи 76 Конституции РФ, гласящий, что при противоречии федерального закона и закона субъекта РФ, принятого по вопросам предметов исключительного ведения субъектов РФ, действует не федеральный закон, а закон субъекта федерации нуждается, видимо, в уточнении. Последний должен соответствовать Конституции РФ»³.

Здесь нельзя также не согласиться с А.С.Шабуровым: «Вместе с тем, будучи элементом единой системы правового регулирования Российской Федерации, собственное регулирование должно соответствовать общим принципам правового регулирования: конституционной законности; верховенству федерального права по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов; прямому действию Конституции РФ и Федеральных законов на территории субъектов федерации; под нормативности индивидуальных актов; признанию и обеспечению прав человека; оперативности; компетентности»⁴.

Характерным для этого момента являются и рассуждения А.Н.Лебедева, который соглашается с положением о том, что Конституция РФ относит основной закон субъекта РФ к ведению субъекта РФ, поскольку субъект РФ самостоятелен в его принятии, отсутствует процедура согласования, утверждения или одобрения со стороны федерации. С другой стороны, название основного закона субъекта РФ (конституция, устав) и содержание его норм должны соответствовать нормам Конституции РФ в части установления статуса субъекта РФ (п. «а» ч.1 ст.72). Поэтому содержание норм основного закона субъекта РФ относится к предметам совместного ведения РФ и субъекта РФ. Таким образом, основной закон субъекта РФ одновременно является как предметом исключительного ведения субъекта РФ (порядок принятия, изменения), так и предметом совместного ведения РФ и субъекта РФ (название акта, содержание норм)⁵.

Профессор И.А.Кравец отмечает, что для эффективного обеспечения соответ-

ствия всех правовых актов конституции нужна ясность в вопросе о том, что означает формула «соответствие конституции». Он предполагает, что данная формула должна иметь нормативное юридическое измерение. Но в то же время она должна опираться на докторинальные положения, которые следует разрабатывать с учетом потребностей общества и необходимости конституционного регулирования политических, экономических, социальных и иных отношений⁶.

Ученые А.А.Жученко, В.В.Гошуляк полагают, что республики в составе России не в праве осуществлять собственное правовое регулирование в сфере исключительного ведения федерации, но могут включать в свои основные законы идентичные принципы и нормы, заимствуя их из федерального законодательства и Конституции России, либо содержать соответствующие отсылочные нормы⁷.

В этом споре уместно привести мнение А.А.Тайбакова и И.В.Титова, полагающих, что действующее законодательство допускает копирование Конституции РФ при принятии конституций республик⁸. В подтверждение возможности воспроизведения норм Конституции РФ в конституциях республик можно привести утверждения О.А.Ондар по структуре проекта Конституции Республики Тыва, впоследствии принятой Великим Хуралом Республики Тыва⁹.

Мнения, суждения ученых можно было бы приводить и дальше, но уже указанных выше достаточно для того, чтобы убедиться: по содержанию конституции республик могут воспроизводить нормы Конституции РФ, регулирующие предметы ведения Российской Федерации. Ставится только одно условие: непротиворечие Конституции РФ. Тем более в статье 72 Конституции РФ закрепляется положение, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится обеспечение соответствия конституции республик Конституции РФ и федеральным законам. Далее рассмотрим позиции Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ. Они в основном совпадают. Решения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ (о признании противоречащими федеральному законодательству некоторых статей Конституции Республики Татарстан, Конституции Республики Коми) закрепляют, что «по смыслу ст.ст.71 и 76 Конституции РФ конститу-

ции, законы и иные нормативные правовые акты республик в составе Российской Федерации не должны содержать нормы по вопросам исключительного ведения Российской Федерации». Логика проста, эти вопросы находятся в исключительном ведении РФ, и субъекты РФ не имеют права воспроизводить в своих конституциях эти нормы. Правда, хочется спросить: где такая норма зафиксирована и имеет ли право на такое утверждение Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ? Конституционный Суд РФ в Постановлении № 13-П от 18 июля 2003 года «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» отмечает: «Между тем решение вопроса о правомерности воспроизведения статей Конституции Российской Федерации, в том числе тех, предмет которых относится к ведению Российской Федерации, ни по каким основаниям не может быть отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, – это компетенция Конституционного Суда Российской Федерации».

Теперь проанализируем статьи Конституции РФ, федеральное законодательство, касающиеся этих вопросов. В части 5 статьи 76 Конституции РФ закрепляется, что «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи (предметы исключительного ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ. – М.К.). В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон». Т.е. Конституция Российской Федерации прямого запрета не предусматривает, а при принятии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ ставит только одно условие – непротиворечие федеральным законам. Следовательно, если нормы конституций республик не вводят дополнительных запретов и не искажают эти предписания, на наш взгляд, этими действиями республики не вторгаются в предметы ведения

Российской Федерации и не осуществляются правовое регулирование по этим вопросам.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года (изменения от 4 июля 2003 года)¹⁰ в статье 3 предусматривает: «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон».

Вооружившись вышеперечисленными суждениями, протестами, заявлениями заместителя Генерального прокурора РФ, решениями Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан, исследуем Конституцию Республики Татарстан на предмет соответствия требованиям Генеральной прокуратуры РФ, Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ.

Конституция Республики Татарстан¹¹ состоит из 7 разделов и 124 статей. Давайте мысленно представим, что все протесты, заявления заместителя Генерального прокурора РФ удовлетворены. Что из этого получится? Сколько же статей может остаться в Конституции Республики Татарстан? И нужна ли такая Конституция Республике Татарстан?

Раздел I «Основы конституционного строя» включает 26 статей. В этом разделе закреплен конституционно-правовой статус Республики Татарстан, что соответствует статье 66 Конституции РФ: «Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики». Справедливости ради следует отметить, что в Конституции РФ воспроизводятся многие нормы Конституции РФ, в том числе и по предметам ведения Российской Федерации. Следуя логике Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ, могут не вызвать спора всего 5 статей: это статьи 8 (о введении татарского языка в соответствии с ч.2 ст. 68 Конституции РФ), 9 (перечисление органов государственной власти Республики Татарстан в соответствии со статьей 77 Конституции РФ), 23 (о государственных наградах Республики Татарстан), 24 (о Конституции РФ), 25 (о Договоре Российской Федерации и Рес-

публики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»).

Раздел II «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» состоит из 37 статей. В этом вопросе позиция прокуратуры однозначна и выражена в протесте заместителя Генерального прокурора РФ А.Г.Звягинцева на Закон Республики Татарстан от 19 апреля 2002 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан»: «...Вместе с тем в силу части 3 статьи 62 и пункта «а» статьи 71 Конституции РФ вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина, реализации иностранными гражданами своих прав находятся в ведении Российской Федерации. Поскольку к совместному ведению РФ и ее субъекта отнесена защита прав и свобод человека и гражданина, то республика не вправе принимать нормы, издание которых отнесено к ведению РФ». Таким образом, получается, что из 37 статей Конституции Республики Татарстан только статьи 60 («Каждый в Республике Татарстан обязан соблюдать Конституцию Республики Татарстан и законы Республики Татарстан, Конституцию Российской Федерации и федеральные законы») и 64 («Долг каждого в Республике Татарстан – уважительно относиться к государственным символам Российской Федерации и Республики Татарстан. Публичное проявление неуважения к государственным символам Республики Татарстан влечет ответственность, предусмотренную законом») не повторяют нормы Конституции РФ, а остальные 35 статей с позиции Генеральной прокуратуры РФ право на закрепление не имеют.

Раздел III «Административно-территориальное устройство» состоит из 2 статей. На первый взгляд, эти вопросы отнесены к исключительному ведению Республики Татарстан. Однако наименования населенных пунктов, их изменения нужно утверждать постановлением Правительства РФ в соответствии с Федеральным законом «О наименованиях географических объектов»¹². Несмотря на это, эти две статьи можно оставить.

Раздел IV «Организация государственной власти» содержит 48 статей. Федеральный закон от 6 октября 1999

года и несколько решений Конституционного Суда РФ до мелочей отрегулировали вопросы организации и деятельности Государственного Совета РТ, Президента РТ, Кабинета Министров РТ. В этом разделе можно оставить одну статью и изложить ее в следующей редакции: «Образование, формирование, деятельность Государственного Совета Республики Татарстан, Президента Республики Татарстан, Кабинета Министров Республики Татарстан, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, Конституцией Республики Татарстан, законами и иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан».

Помня позицию Генеральной прокуратуры РФ, на наш взгляд, в этом разделе можно оставить 11 статей: статьи 68, 91 (о сроках полномочий Государственного Совета и Президента Республики Татарстан), 69 (о количестве депутатов Государственного Совета РТ); 72 (о депутатском запросе), 76 (о наделении правом законодательной инициативы); 86, 87 (о комитетах и счетной палате), 108, 109 (о Конституционном суде РТ), 111 (о мировых судьях РТ), 114 (о порядке согласования кандидатуры прокурора РТ).

Раздел V «Местное самоуправление» включает 5 статей, из них 4 воспроизводят статьи 130–133 Конституции РФ, а статья 120 (об отмене правовых актов) отрешена в федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», поэтому необходимости повтора тоже нет.

Раздел VI «Государственные символы и столица Республики Татарстан» состоит из двух статей. Государственные символы субъектов Конституция РФ относит к предметам исключительного ведения субъектов РФ. В связи с этим вызывает удивление решение, принятое Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении заявления прокурора Республики Татарстан о признании противоречащей федеральному законодательству статьи 11 закона Республики Татарстан «О мировых судьях Республики Татарстан» (статья 11: « В зале заседаний мировых судей устанавливается Государственный флаг Рес-

публики Татарстан и помещается изображение Государственного герба Республики Татарстан»), где указывается, что «субъект РФ не в праве регламентировать вопрос о собственных символах государственной власти без указания о том, что эти символы устанавливаются наряду с символами государственной власти Российской Федерации». На наш взгляд, какого-либо разрешения, утверждения в виде принятия нормативного предписания для помещения в зал заседаний мирового судьи Государственного флага и Государственного герба РФ со стороны республик не требуется. Тем более, статья 70 Конституции РФ определяет: «Государственный флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и **порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом**» (выделено нами. – М.К.). На основании этого положения приняты федеральные конституционные законы «О Государственном гербе Российской Федерации» и «О Государственном флаге Российской Федерации», которыми установлен порядок официального использования герба и флага. Остается только уточнить: в каком федеральном законе такая обязанность субъектов РФ закреплена? Эти статьи должны быть в Конституции РТ.

Раздел VII «Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан» состоит из 2 статей. Этот вопрос также нашел свое решение в Федеральном законе от 6 октября 1999 года: «Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, если иное не установлено конституцией (уставом) субъекта РФ». Эти статьи имеют право на закрепление в Конституции РТ.

Подводя итог, можно утверждать, что в Конституции Республики Татарстан законное право на существование (по мнению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ и с учетом правового регулирования этих вопросов в федеральном законодательстве) имеют всего 25 статей. Их можно объединить и оставить 20 статей. Возникает вопрос: а нужна ли такая Конституция Республике Татарстан, государству? Несомненно, в таком виде не нужна. Можно возразить, сказав, что конституционно-правовой ста-

тус, основные положения конституции объемом не определяются. Однако, внимательно проанализировав те статьи Конституции РТ (перечисленные выше при анализе разделов Конституции РТ), которые могут быть закреплены в Конституции РТ по правовой позиции Генеральной прокуратуры и Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, можно смело утверждать, что эти положения, за исключением трех-четырех, действительно какой-либо роли не играют и их можно закрепить в законах Республики Татарстан. И самое главное – конституции других республик (Башкортостана, Коми, Мордовии, Бурятии, Чувашской Республики и др.) практически идентичны (по структуре) с Конституцией Республики Татарстан, их, в принципе, ждет та же участь. Или же их конституции оценят по-другому, проявляя «гибкую» принципиальность?

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Ученые праведы не представляют содержание конституции республики без воспроизведения норм Конституции РФ, в том числе и по предметам ведения РФ.

2. Конституция РФ, Федеральный закон от 6 октября 1999 года допускают принятие законов республики по предме-

там ведения РФ при условии, что они не будут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

3. Генеральная прокуратура РФ и Судебная коллегия Верховного Суда РФ по гражданским делам исключают возможность содержания в конституциях республик норм по предметам исключительного ведения Российской Федерации.

В случае признания этой точки зрения необходимости в конституциях республик не будет.

4. Республики при принятии своей конституции, поправок к ней воспроизводят нормы Конституции РФ по предметам исключительного ведения Российской Федерации, считая, что это соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам. И, самое главное, конституцию республики невозможно принять, не воспроизводя предметы ведения Российской Федерации.

В заключение хотелось бы отметить, что практическое разрешение этих вопросов должно стать предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

ПРИМЕЧАНИЯ.

¹ *Витрук Н.В.* Проверка конституций и уставов субъектов РФ на соответствие Конституции РФ в практике Конституционного Суда РФ: опыт и проблемы. Конституционное законодательство России. – М., 1999. – С.32.

² Конституционное законодательство России/Под ред. Ю.А.Тихомирова.– М., 1999. – С.35.

³ *Чиркин В.Е.* Предмет ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, subsidiarity // Государство и право.– 2002.– №5.– С.8.

⁴ *Шабуров А.С.* Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации //Материалы Всероссийской научно-практической конференции (20–21 апреля 2000 года). – Екатеринбург, 2000.

– С.168.

⁵ *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации. – М., 1999.– С.92.

⁶ *Кравец И.А.* Верховенство конституции – принцип конституционализма //Журнал Российского права. – 2002.– №7.–25.

⁷ См.: *Жученко А.А.* Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: Проблемы теории и практики.– М., 2001. – С.12; *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации.– М.,2000.– С.203.

⁸ *Тайбаков А.А., Титов И.В.* Некоторые проблемы совершенствования конституционного законодательства в субъекте Российской Федерации // Государство и право.– 2002.– №9.– С.28.

⁹ См.: *Ондар О.А.* Конституционное развитие Республики Тыва // Государство и право.– 2002.– №11.– С.67.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации.– 2003.– №27, ч.2.– Ст.2709.

¹¹ Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан.–2002.– №4.– С.10–44.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации.–1997.– №51.– Ст.5718.