

УДК 342.55
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-87-91

E.V. Malinenko, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, South-Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

CONSTITUTIONS AND CHARTERS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN MODERN REALITIES

Constitutions and charters of the subjects of the Russian Federation are considered as integral structural and functional elements of its legal system. Gaps and collisions of these documents are identified. It is noted that the current condition of the Russian state requires constant clarification of legal norms and, accordingly, amending the constitution and charters of the subjects of the Russian Federation.

Key words and word-combinations: constitution, charters, subjects of the federation, constitutional doctrine.

Э.В. Малиненко, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: lora.alt@mail.ru)

КОНСТИТУЦИИ И УСТАВЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ

Аннотация. Рассматриваются конституции и уставы субъектов Российской Федерации как неотъемлемые структурно-функциональные элементы ее правовой системы. Выявляются пробелы и коллизии этих документов. Отмечается, что современное состояние Российского государства требует постоянного уточнения правовых норм и, соответственно, внесения изменений в конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: конституция, уставы, субъекты федерации, конституционная доктрина.

Актуальность проблемы российского конституционализма в региональном измерении усиливается в связи с происходящими изменениями в государстве и обществе. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации — неотъемлемые структурно-функциональные элементы ее правовой системы, ставшие предметом научных исследований не в последнюю очередь по причине коллизий, пробелов и противоречивых норм, характерных для многих из них.

Высказанная ранее авторская позиция об особом значении разработки теории разделения полномочий остается значимой и для настоящего времени [1, с. 28]. Незавершенность дискуссий по данной проблематике в науке конституционного права предполагает необходимость системного анализа конституций и уставов субъектов РФ.

Сложившиеся тенденции в современной юриспруденции предполагают несколько направлений развития конституционного правотворчества. В ходе эволюции российского конституционализма постепенно утверждается принцип верховенства Конституции России и закона, что и должно определять иерархию источников права. В основе концептуальной идеи правовой иерархии — построение единой модели конституций и уставов субъектов РФ, соответствующей нормам Основного Закона РФ. По нашему мнению, в процессе реализации конституционных принципов российского федерализма следует руководствоваться доминирующим направлением конституционной практики — распределением публичной власти между федеральным центром и отдельными составляющими Федерацию территориями [2, с. 20].

И.Н. Барциц отождествляет идею правового единства с совместным, кооперированным выполнением поставленных перед единым федеративным государством задач [3]. Суть позиции Т.Н. Карасевой заключается в необходимости обеспечения правового единства на основе общих принципов российского федерализма, определяющих природу государственного устройства страны [4, с. 28]. Федеративная природа выражается в конституциях и уставах субъектов РФ через правовой анализ статуса субъекта Федерации. Например, статус Ростовской области определяется Конституцией РФ и Уставом области и может быть изменен по их взаимному согласию в соответствии с федеральным конституционным законом [5]. В рамках такого подхода некоторые ученые-правоведы, например К.А. Ишеков, отмечают влияние внешних факторов на тенденции процесса нормативных предписаний конституций и уставов субъектов РФ, несовпадение характеристик их правового статуса и многообразие правовых норм [6, с. 2]. Данный подход сформировался достаточно давно, при этом отметим возможность существования иной позиции относительно практики конституционного правоприменения в российских регионах.

Следует отметить необходимость внедрения в политическую практику нового термина «региональная конституционалистика». Процедура реализации нормативных правовых актов основывается в правовом аспекте на их содержании, определении места в региональной конституционалистике. Наличие специфических правовых норм, отличающихся особенностями, в основе которых территориальная организация публичной власти, представляет основу формирования конституционной (уставной) теории — теории регионального конституционализма. Формирование концепции правового плюрализма, основанной на тезисе о многообразии правовых норм, позволит радикально влиять на общественное положение человека и гражданина в зависимости от постоянного нахождения (официальной государственной регистрации) на территории субъекта РФ.

Поводом к размышлениям является и идея Е.А. Печкуровой о возмож-

ности признания конституций и уставов субъектов РФ основными законами ввиду их слабо выраженной учредительной функции. По ее мнению, данная проблема применима ко всем субъектам РФ, находящимся в пределах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов [7, с. 9–10].

Согласно позиции, сформулированной Я.А.Зориной, существует возможность рассмотрения основных законов (конституций (уставов) субъектов РФ) в качестве формы выражения их политико-правовых статусов: «Из нормативного содержания частей 1 и 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации следует, что основным предназначением конституции (устава) субъекта Федерации является придание юридической формы фактическому статусу республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов в составе России» [8].

В соответствии со сложившимися политико-правовыми реалиями назрела необходимость переосмыслить значение конституций и уставов субъектов РФ в условиях современной государственности и рассмотреть необходимость проведения конституционализации российского права и законодательства. Происходящие изменения состояния гражданского общества обуславливают социальную потребность в постоянном динамичном совершенствовании конституций (уставов) российских регионов.

Понятие «региональная конституционалистика» достаточно ново для конституционного права, но наравне с иными современными юридическими терминами и категориями оно потенциально пригодно к инкорпорации в категорию актуальных элементов права, составляющих его систему. Данный термин отождествляет необходимость обозначения понятия на региональном уровне и принадлежность к региональной отрасли конституционного права, а не к российскому праву в целом. Обновление конституционного права с позиций правоприменения делает необходимым научное обоснование и осмысление проблем региональной конституционалистики, в основе которой — соответствующая конституционная (уставная) теория. В ее контексте правомерно рассмотрение значимости конституций и уставов субъектов РФ в качестве источников конституционного права, что определяет правовое содержание нормативных актов не федерального уровня, связанное с характеристиками, структурой и содержанием конституций и уставов субъектов РФ.

Конституция России обладает фактором юридической стабильности на основе законности и обоснованности. В свою очередь, конституции республик можно рассматривать в качестве гаранта правовой стабильности в субъектах РФ. Отсутствие концепции конституционной (уставной) теории предполагает наличие различных политико-правовых идей, выраженных в нормах конституционного законодательства.

Неурегулированность соотношения юридических понятий «республика» и «государство» и возникновение единого правового понятия «государство-республика» противоречит конституциям республик. Отсутствие правовой концепции их суверенной государственности в составе Российской Федерации приводит к юридическим коллизиям. Динамика совершенствования

конституций, законодательное обеспечение необходимости конституционно-правового регулирования отсутствует. Необходимо правовое единство в реализации данного понятия. Равноправие субъектов РФ, выражающееся в их конституционно-правовом статусе, предполагает приведение конституций республик в соответствие прежде всего применительно использования понятия «государство». По мнению А.Н.Артамонова, «современными проблемами законодательного регулирования на уровне субъектов Федерации... являются недостаточный анализ региональными органами государственной власти норм федерального законодательства на фоне динамичного изменения последнего, неверное толкование органами власти положений действующего законодательства» [9, с. 2].

Отсутствие общей концепции предполагает возможность интерпретации правовых норм. Отдельные республики в своих конституциях провозглашают себя государствами, иные полагают необходимым исключить данный термин. Конституции республик в составе Российской Федерации различны по своей структуре и правовому содержанию. Предпосылки их принятия основаны на совокупности многочисленных факторов. К числу основ конституционно-правового статуса республик в составе Российской Федерации относятся: основы конституционного строя, связанные с правовым статусом личности и реализацией права народа на самоопределение, формированием национально-государственного устройства, созданием этническими общностями национально-культурных автономий; осуществление принципа народного суверенитета в республиках; наличие Основного Закона и государственных языков, утверждение государственных символов; становление специфической системы органов государственной власти республик [1, с. 30].

По утверждению Н.А. Михалевой, «всем региональным основным законам, как и федеральной Конституции, присущи однотипные черты и юридические свойства. Это: учредительный характер; нормативность; легитимность; реальность; прямое действие; встроенность в единую правовую систему России; программность; преемственность; стабильность; юридическая база текущего регионального законодательства; наивысшая степень правовой защиты» [10, с. 43]. Тем не менее обилие специальных научных трудов в сфере исследований конституций республик в составе Российской Федерации не привело к общей формулировке концепции российского конституционализма. В краях, областях, городах федерального значения, автономных округах и автономной области в отличие от республик законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ принимается устав. Уставы субъектов РФ во многом сходны, но также обладают спецификой, обусловленной культурно-историческими, географическими и социально-экономическими особенностями развития регионов. Структура устава субъекта РФ включает обязательные и дополнительные положения. В ней закрепляются правовые статусы высшего должностного лица, высшего законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Анализ структуры уставов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о необходимости разработки

модельных проектов теоретических положений, определяющих структуру и основное содержание устава.

Содержание устава, как и содержание конституции субъекта Федерации, составляют обязательные и дополнительные установленные органами государственной власти правовые нормы. Уставы закрепляют, как правило, общие принципы правового статуса субъектов РФ; обеспечивают социально-экономическое развитие территории; способствует формированию комплексного законодательного регулирования; устанавливает систему органов государственной власти субъектов РФ, основанную на институтах непосредственной демократии; способствует формированию политического участия граждан в управлении государственными делами. Верховенство устава по отношению к иным региональным актам предполагает его прямое действие на территории субъекта Федерации и особый порядок его принятия. В соответствии с общепризнанными принципами верховенства права в случае противоречия региональных нормативных актов уставу действуют нормы устава.

Нынешнее состояние Российского государства требует постоянного уточнения правовых норм и, соответственно, внесения изменений в конституции и уставы субъектов РФ, а в дальнейшем реализации конституционных (уставных) норм в правоприменительной практике субъектов РФ. Очевидно, что отсутствие официальной государственной конституционной доктрины как на федеральном, так и на региональном уровне влечет огромное количество неконструктивного разнообразия структуры и содержания текстов конституций и уставов субъектов Федерации и приводит к наличию пробелов в теории и практике российского конституционализма.

Библиографический список

1. Малиненко Э.В. Конституции республик Российской Федерации – основные источники права субъектов Российской Федерации (историко-правовой аспект) // Юрист-правовед. 2015. № 4(71). С. 5–8.
2. Добрынин Н.М. Насущные задачи развития российской модели федерализма: онтологический дискурс о системных свойствах Федерации // Государство и право. 2017. № 9.
3. Барциц И.Н. О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 9.
4. Карасева Т.Н. Пределы соответствия конституций и уставов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2013.
5. Устав Ростовской области (от 19 апр. 1996 г.; с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
6. Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. Саратов, 2013.
7. Печкурова Е.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации как источники конституционного права (на примере субъектов, находящихся в пределах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010.
8. Зорина Я.А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2008.
9. Артамонов А.Н. Создание законов в субъектах Российской Федерации. Ростов н/Д, 2011.
10. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.