

Сафина Светлана Борисовна*,
*заведующая кафедрой конституционного
и административного права,
ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы
и управления при Главе Республики Башкортостан»,
кандидат юридических наук, доцент
(г. Уфа)*

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРИНЯТИИ И ИЗМЕНЕНИИ КОНСТИТУЦИЙ РЕСПУБЛИК – СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По порядку своего принятия подавляющее большинство ныне действующих в мире конституций являются народными, так как источником такой конституции является избирательный корпус, который избирает парламент или учредительное собрание, либо непосредственно одобряет конституцию на референдуме¹. Важное значение при этом, безусловно, имеют реальные условия, в которых принимается конституция, соотношение политических сил, уровень демократизма политического режима. Но и сам способ принятия конституции играет не последнюю роль, т.к. от него в большой степени зависит само её содержание.

Все конституции автономных республик советского периода принимались представительными органами государственной власти – соответствующими Верховными Советами. Сейчас республики в составе Российской Федерации самостоятельно определяют способ принятия своей конституции и, в отличие от других субъектов Федерации, принимающих свои уставы исключительно парламентским путем, используют все три существующих способа. Федеральное законодательство в отличие от ранних российских конституций не устанавливает порядка принятия республиканских конституций и не требуют их утверждения федеральными органами власти. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оговаривает только, что в случае принятия республиканской конституции парламентом республики конституция принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

* © Сафина С.Б., 2018

В современных условиях республики – субъекты Российской Федерации в большинстве случаев полагаются на демократичность своих парламентов, доверяя им принятие своих конституций. Больше половины от общего числа ныне действующих конституций республик приняты соответствующими законодательными (представительными) органами, а именно: Верховными Советами - в Республике Саха (Якутия) (1992г.), в Республике Татарстан (1992 г.), в Республике Башкортостан (1993г.), в Бурятии (1994г.), Республике Коми (1994г.), Удмуртской Республике (1994г.), в Республике Северная Осетия – Алания (1994 г.), в Хакасии (1995г.); Законодательным Собранием - в Республике Адыгея (1995г.), в Республике Карелия (2001); Народным Собранием – в Карачаево-Черкесии (1996г.); Государственным Собранием – в Республике Алтай (1997г.); Парламентом Республики – в Кабардино-Балкарии (1997г.); Государственным советом – в Чувашской Республике (2000), в Республике Крым (2014 г.). Преамбулы этих конституций закрепили, что они приняты либо от имени многонационального народа республики, либо от имени полномочных представителей многонационального народа республики.

Широкое использование парламентского способа при принятии конституций легко объяснить: во-первых, парламент, являясь по сути своей представительным органом, вправе принимать «народные» решения, реализуя функции представительной демократии. Во-вторых, принятие конституции парламентом не требует дополнительных финансовых затрат: процедура проходит только в стенах парламента и осуществляется силами избранных депутатов. Устанавливаемые в таких случаях дополнительные условия набрать при голосовании квалифицированное большинство голосов, либо двойное голосование, либо другое условие не требуют материальных затрат. В случаях же когда для принятия конституции требуется создать специальный орган или провести референдум, финансовые затраты огромны. При этом нельзя не отметить, что принятие конституции парламентом без последующего утверждения конституции на референдуме, равно как и без предварительного, подлинного обсуждения проекта населением, может привести к искажению воли избирателей. Также нельзя не учитывать и «партийный» отпечаток, который неминуем в случае использования пропорциональной избирательной системы в формировании парламента. Поэтому этот способ нельзя назвать самым удачным.

В некоторых республиках действующие конституции принимались специально создаваемыми учредительными органами: Консти-

туционными Собраниями - в Дагестане (1994 и 2003гг.), в Калмыкии (1994г.), в Мордовии (1995г.), в Республике Марий Эл (1995г.). Причем, в Республике Марий Эл и Мордовии Конституционные Собрания рассматривались как органы, специально создаваемые только для принятия конституций, т.е. выступали в качестве учредительных собраний с ограниченными полномочиями. В Дагестане же Конституционное Собрание в 1994 году могло решать еще и другие вопросы государственного строительства, например, было уполномочено формировать Государственный Совет Республики Дагестан, возглавлявший в то время исполнительную власть в республике; избирать Председателя Государственного Совета – главу Республики; принимать решение об отрешении от должности Председателя Государственного Совета Республики Дагестан и проч., т.е. являлось учредительным собранием с неограниченными полномочиями.

Конституционные собрания формировались, как правило, из неоднородных представителей. Так, по ранее действующей Конституции Республики Мордовия, Конституционное Собрание состояло из депутатов Государственного Собрания и членов Правительства Республики, депутатов районных, городских, районных в городах представительных органов местного самоуправления всех уровней, а также депутатов Федерального Собрания России, избранных на территории Республики.

В некоторых республиках конституции принимались путем референдума - в Ингушетии (1994 г.), Тыве (2001 г.), Чеченской Республике (2003 г.). Возможность использования референдума в будущем для принятия или изменения конституции предусматривается в Ингушетии, Дагестане, Марий Эл, Мордовии и Удмуртии.

Оценивая принятие конституции на референдуме, необходимо указать на положительные и отрицательные стороны этого способа. На первый взгляд принятие конституции референдумом видится наиболее демократичным. Действительно, если проект конституции разрабатывался с соблюдением всех демократических процедур в условиях гласности, возможности выразить свое мнение и прошел через одобрение представительного органа, то голосование на референдуме придаст такой конституции особую легитимность. С другой стороны, применение референдума как самостоятельного способа принятия конституции, проект которой выработан правительством без участия полномочных представителей народа, вряд ли соответствует принципам демократии. Необходимо учитывать,

что проект конституции — сложный документ, и разумная его оценка в процессе поведения референдума для большинства граждан непосильна. К тому же избиратель поставлен перед выбором: одобрить весь текст целиком, либо отклонить весь текст (даже если не нравится какая-то одна статья). Поэтому решение избирателя во многом является результатом воздействия на него политических сил, средств массовой информации, административного давления и т.д. Иногда референдум по принятию конституции может проводиться в условиях политической нестабильности, что не способствует принятию взвешенных и глубоко продуманных решений². Все это делает институт референдума применительно к принятию конституции весьма уязвимым.

Политический опыт на сегодняшний день свидетельствует о том, что наиболее демократичным способом принятия конституции является принятие специальным учредительным собранием, избранным на основе всеобщих и прямых выборов и создаваемым в целях разработки и принятия конституции. Другим приемлемым вариантом является принятие конституции на референдуме после её разработки представительным органом и предварительного обсуждения проекта населением. Другими словами, возможно применять референдум как окончательную стадию принятия основного закона, используя перед ним процедуры взаимодействия со специально создаваемым органом по разработке и обсуждению проекта конституции.

Если говорить об изменениях республиканской конституции, то следует отметить, что граждане также реализуют свою волю и непосредственно, и через законодательный (представительный) орган республики. Например, в соответствии со статьей 71 Конституции Удмуртии поправки в Конституцию могут приниматься как Государственным Советом Удмуртии, так и на референдуме Удмуртской Республики. Также в соответствии с конституционными нормами в Республике Марий Эл и Мордовии поправки к соответствующим конституциям принимаются законодательным (представительным) органом республики или на референдуме.

Исходя из «жесткости» республиканских конституций, республиканский законодатель закрепил ограниченный круг субъектов, обладающих правом вносить предложения о конституционных изменениях. Помимо субъектов, традиционно представляющих высшие органы государственной власти республик, туда входят и представительные органы местного самоуправления (например, в Мор-

довии, республиках Адыгея и Алтай, Чеченской республике); народ и избиратели – в республиках Удмуртия, Хакасия, Алтай; межрегиональное общественное движение «Коми войтыр» – в Республике Коми.

В республиканских конституциях (хотя далеко не во всех) существуют особо охраняемые главы (разделы, части, статьи), изменение которых требует особой процедуры, не совпадающей с процедурой внесения изменений в любую другую часть текста конституции. Например, в случае изменения статей 1 и 123 Конституции Татарстана в Республике Татарстан должен проводиться референдум. Такие же особые условия содержит и Конституция Башкортостана, в соответствии со статьей 124 которой предложения о внесении изменений и дополнений в положения главы 1 «Основы конституционного строя Республики Башкортостан» и главы 11 «Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» рассматриваются Государственным Собранием Республики лишь после поддержки их пятьюдесятью тысячами избирателей.

О необходимости проводить референдум для изменения определенных статей (глав) республиканских конституций стоит высказать несколько соображений. Как уже было отмечено, положения статьи 1 Конституции Республики Татарстан могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан. При этом отдельные положения статьи 1 Конституции Татарстана (наряду с положениями статьи 1 Конституции Башкортостана и статьи 1 Адыгеи) решением Конституционного Суда Российской Федерации³ в свое время были признаны несоответствующими Конституции Российской Федерации, а значит, они должны были быть приведены в соответствие с федеральной Конституцией в безусловном порядке. Такое же положение с главой 1 «Основы конституционного строя» Конституции Ингушетия. В соответствии с императивной установкой статьи 15 этой Конституции положения названной главы не могут быть изменены иначе как всенародным референдумом, порядок проведения которого регулируется Конституционным законом Республики Ингушетия «О референдуме Республики Ингушетия». Фактически же все изменения Конституции Ингушетии оформлялись не референдумом, а соответствующими законами о поправках к Конституции Ингушетии. Например, изменения в главу 1 Конституции Ингушетии были внесены Конституционным законом Республики от 4 декабря 2002 года «О поправках к Конституции

Республики Ингушетия», статьей 1 которого предписывалось внести изменения и дополнения, исключающие в преамбуле и главе первой Конституции отдельные положения, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и утратившими силу. Таким образом, осуществление внесенных изменений в данном случае происходило в особом, не предусмотренном законом порядке.

Учитывая, что республиканские конституции входят в поле конституционного контроля Конституционного Суда Российской Федерации, не исключена ситуация, когда какая-либо норма конституции республики может быть признана не соответствующей федеральной Конституции. В этой связи нормы республиканских конституций, требующие особых условий (поддержки избирателей, созыва специальной коллегии, проведения референдума) для изменения их статей видятся излишними и весьма затруднительными с точки зрения их реализации.

Очевидна в данном случае имеющаяся проблема в закреплении особой охраны некоторых глав или статей конституций республик. Есть ли смысл проводить процедуру изменения республиканской конституции по усложненному порядку в случае, если какие-либо нормы конституции признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации? Думается, что нет. В данной ситуации необходимо предусмотреть упрощенный порядок внесения изменений в конституционный текст.

Помимо того, что в ситуации, когда изменение республиканской конституции обусловлено принятием актов федерального уровня, проведение в республике полной процедуры обсуждения и принятия поправок не имеет оснований, есть еще и вполне материальный, финансовый аргумент. Например, в 2010 году на проведение референдума по внесению изменений в Конституцию Тывы из бюджета республики было выделено 13 миллионов 800 тысяч рублей⁴. Стоит ли осуществлять такие траты, если исход дела предскажем? (При этом, безусловно, показано использовать референдум, когда речь идет о вопросах конституционного регулирования, имеющих важное общественное значение для республики и относящихся к исключительному ведению самой республики).

В этой связи заслуживает внимание статья 105 Конституции Дагестана, указывающая, что в случае изменения в соответствии с федеральным законом и законом Республики Дагестан наименова-

ний органов государственной власти, должностей, а также в случае признания компетентным судом в установленном порядке отдельных положений Конституции Республики Дагестан не соответствующими Конституции Российской Федерации, недействующими и не подлежащими применению соответствующие изменения в текст Конституции Республики Дагестан вносятся указом Главы Республики Дагестан. Так, например, 13 декабря 2013 года в соответствии с Законом Республики Дагестан от 20 июля 2011 г. № 39 «Об изменении наименования должности высшего должностного лица Республики Дагестан» Президентом Республики Дагестан был принят Указ № 333 «О внесении изменений в текст Конституции Республики Дагестан». Названным Указом в тексте Конституции Дагестана была произведена замена наименования «Президент Республики Дагестан» на «Глава Республики Дагестан».

Предусмотренный упрощенный порядок в данном случае адекватно отражает конституционные процессы. Как известно, решения Конституционного Суда Российской Федерации не требуют дополнительного подтверждения и вступают в силу безусловно. В случае признания какого-либо положения республиканской конституции не соответствующей Конституции Российской Федерации, это положение теряет юридическую силу. Следовательно, в таком случае есть необходимость только технически внести в конституцию республики соответствующие изменения.

В данной проблеме необходимо учитывать еще один аспект. Достаточно большой пласт конституционных норм в республиканских конституциях воспроизводит нормы федеральной конституции или федерального законодательства. Следовательно, такие нормы не могут изменяться республикой по собственному усмотрению. Об этом свидетельствует правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная им в своем Постановлении от 5 декабря 2012 года № 30-П⁵. Согласно этой позиции положения республиканских законов, воспроизводящие предписания федерального законодательства, следуют его юридической судьбе.

Резюмируя сказанное, можно сделать следующие выводы:

Первое: при принятии республиканской конституции в целях демократизации процедуры следует активнее применять институты всенародного обсуждения и публичных слушаний на территории республик.

Второе: изменения, касающиеся воспроизводимых из федерального законодательства норм, не могут обеспечиваться повышенной правовой охраной, т.е. для их изменения не могут устанавливаться

такие формы как референдум, народная инициатива и т.п. В этом случае логичнее ввести упрощенный порядок, т.к. воспроизводимые нормы охватывают область отношений, регулируемую либо только Российской Федерацией, либо Российской Федерацией совместно с ее субъектами, что означает в данной сфере приоритет федерального права. На практике такие ситуации возникают при приведении в соответствие республиканских конституций с федеральным законодательством в случае изменения или принятия новых федеральных законов, либо в случае признания положений конституций республик не соответствующими федеральной Конституции по решению Конституционного Суда Российской Федерации. Что касается норм, регулирующих вопросы ведения самой республики и при этом конкретизирующих или дополняющих федеральные нормы, то здесь, безусловно, необходима особая, усложненная процедура, отличная от процедуры изменения обычного закона республики. Фундаментальный, базовый характер конституций республик предопределяет их устойчивость, а значит, защиту от сиюминутных, конъюнктурных веяний.

Примечания

¹ См. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / под ред. Б.А. Страшуна. – М.: Норма, 2007. – С. 103.

² Там же. – С. 39.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

⁴ Муртазина Р.Р. Конституционный процесс в республиках Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Казань, 2014. – С. 25.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05 декабря 2012 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст. 7324.