

Научная статья

УДК 342.4

DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-3-5-10

Современные тенденции развития конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации

Светлана Борисовна Сафина

Башкирская академия государственной службы и управления
при Главе Республики Башкортостан
Уфа, Россия

svetlanasafina@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются основные направления развития конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации с учетом произошедших изменений федерального законодательства и конституционной реформы 2020 г. Рассматриваются особенности и значение воспроизведения федеральных норм в конституционном законодательстве республик. Особое внимание уделяется изменениям характера толкования конституции на республиканском уровне.

Ключевые слова

республика, конституция, конституционное законодательство, воспроизведение, конституционная реформа, конституционный совет, толкование

Для цитирования

Сафина С. Б. Современные тенденции развития конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2024. Т. 20, № 3. С. 5–10. DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-3-5-10

Modern Development Trends Constitutional Legislation of the Republics within the Russian Federation

Svetlana B. Safina

Bashkir Academy of Public Service and Administration
at the Head of the Republic of Bashkortostan,
Ufa, Russian Federation

svetlanasafina@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the main directions of the development of the constitutional legislation of the republics within the Russian Federation, taking into account the changes in federal legislation and the constitutional reform of 2020. This article deals with the features and significance of reproducing federal norms in the constitutional legislation of the republics. Particular attention is paid to changes in the nature of the interpretation of the constitution at the republican level.

Keywords

republic, constitution, constitutional legislation, reproduction, constitutional reform, constitutional council, interpretation

© Сафина С. Б., 2024

For citation

Safina S. B. Modern development trends constitutional legislation of the republics within the Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2024, vol. 20, no. 3, pp. 5–10. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-3-5-10

Республиканское конституционное законодательство начало формироваться вскоре после провозглашения России федеративным государством в 1918 г. Так, в 1921 г. республиканскими органами уже была принята Конституция Дагестанской АССР, в 1925 г. – Конституция Башкирской АССР, в 1926 г. – Конституция Татарской АССР и Конституция Чувашской АССР. С момента своего формирования конституционное законодательство республик всегда отличалось определенной специфичностью, обусловленной особенностями их правового статуса как субъектов Российской Федерации. Такие особенности объяснялись историческими условиями построения федерации в России, в которых национальные республики оказались фактически первыми субъектами, входящими в РСФСР. И в ныне действующей Конституции Российской Федерации эти особенности прямо закреплены в ее ст. 5 и 68.

В республиках, таким образом, в отличие от других субъектов Российской Федерации, где основные законы-уставы стали приниматься только в начале 90-х гг., конституционное законодательство формировалось и развивается достаточно долго. Имея более давнюю историю, оно отличается от уставного законодательства большим разнообразием по своему составу и своему содержанию. Этому поспособствовало, очевидно, во-первых, провозглашение Российской Федерации на национальной основе, во-вторых, признание в российских конституциях республик государствами, в-третьих, предоставление республикам права вводить свои государственные языки.

Говоря о конституционном законодательстве республики, мы понимаем его в широком смысле и подразумеваем, что оно охватывает, помимо республиканской конституции, и совокупность связанных с ней правовых актов: это «законы об изменениях и дополнениях (поправках) конституции; акты нормативного толкования республиканской конституции; принимаемые республикой декларации; заключаемые республикой договоры; конституционные законы республики; обычные законы и подзаконные акты республики» [1, с. 12].

В ходе трансформации федеративных отношений в России, в различных политико-правовых реалиях конституционное законодательство республик подвергалось разного рода изменениям, касающимся как его состава и структуры, так и его содержания. Исследуя современное состояние конституционного законодательства республик, можно говорить, что в его развитии сохраняются несколько тенденций.

С одной стороны, конституционное законодательство республик, в целях обеспечения системности конституционного законодательства в России в целом, продолжает воспроизводить по ряду общественных отношений федеральные нормы. Считаем, что такая тенденция обусловлена федеративным устройством российского государства и является имманентным свойством федерации. Конечно, степень воспроизведения может быть разной: в советский период можно было говорить о дословном дублировании федеральных норм в конституциях республик (вплоть до совпадения номеров статей); в 90-е гг. появилось очевидное разнообразие (нередко доходящее до несоответствия федеральной Конституции); начиная с 2000-х гг. актуализировался процесс приведения республиканских норм в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Само по себе наличие воспроизведенных из федеральной Конституции положений в республиканских конституциях не является негативным фактором, оно дает возможность сформировать ту правовую основу, на которой будет выстраиваться республиканское законодательство. Воспроизведенные федеральные нормы обеспечивают системное, полное и непротиворечивое регулирование важных общественных отношений в политической, экономической и социальной сферах на республиканском уровне.

Анализируя тексты республиканских конституций, можно увидеть, что в большинстве случаев федеральные нормы воспроизводятся не механически, а претерпевают определенные изменения и дополнения их формулировок. Безусловно, главы конституций республик об основах конституционного строя или о правовом статусе личности во многом повторяют федеральные положения, ведь там регулируются принципиальные отношения. В этой связи такое воспроизведение мы признаем резонным и вполне возможным. Положения об основах государственной и общественной жизни республики, ее правовой статус и государственно-правовые характеристики, основные приоритеты развития в составе Российской Федерации – все это в условиях единого правового поля федерации и республики неизбежно будет иметь совпадения.

Аналогично и с нормами республиканских конституций о правах и свободах человека и гражданина – без повторения норм федеральной Конституции сложно полным образом отобразить правовой статус личности, дополняя его гарантиями защиты прав и свобод на территории республики, как это усматривается из ст. 72 Конституции Российской Федерации. О целесообразности включения федеральных норм о правовом статусе личности в тексты республиканских конституций говорит пример Конституции Республики Крым, глава 2 которой называется «Защита прав и свобод человека и гражданина», но при этом включает в себя и принципы правового статуса, и перечень самих прав, и перечень обязанностей. Глава включает 43 статьи, практически повторяющие положения федеральной Конституции, и только заключительная, статья 54 говорит о том, что законами Республики Крым могут устанавливаться дополнительные, не установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина за счет финансовых, материальных и иных средств Республики Крым.

С другой стороны, необходимо сказать о сохранении законотворческой практики республик по опережающему правовому регулированию. Это, конечно, происходит в отношении тех вопросов, которые отнесены федеральной Конституцией к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, например, Республика Башкортостан приняла Кодекс об административных правонарушениях в январе 2001 г., в то время как российский КоАП был принят только в декабре 2001 г.

Республиканский законодатель нередко закрепляет в своих конституциях норму о том, что республика может дополнять и расширять социально-экономические гарантии, обеспечиваемые за счет собственных республиканских материальных, финансовых и иных средств. Здесь нередко проявляется республиканская инициатива во включении каких-либо обязательств в общефедеральную систему конституционных гарантий и одновременно задается направление развитию законодательства республики. В этой связи нельзя не отметить, что задолго до внесения в федеральную Конституцию поправок 2020 г., касающихся духовно-нравственных ценностей, некоторые республиканские конституции уже закрепляли в своих текстах ряд моральных и этических норм, отражающих воспитательный и идейный потенциал своего Основного Закона (конституции Алтая, Башкортостана, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии, Саха (Якутии) и др.). В частности, там говорилось и о поддержании толерантности, терпимости и уважения между верующими различных вероисповеданий, и о запрете пропаганды насилия, и об обязанности уважать нравственно-этические ценности, и о воспитании в детях готовности к общественно полезному труду, и др. Сейчас, после конституционной реформы 2020 г., мы наблюдаем эти изменения практически во всех региональных основных законах. Говоря о воспитательных задачах, также необходимо сказать и о том, что, например, в Республике Башкортостан старый закон о молодежной политике был принят еще в 1991 г. (новый аналогичный закон о молодежной политике в Республике Башкортостан был принят в 2021 г.), в то время как Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации» был принят в 2020 г.

Необходимо сказать и о новых тенденциях, обусловленных конституционной реформой 2020 г., вызвавшей многочисленные изменения федерального законодательства в части организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации. Среди новых направлений конституционного развития на республиканском уровне прежде всего следует сказать, конечно же, об упразднении конституционных судов в республиках. Ранее действующая редакция Федерального конституционного закона от 3 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», позволяющая республикам создавать собственные конституционные суды, в качестве одного из их полномочий предусматривала толкование республиканской конституции. В подтверждение этой позиции федеральный законодатель, прописывая основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в действующем на то время Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не обозначил среди них функцию толкования. Республиканские конституционные суды наработали немало решений об официальном толковании конституции и, как мы уже отмечали ранее [2, с. 13–19], такие акты составили определенный пласт в структуре конституционного законодательства соответствующей республики.

Учитывая тот факт, что перечень полномочий региональных парламентов вышеназванного закона являлся открытым, некоторые республики (Алтай, Крым, Мордовия, Чувашия) возложили функцию толкования конституции на свои парламенты, но актов толкования, принятых таким способом, не было. Этот опыт говорит о неудачности такого механизма, о его не востребоваемости в силу того, что парламентарии, как правило, в отличие от судейского корпуса, не обладают правовой квалификацией и не готовы эффективно осуществлять конституционное толкование. Это также подтверждает правоту позиции многих правоведов о том, что «толкование конституции должно осуществляться лицами, имеющими специфическую профессиональную подготовку», а также специализированным независимым органом, способным взять на себя функции арбитра [3, с. 130–134; 4, с. 50–53; 5, с. 125].

В перечне основных полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, содержащемся в действующем сегодня Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», также мы не увидим функции толкования регионального основного закона, но перечень этот по-прежнему открытый. Следовательно, функция толкования республиканской конституции может быть закреплена как за парламентом республики, так и за иным органом. Например, пришедшие на смену конституционным судам новые государственные органы в некоторых республиках – конституционные советы – наделяются функциями толкования. Принципиальным отличием сейчас является то, что решения конституционных советов не являются обязательными, а значит, такое конституционное толкование нельзя признать официальным.

Так, Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. № 2356-З Н 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» Конституционный совет наделяется полномочием толкования Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и принимает постановление, которое не позднее десяти дней со дня его принятия направляется в государственные органы Республики Саха (Якутия), органы местного самоуправления, должностным лицам, которых оно касается, подлежит опубликованию на их официальных сайтах, а также не позднее трех месяцев со дня его поступления подлежит обязательному рассмотрению ими. Это постановление также подлежит опубликованию на официальном сайте Конституционного совета и в газете «Ил Тумэн».

В Республике Татарстан в соответствии с Законом Республики Татарстан от 13 июня 2023 г. № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан» Конституционный совет разъясняет положения Конституции Республики Татарстан и принимает разъяснение, которое под-

лежит опубликованию в определенных законом газетах, на Официальном портале правовой информации Республики Татарстан, а также на официальном сайте Конституционного совета.

В Республике Башкортостан особый случай: соответствующим Законом от 21 ноября 2022 г. № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» устанавливается, что по запросу Государственного Собрания Республики Башкортостан Конституционный совет готовит проект толкования Конституции Республики Башкортостан, который потом принимается Государственным Собранием в форме постановления.

Таким образом, мы наблюдаем тенденцию постепенного замещения актов нормативного толкования республиканских конституций, принятых в порядке конституционного судопроизводства, актами иного свойства. Принимая во внимание, что республиканские парламенты практически не используют право на толкование конституции, таких актов будет очень мало. А в случае, когда акт толкования будет принят конституционным советом республики, он не является обязательным, что автоматически лишает его места в системе конституционного законодательства республики. В любом случае судьба актов официального толкования республиканской конституции пока не определена и потребует дополнительного правового исследования.

Список литературы

1. **Сафина С. Б.** Современное состояние и пути совершенствования конституционного законодательства республик в составе Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 42 с.
2. **Сафина С. Б.** Предмет толкования в решениях конституционных судов республик по делам о толковании конституции // *Российский судья*. 2018. № 2. С. 13–19.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. Б. А. Страшуна. М.: Норма, 2007. 764 с.
4. **Исаев М. А.** Основы конституционного строя Норвегии. М.: Муравей, 2001. 213 с.
5. **Егоров С. А.** Конституционный надзор в современной политико-правовой теории США // *Государство и право*. 1991. № 4. С. 121–131.

References

1. **Safina S. B.** Current state and ways to improve the constitutional legislation of the republics within the Russian Federation: Abstract of dis. Moscow, 2019. 42 p. (in Russ.)
2. **Safina S. B.** Subject of interpretation in decisions of constitutional courts of republics in cases of interpretation of the constitution. *Russian Judge*, 2018, no. 2, pp. 13–19. (in Russ.)
3. Constitutional (state) law of foreign countries. General part: Textbook for universities / ed. B. A. Strashuna. Moscow, Norma publ., 2007. 764 p. (in Russ.)
4. **Isaev M. A.** Fundamentals of the constitutional system of Norway. Moscow, Muravey publ., 2001. 213 p. (in Russ.)
5. **Egorov S. A.** Constitutional supervision in modern political and legal theory of the United States. *State and Law*, 1991, no. 4, pp. 121–131. (in Russ.)

Информация об авторе

Сафина Светлана Борисовна, доктор юридических наук, доцент, Секретарь Конституционного совета Республики Башкортостан, заведующая кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Information about the Author

Svetlana B. Safina, Doctor of Law, Associate Professor, Secretary of the Constitutional Council of the Republic of Bashkortostan, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Bashkir Academy of Public Service and Administration under the Head of the Republic of Bashkortostan (Ufa, Russian Federation)

*Статья поступила в редакцию 28.06.2024;
одобрена после рецензирования 05.07.2024; принята к публикации 30.07.2024*

*The article was submitted 28.06.2024;
approved after reviewing 05.07.2024; accepted for publication 30.07.2024*