

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#) Статья: К вопросу о конституциях и уставах субъектов Российской Федерации (Малиненко Э.В.) ("Административное и муниципальное право", 2019, N 5)

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИЯХ И УСТАВАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Э.В. МАЛИНЕНКО

Малиненко Эльвира Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автор проводит исследование, способствующее принятию и внесению изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, с учетом поставленных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным национальных целей и стратегических задач развития России. Предметом исследования статьи являются правовые нормы, содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе принятия и внесения изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации в контексте выполнения национальных целей и стратегических задач развития России на современном этапе. Цель исследования - проанализировать порядок принятия и внесения изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации на современном этапе. Методологическую основу составили методы научного познания, в том числе: логический, метод социального эксперимента, а также частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой. Результатом работы являются выводы, свидетельствующие о необходимости внесения изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации с целью выполнения общегосударственных задач, поставленных перед страной и гражданским обществом. Нами сделан аргументированный вывод о необходимости стремления к правовому идеалу путем изменения конституций и уставов субъектов Российской Федерации применительно к требованиям необходимости политических и экономических реалий.

Ключевые слова: тенденции развития, стратегические задачи, национальные цели, субъект, устав, конституция, государство, Российская Федерация, порядок принятия, изменение.

On the Question about Constitutions and Statutes of the Russian Federation Constituents

E.V. Malinenko

Malinenko Elvira Vladimirovna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at South-Russian Institute of Management, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

In this research Malinenko carries out research to successfully issue and implement changes in the constitutions and statutes of the Russian Federation constituents taking into account Russia's national goals and strategic missions as these have been stated out by the President of the Russian Federation Vladimir Putin. The subject of the research is the legal provisions contained in the constitutions and statutes of the Russian Federation constituents. The object of the research is the social relations arising in the process of adopting and implementing changes to the constitutions and statutes of the Russian Federation constituents in terms of achieving national goals and strategic missions of Russia at the present stage. The aim of the research is to analyze the procedure for adopting and implementing these changes. The methodological basis of the research includes such methods as logical analysis, social experiment, and special research methods such as formal law and comparative law methods. The result of the research is the conclusion that constitutions and statutes of the Russian Federation constituents need changes in order to achieve objectives affecting the state and civil society as a whole. The researcher proves the need to strive for so-called legal ideal by amending constitutions and statutes of the Russian Federation constituents and adjusting them to political and economic realities and demands.

Key words: adoption procedure, development trends, strategic objectives, national goals, subject, statute, constitutional, state, Russian Federation, change.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году стало новым этапом в процессе формирования двухуровневой системы конституционного законодательства. По мнению Ю.А. Тихомирова, "для федеративных государств особое значение имеет обеспечение разумного соотношения законодательства Федерации и законодательства ее составных частей" [1]. Конституционная норма о предоставлении права всем субъектам Российской Федерации принимать конституции и уставы стала началом демократизации гражданского общества. Однако, как отмечала ранее автор, субъекты Российской Федерации не нашли оптимального решения при принятии конституций и уставов [2]. До настоящего времени в Российской Федерации не урегулирован единый порядок принятия и внесения изменений в конституции и уставы субъектов.

В зависимости от порядка принятия, мы полагаем, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации можно классифицировать следующим образом.

1. Принятые в связи с изменением федеративного устройства, образованием в составе новых субъектов. Например, в результате объединения с Коми-Пермяцким автономным округом в единый субъект Российской Федерации Пермская область была преобразована в Пермский край. 15 мая 2007 года утратил силу Устав Пермской области от 6 октября 1994 года N 88-9 в связи с принятием Устава Пермского края. Аналогично в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа был образован Забайкальский край и принят Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 года N 125-ЗЗК "Устав Забайкальского края". В связи с вхождением Крыма в 2014 году в состав России были приняты Конституция Республики Крым и Устав города федерального значения Севастополя.

2. По порядку принятия. Наиболее общепринятый блок - принятие конституции законодательными (представительными) органами республики с одновременным утверждением конституционным законом.

Например, 10 марта 1995 года в Республике Адыгея Конституция принята Законодательным Собранием (Хасэ), 7 февраля 1997 года в Республике Алтай - Государственным Собранием - Эл Курултай, 24 декабря 1993 года в Республике Башкортостан - Верховным Советом, 22 февраля 1994 года в Республике Бурятия - Верховным Советом, 10 марта 2003 года в Республике Дагестан - Конституционным Собранием, 24 февраля 1995 года в Республике Марий Эл аналогичным органом - Конституционным Собранием, 12 июля 2006 года в Кабардино-Балкарской Республике - Конституционным Собранием, 5 февраля 1994 года Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия - Народным Хуралом (Парламентом), 5 марта 1996 года в Карачаево-Черкесской Республике - Народным Собранием (Парламентом), 17 февраля 1994 года в Республике Коми - Верховным Советом, 11 мая 1995 года в Республике Удмуртия - Верховным Советом, 30 ноября 2000 года в Чувашской Республике - Государственным Советом.

Второй блок - принятие конституции путем волеизъявления народа по итогам проведения всенародного голосования (референдума).

Например, 27 февраля 1994 года Конституция Республики Ингушетия принималась посредством референдума и вступила в силу со дня официального опубликования по результатам всенародного голосования, 27 февраля 1995 года аналогично принята Конституция Республики Мордовия, 6 марта 2001 года - Конституция Республики Тыва.

Третий блок - принятие конституции высшим законодательным (представительным) органом республики или путем референдума.

Например, в Конституции Республики Башкортостан указано, что она принимается Государственным Собранием Республики Башкортостан или путем референдума. Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) утверждена Конституционным законом 17 октября 2002 года.

Четвертый блок - принятие конституции Палатой представителей. Данная норма распространена в Республике Карелия. 7 марта 2001 года одобрение и принятие Конституции осуществлено Палатой представителей Республики Карелия.

Пятый блок - предложения о принятии конституции вносятся в законодательный (представительный) орган государственной власти лицами, обладающими в соответствии с конституцией правом законодательной инициативы. Примером является Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 года.

3. По сроку действия. Например, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, принятых сроком свыше 10 лет, - 83, менее 10 лет - 2.

4. По количеству изменений. Например, из 85 субъектов Российской Федерации в 2018 году только в 54 субъектах были внесены изменения, а в 2019 году - в 18 субъектах. Отдельные субъекты Федерации пошли по консервативному пути правового развития. Например, в таких Республиках, как Татарстан, Марий Эл, последние изменения датируются, соответственно, 22 июля 2012 года и 31 июля 2014 года, в Уставы областей Тульской - 27 октября 2014 года, Липецкой - 5 декабря 2014 года. Мы предполагаем, что такая консервативность отрицательно влияет на реализацию национальных идей и тормозит осуществление правоприменительной практики. В то время как за указанный период были внесены изменения в Конституцию Российской Федерации в плане укрепления судебной власти и прокуратуры.

5. По повторному принятию. Иные субъекты Российской Федерации пошли по пути изменения своих конституций и уставов путем принятия новых нормативных правовых актов, отражающих изменения в Конституции Российской Федерации, например Закон Ярославской области от 23 мая 1995 года N 5-з "Устав Ярославской области" (с изменениями и дополнениями от 25 февраля 2009 года) (утратил силу). В Ярославской области был принят новый Устав. Причиной принятия нового Устава явились фундаментальные изменения в части государственного управления, а также волеизъявление населения, указанное в преамбуле, а именно: "...основываясь на истории, традициях и культуре населения Ярославской области, признавая необходимость закрепления статуса Ярославской области и создания правовой основы ее всестороннего развития, принимает настоящий Устав". Положения, изложенные ранее в Уставе Ярославской области (23 мая 1995 года), не способствовали реализации в полном объеме прав и свобод граждан, проживающих на территории данного субъекта Федерации. Принятие в 2010 году нового Устава Ярославской области послужило основой для издания новых законов в субъекте, регулирующих проблемы образования, здравоохранения, социальных льгот.

Эти изменения, по нашему мнению, были связаны с необходимостью законодательного регулирования правовых норм конституций и уставов субъектов Российской Федерации в едином правовом пространстве на основе реализации принципа разделения властей, обеспечения единой системы государственной власти и реализации равного конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

6. По сроку принятия. 6 октября 1999 года в законодательном порядке были урегулированы проблемы системы органов государственной власти, в том числе перераспределения компетенции государственных органов, наименования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Субъектам Федерации было предоставлено право самостоятельного выбора наименования органов государственной власти, высшего должностного лица с учетом национальных, этнических и исторических традиций.

Согласно проведенным исследованиям автором выявлены статистические данные в отношении принятых и действующих конституций и уставов субъектов Российской Федерации в части изменения отдельных положений указанных нормативных правовых актов по состоянию на 19 мая 2019 года.

В 2019 году были внесены изменения в 14 конституций и уставов субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, внесенные изменения были закреплены в следующих сферах: социальной - 8, экономической - 1, экологической - 2, государственного управления - 12, цифровизации - 1. И.К. Советов отмечает, что "посредством принятия конституций (в республиках) и уставов (в остальных субъектах Российской Федерации), законов и иных нормативных правовых актов субъекты Российской Федерации осуществляют нормативно-правовое регулирование общественных отношений в сфере конституционного, административного, административно-процессуального, муниципального, земельного, экологического, трудового, жилищного, семейного, налогового права (ст. 72 Конституции РФ)" [3]. Именно конституции и уставы субъектов Российской Федерации формируют представление в правовом государстве о системе действующей власти и усилении стратегии развития субъектов Федерации. Автор оценивает достаточный положительный опыт апробации конституций и уставов субъектов Российской Федерации и делает вывод о том, что их значимость проявляется в реализации указанных актов на основе правоприменительной практики в субъектах Федерации. Многогранность данных нормативных правовых актов позволяет осуществить унифицированный подход к реализации федерального законодательства путем предоставления гражданам, проживающим на территориях тех или иных субъектов Федерации, дополнительных преференций. Как полагает С.В. Нарутто, "по предметам совместного ведения субъектов

РФ, перечень которых они определяют в конституциях (уставах) субъектах РФ, субъектам фактически не остается возможности для самостоятельного законодательного регулирования и управления" [4].

В конституциях и уставах отдельных субъектов, например, таком, как Вологодская область, закреплено собственное правовое регулирование. В ч. 3 ст. 6 Устава Вологодской области от 18 октября 2001 года N 716-ОЗ предусмотрено, что до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и области Вологодская область вправе осуществлять по ним собственное правовое регулирование. При принятии федеральных законов по данным вопросам нормативные правовые акты области приводятся в соответствие с федеральными законами. Законом Алтайского края от 7 мая 2019 года N 29-ЗС внесены изменения в Устав (Основной Закон) Алтайского края о взаимодействии законодательных и исполнительных органов государственной власти субъекта в части реализации кадровой политики. Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания оформляется согласие на назначение на должность руководителя органа исполнительной власти Алтайского края в сфере экономического развития, руководителя органа исполнительной власти Алтайского края в сфере финансов. Например, Федеральным [законом](#) от 1 мая 2019 года N 91-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" расширены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания на основе создания условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере социального обслуживания. Согласно Федеральному [закону](#) от 1 мая 2019 года N 94-ФЗ "О внесении изменения в ст. 26.3-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в отношении этих субъектов органы государственной власти не осуществляют оценку регулирующего воздействия.

В современной России не урегулирован единый порядок внесения изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации, и потому они своевременно не отражают тенденции, происходящие в государстве и гражданском обществе и не всегда оперативно реагируют на изменение федерального законодательства.

24 апреля 2019 года Президент Российской Федерации во время встречи с Советом законодателей указал, что "основная работа... по реализации национальных проектов, многих других наших программ ложится именно на субъекты Федерации. Именно здесь, "на земле", решаются общенациональные задачи, здесь формируется общая картина тех изменений, по которым люди судят об эффективности власти и результативности принятых законов" [5].

В связи с этим в контексте реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации возникает необходимость совершенствования конституций и уставов субъектов. При неуклонном реформировании и последующем совершенствовании построения правовой системы можно добиться в перспективе прорывных результатов исполнения [Указа](#) Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

Современное российское общество кардинально изменилось за последние пять лет в связи с существенными изменениями политических и экономических условий жизни государства. Возросли требования со стороны гражданского общества о необходимости изменения всесторонней реализации прав и свобод человека и гражданина, указанных в конституциях и уставах субъектов в единстве с [Конституцией](#) Российской Федерации. По мнению Д.А. Медведева, "действующая Конституция стремится к установлению баланса между свободой и ответственностью, избегая перекосов как в сторону прямолинейного либерализма, так и растворения интересов граждан в интересах общества и государства. Признавая и защищая права человека, российская Конституция устанавливает пределы притязаний на защиту таких прав, не признавая правами те, которые явно входят в конфликт с ценностями, традиционными для российского общества. Тем самым сама идея прав человека получает новое прочтение по отношению к другим конституциям и обозначает особый, оригинальный и нестандартный подход к восприятию прав человека" [6]. Как полагает Л.А. Нудненко, "конституционное содержание не всегда получает адекватное отражение в текущем законодательстве и практике их реализации как отдельными индивидами, так и структурными подразделениями общества и отдельных органов государственной власти и местного самоуправления" [7]. По мнению В.Д. Зорькина, [Конституция](#) России нуждается в точечных изменениях [8]. Мы полагаем, что необходимо преобразование конституций и уставов субъектов Российской Федерации путем претворения в жизнь национальных целей и стратегических задач развития Российского государства, которое повлечет за собой единство стремлений государственных структур и гражданского общества к выполнению поставленных задач.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации необходимо предусмотреть не только права, свободы, обязанность, но и повышение ответственности каждого гражданина перед государством и обществом.

Разделяя мнение Д.А. Медведева о том, что "**Конституция** - инструмент, который рассчитан на длительную перспективу в условиях стабильно развивающейся страны" [9], нам представляется возможным высказать мнение о том, что решение девяти национальных целей, способствующих развитию территорий государства и входящих в ее состав субъектов, порождает необходимость претворить поставленные цели и задачи в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и их реализацию органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Перед субъектами Российской Федерации, как и перед всем государством, поставлены задачи повышения уровня жизни. Важными моментами являются повышение благосостояния, уровня жизни граждан, производительности труда, рост народонаселения, улучшение жилищных условий, формирование национальных квалифицированных кадров, повышение эффективности здравоохранения, образования, укрепление обороноспособности страны, а также института семьи и детства.

В результате проведенного исследования полагаем возможным представить конституции и уставы как политико-правовые нормативные акты, определяющие социально-экономические направления развития субъектов, с учетом реализации национальных идей и стратегических задач развития Российской Федерации на современном этапе. С этой целью необходимо предусмотреть в указанных нормативных правовых актах главы, регулирующие программы стратегического развития территории субъекта Федерации.

Значимость данных нормативных правовых актов возможна только при условии реализации правоприменительной практики. Отдельные субъекты Федерации, такие как, например, Республика Адыгея, Северная Осетия, Республика Татарстан, принимают нормативные правовые акты, посвященные стратегическому планированию субъекта Федерации. Например, Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 30 апреля 2019 года N 100 "О внесении изменений в некоторые акты Кабинета Министров Адыгея", Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 августа 2013 года N 553 "Об утверждении Государственной программы "Содействие занятости населения Республики Татарстан на 2014 - 2021 годы", Указ Главы Республики Северная Осетия - Алания от 18 апреля 2019 года N 116 "Об утверждении схемы и программы развития электроэнергетики Республики Северная Осетия - Алания на 2020 - 2014 годы".

Именно конституции и уставы субъектов Российской Федерации претворяют конституционные идеи, способствуют демократическому развитию государства, укреплению системы государственных органов, развитию института местного самоуправления, а самое главное, совершенствованию правового положения человека и гражданина, За двадцать пять лет в государстве созданы благоприятные условия для реализации прав и свобод человека и гражданина, механизма их защиты на основе принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации, что особенно важно для многонационального уклада Российской Федерации. Неуклонное исполнение указанных нормативных актов предполагает достижение согласия и единства гражданского общества и государства. Необходимо стремление к правовому идеалу путем изменения конституций и уставов субъектов Российской Федерации с целью выполнения общегосударственных задач, поставленных перед государством и обществом.

Библиография

1. Тихомиров Ю.А. Как обеспечить эффективность закона: научное издание / Коллектив авторов; Ответственные редакторы: Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Толмачева, С.А. Боголюбов. М., 2019. 208 с.
2. Малиненко Э.В. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации как акты нефедерального уровня: проблемы теории и практики // Черные дыры в российском законодательстве. 2017. N 6. С. 48 - 50.
3. Советов И.К. Уставное право: Учеб. пособие / И.К. Советов; Прикам. соц. ин-т. Пермь, 2017. С. 5.
4. Нарутто С.В. **Единство и многообразие российского федерализма** // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 9(82). С. 56 - 65.
5. Встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с Советом законодателей. <http://kremlin.ru/events/president/news/60359>.

6. Медведев Д.А. [25 лет Конституции](#): баланс между свободой и ответственностью // Закон. 2018. N 12. С. 8 - 16.

7. Нудненко Л.А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. N 4. С. 13 (13 - 21).

8. Зорькин В.Д. Буква и дух конституции // Российская газета. N 7689. 2018. 10 октября.

9. Медведев Д.А. ответил на вопросы журналистов о внесении изменений в Конституцию России 6 апреля 2019 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/136308/>.

References (transliterated)

1. Tikhomirov Yu.A. Как obespechit' effektivnost' zakona: Nauchnoe izdanie / Kollektiv avtorov; Otvetstvennye redaktory: Yu.A. Tikhomirov, N.N. Tolmacheva, S.A. Bogolyubov. M., 2019. 208 s.

2. Malinenko E.V. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii kak akty nefederal'nogo urovnya: problemy teorii i praktiki // Chernye dyry v rossiiskom zakonodatel'stve. 2017. N 6. S. 48 - 50.

3. Sovetov I.K. Ustavnoe pravo: Ucheb. posobie / I.K. Sovetov; Prikam. sots. in-t. Perm'. 2017. S. 5.

4. Narutto S.V. Edinstvo i mnogoobrazie rossiiskogo federalizma // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2017. N 9(82). S. 56 - 65.

5. Vstrecha Prezidenta Rossiiskoi Federatsii V.V. Putina s Sovetom zakonodatelei. <http://kremlin.ru/events/president/news/60359>.

6. Medvedev D.A. 25 let Konstitutsii: balans mezhdou svobodoi i otvetstvennost'yu // Zakon. 2018. N 12. S. 8 - 16.

7. Nudnenko L.A. Lichnost' v koordinatakh modernizatsii vzaimodeistviya grazhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva // Gosudarstvo i pravo. 2015. N 4. S. 13 (13 - 21).

8. Zor'kin V.D. Bukva i dukh konstitutsii // Rossiiskaya gazeta. N 7689. 2018. 10 oktyabrya.

9. Medvedev D.A. Otvetil na voprosy zhurnalistov o vnesenii izmenenii v Konstitutsiyu Rossii 6 aprelya 2019 goda [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://government.ru/news/36308/>.