

УДК 342.4

*М.А. Мокшина***20 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Определяется роль действующей Конституции УР, ее достоинства. Конституция республики в составе Российской Федерации – это основной закон, обладающий высшей юридической силой, обязательный признак государственности, юридический фундамент государственной и общественной жизни. Анализируя смысл и значение Конституции Удмуртской Республики, важно учитывать динамику изменения представлений об этом документе в контексте конкретно-исторических реалий. Развитие законодательства в республиках до 1999 г. характеризовалось их стремлением к расширению собственных прав, что шло вразрез с конституционными принципами федерализма.

Рассматриваются некоторые проблемы, связанные с необходимостью изменения ряда положений Конституции УР и ее совершенствованием. В Конституции УР должен быть закреплён институт прав и свобод человека и гражданина, учитывая их особую значимость. Изложение перечня прав и свобод необходимо для того, чтобы органы государственной власти знали, какие права и свободы они должны обеспечивать и защищать.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституция Удмуртской Республики, конституционно-правовой статус республик, основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, государственный суверенитет, система органов государственной власти республики.

20 лет действия Конституции Удмуртской Республики – это время для подведения итогов и выстраивания приоритетов в развитии республики с позиций конституционализма.

Федеративная природа России обуславливает существование, наряду с Конституцией РФ, основных законов субъектов РФ.

Часть 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации гласит: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство».

Конституция республики в составе Российской Федерации – это основной закон, обладающий высшей юридической силой, обязательный признак государственности, юридический фундамент государственной и общественной жизни.

«Конституцию можно рассматривать как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе которого функционирует механизм государственной власти, обеспечиваются права и свободы личности, политическая стабильность и государственное единство»¹.

Конституции республик воспроизводят основные принципы конституционного строя, закреплённые в Конституции Российской Федерации, идеи гуманизма, законности, основные права и свободы человека и гражданина, принципы, определяющие взаимоотношения федерального центра и республик, механизм демократической организации и эффективного функционирования органов публичной власти.

Конституция Удмуртской Республики была принята Верховным Советом 7 декабря 1994 г. В ней два раздела, десять глав, 71 статья.

Основной закон республики закрепляет:

– конституционно-правовой статус республики, его политико-территориальную организацию; официальное наименование, характер взаимоотношений с Российской Федерацией;

– основы конституционного строя;

– защита прав и свобод человека и гражданина;

– систему, порядок формирования, компетенцию, формы конституционной ответственности республики, органов законодательной, исполнительной и судебной власти; организацию местного самоуправления;

– порядок принятия Конституции и внесения в нее поправок.

Анализируя смысл и значение Конституции Удмуртской Республики, важно учитывать динамику изменения представлений об этом документе в контексте конкретно-исторических реалий.

¹ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). 2-е изд., изм. и доп. М.: ЮРКОМПНИИ, 2013. С. 10.

В середине – конце 90-х гг. был взят курс на децентрализацию государственного управления в политической и экономической сферах жизни с подключением к этому процессу региональных властей, что требовало получения ими нового статуса². Принятая 12 июня 1990 г. № 22-1 Декларация о государственном суверенитете РСФСР³ указала, в частности, на необходимость расширения прав составных частей Республики. Вслед за этим абсолютно все бывшие автономные республики в составе РСФСР приняли декларации о своем государственном суверенитете, то есть без согласия РСФСР изменили свой конституционно-правовой статус. Декларация о государственном суверенитете Удмуртской Республики⁴ была принята 20 сентября 1990 г. Она послужила основой для подготовки и принятия Конституции Республики, заключения Федеративного договора и межреспубликанских договоров, совершенствования республиканского законодательства.

В качестве компромисса между центром и регионами в 1992 г. был подписан Федеративный договор, стабилизировавший хрупкий баланс интересов в сфере территориальной организации власти. Но кризис государственности не был разрешен. И с принятием Конституции РФ 1993 г. долгое время конституции республик в той или иной форме содержали указание на их суверенитет. С.А. Авакьян отмечает: «Опыт России показал, что “выторгованная” субъектами Российской Федерации самостоятельность в осуществлении управления, к сожалению, не привела ни к чему хорошему, начался региональный сепаратизм, пренебрежительное отношение к федеральному законодательству»⁵.

Таким образом, развитие законодательства в республиках до 1999 г. характеризовалось их стремлением к расширению собственных прав, что шло вразрез с конституционными принципами федерализма. Основные противоречия между федеральным и региональным законодательством субъектов РФ можно сгруппировать по следующим позициям:

- этнические корни государственности субъектов Федерации;
- возможность одностороннего изменения статуса субъектов Федерации;
- договорная природа нахождения субъектов Федерации в составе Федерации;
- суверенитет субъектов Федерации, присвоение отдельных полномочий и предметов ведения Федерации;
- приоритет законодательства субъектов Федерации над федеральным законодательством;
- принадлежность территории, земли и природных ресурсов;
- республиканское гражданство и так далее⁶.

С 1999 г. начался новый этап в развитии федеративных отношений в России, который продолжается и в настоящее время. Он характеризуется стремлением гармонизировать взаимоотношения с федеральным центром, обеспечить целостность России, укрепить вертикаль власти, стабилизировать правовую основу Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также единой государственной правовой политики законотворческой деятельности субъектов Федерации 10 августа 2000 г. был принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»⁷.

Указ Президента Российской Федерации определил перспективы развития регионального законодательства, повышения качества законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и обозначил политику на укрепление принципов и институтов правового государства.

В сентябре 1999 г. Президиумом Государственного Совета Удмуртской Республики было принято решение о создании рабочей группы, которая должна была подготовить предложения по внесе-

² Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 222.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁴ Ведомости Верховного Совета Удмуртской Республики. 1990. № 1.

⁵ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: материалы междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Изд. дом РоЛиКС, 2010. С. 17.

⁶ Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru/about/gdfsrf20/>

⁷ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

нию изменений и дополнений в Конституцию Удмуртской Республики (в дальнейшем переименованную в Конституционную комиссию, состав которой был увеличен до 36 человек).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и принятым Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» от 6 октября 1999 г., Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. №10-П⁸ в Конституцию Удмуртской Республики был внесен ряд принципиальных поправок и изменений. Из текста Конституции Удмуртской Республики была исключена категория о суверенном характере государственной власти (ст. 1); отменено гражданство Удмуртской Республики (ст. 8); земля и другие природные ресурсы прекратили быть достоянием народа Удмуртской Республики (ст. 13) и др.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации суверенитет был определен не просто как совокупность предметов ведения и полномочий, но «как верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении». В таком понимании Конституция «не предполагает какого-либо государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации».

За субъектами РФ признается лишь полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения. И сейчас ч. 1 ст. 1 Конституции Удмуртской Республики гласит: «На основании волеизъявления многонационального народа Российской Федерации Удмуртская Республика – Удмуртия- государство в составе Российской Федерации, исторически утвердившееся на основе осуществления удмуртской нацией и народом Удмуртии своего неотъемлемого права на самоопределение и самостоятельно осуществляющее государственную власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики».

Конституционный Суд РФ указал, что использование в ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации понятия «республика (государство) не означает, в отличие от Федеративного договора, признания государственного суверенитета этих субъектов, а отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанного с факторами исторического, национального и иного характера».

Конституция УР закрепляет основы конституционного строя. Одни ученые считают, что перечисление в Конституции правовых норм федеральной Конституции о принципах устройства государства и общества делает излишне громоздкой всю законодательную систему страны. Но другие считают, что такое перечисление является необходимым для упрочения единства РФ. Следует сказать, что все основы конституционного строя едины, а повторение их в конституциях производны.

Согласно Конституции Российской Федерации регламентация основ правового статуса личности составляет предмет исключительного ведения Федерации (п. «в» ст. 71).

Субъекты Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами закрепляют права и свободы человека и гражданина. В конституциях республик содержатся положения, которые характеризуются особенностью формы и содержания. Одни конституции достаточно подробно воспроизводят права и свободы, закрепленные на конституционном уровне, другие ограничиваются признанием и установлением системы гарантий, третьи – вообще не содержат правовых норм, которые закрепляют институт прав и свобод в основном законе субъекта РФ.

Анализ Конституции РФ и конституций республик показывает, что регламентация правового статуса человека и гражданина качественно отражает новый взгляд на природу основных прав и свобод человека и гражданина.

Так, Конституция УР впервые закрепила:

- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2);
- принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина (ст. 17);
- неотчуждаемость прав человека (ч. 2 ст. 16);
- непосредственное действие на территории УР общепризнанных принципов и норм международного права (ч. 6 ст. 7).

Первоначально Конституция УР достаточно полно определяла основы правового статуса человека и гражданина. Но в дальнейшем из Конституции УР был исключен перечень прав и свобод че-

⁸СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ловека и гражданина (регулирование прав и свобод – предмет исключительного ведения РФ), отменены положения о гражданстве и др.

Вопросы гражданства – сфера федеральной компетенции. В соответствии с Конституцией РФ Федеральный закон «О гражданстве РФ» от 31 мая 2002 г.⁹ исключил принцип гражданства Федерации и республик в ее составе. Оно провозглашается единым и равным независимо от оснований приобретения.

В настоящее время гл. 2 Конституции УР содержит только нормы, посвященные защите прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что в Конституции УР должен быть закреплён институт прав и свобод человека и гражданина, учитывая их особую значимость. Без закрепления прав и свобод теряется основной смысл Конституции, так как изначальной целью принятия первых конституций была защита прав и свобод человека и гражданина от произвола со стороны государства. Кроме того, изложение перечня прав и свобод необходимо для того, чтобы органы государственной власти знали, какие права и свободы они должны обеспечивать и защищать.

Элементом конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации является наличие системы легитимных региональных органов публичной власти.

Конституция Российской Федерации предоставила субъектам Российской Федерации определённую самостоятельность в установлении их системы органов государственной власти, но с учетом требований, заложенных в ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, то есть в соответствии с основами конституционного строя РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰. При этом учитываются политические, экономические, национальные, географические и другие региональные особенности, свойственные отдельным субъектам РФ. Система органов государственной власти субъектов, их правовой статус полнее отражается в конституциях, уставах субъектов РФ в соответствии с принципом разделения властей.

За период, со дня принятия Конституции Удмуртской Республики, самое большое количество изменений было внесено в нормы Конституции Удмуртской Республики, определяющие статус органов государственной власти.

Важным шагом конституционной реформы в Удмуртской Республике можно назвать проведение референдума Удмуртской Республики, который был призван выявить волеизъявление граждан Удмуртской Республики о системе органов государственной власти Удмуртской Республики. На референдум был вынесен вопрос: «Принимаете ли вы поправку в части первой статьи 10-й Конституции Удмуртской Республики, изложив ее в следующей редакции: “Государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют Государственный Совет Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, Конституционный Суд Удмуртской Республики, мировые судьи Удмуртской Республики”».

В Удмуртской Республике могут образовываться иные органы государственной власти. Порядок их формирования и компетенция определяется законами Удмуртской Республики в соответствии с федеральным законодательством»».

26 марта 2000 г. состоялся референдум по поправке в Конституцию Удмуртской Республики. Поправка была принята: за нее проголосовало около 69 % избирателей (в голосовании приняли участие более 70 % избирателей).

А 18 апреля 2000 г. на сессии Государственного Совета Удмуртской Республики был принят законопроект «О внесении поправок в Конституции Удмуртской Республики». Таким образом, впервые в Конституции Удмуртской Республики определена роль Президента Удмуртской Республики в системе органов государственной власти Удмуртской Республики, порядок его формирования, полномочия.

15 октября 2000 г. состоялись первые в истории республики выборы Президента УР.

В связи с введением поста Президента УР были перераспределены полномочия между Президентом, Правительством и Государственным Советом УР. Осенью 2003 г. Конституционная комиссия УР рассмотрела 60 поправок в Конституции УР, большинство из них касались полномочий органов государственной власти УР. Причина внесения такого количества поправок – принятие Федерального закона от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъекта РФ», в ча-

⁹Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

стности, пересмотрены полномочия законодательного органа – Государственного Совета УР, установлены иные гарантии неприкосновенности депутата.

Согласно Конституции УР срок полномочий для Президента и Государственного Совета был 4 года. Эта норма была пересмотрена. Произошло увеличение срока полномочий с четырех до пяти лет. Был проведен анализ законодательства субъектов РФ в части срока полномочий высших должностных лиц и законодательных органов субъектов РФ. Он позволил сделать следующие выводы: большинство субъектов РФ установили пятилетие сроки полномочий. По этому пути пошла и Удмуртская Республика.

Конституционный процесс уточнения статуса органов государственной власти в Удмуртской Республике продолжается до сих пор. В частности, гл. 6 Конституции Удмуртской Республики сейчас носит наименование «Глава Удмуртской Республики». Статья 44 Конституции Удмуртской Республики гласит: Глава Удмуртской Республики является высшим должностным лицом Удмуртской Республики и возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Удмуртской Республики – Правительство Удмуртской Республики.

Часть 1 ст. 32 Конституции Удмуртской Республики закрепляет следующее: Государственный Совет Удмуртской Республики состоит из 90 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В Российской Федерации её субъекты обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и её полномочий по предметам совместного ведения РФ и её субъектов (ст. 73 Конституции). Конституция РФ не устанавливает закрытый перечень предметов ведения субъектов РФ, а предоставляет им возможность в соответствии с основами конституционного строя и верховенством федерального законодательства самостоятельно закреплять предметы ведения субъектов РФ.

В Конституции Удмуртской Республики воспроизведено содержание ст. 72 Конституции Российской Федерации (предметы совместного ведения). На наш взгляд, в Конституции Удмуртской Республики должен быть закреплён перечень собственных предметов ведения, что будет способствовать более четкому уяснению законодательным органом государственной власти УР границ правового поля, в котором этот орган осуществляет свои законодательные полномочия.

Многочисленные изменения и дополнения в Федеральный закон №184-ФЗ и другие федеральные законы, определяющие полномочия и основы власти субъектов РФ, привели не столько к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, сколько к деградации федеративного устройства России. Такое состояние федеративных отношений выражается в следующем: Федеральный закон № 184 фактически заменил Конституцию РФ и конституции (уставы) субъектов РФ в части определения статуса субъектов РФ. Он установил:

- 1) систему органов государственной власти субъектов РФ и организационную основу их деятельности;
- 2) территориальные основы статуса субъектов РФ;
- 3) полномочия по предметам совместного ведения и фактически полномочия по предметам ведения самого субъекта РФ;
- 4) экономические и финансовые основы статуса субъектов РФ.

Сложившаяся ситуация вступила в явное противоречие с положением ч.5 ст. 66 и ч.1 ст. 137 Конституции РФ, устанавливающими, что изменение статуса субъектов РФ, а следовательно, и сам статус должны быть определены не федеральным, а федеральным конституционным законом. Имеется Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Российской Федерации», но он не затронул вопроса статуса субъекта: данная задача осталась нерешенной¹¹.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Конституция Удмуртской Республики это – живой, действующий документ, который находится в сложных динамических взаимоотношениях с общественно политической и правовой деятельностью. Основной закон Удмуртской Республики определяет вектор государственно-правового, социально-экономического и культурного развития нашего региона, ориентируется на международные стандарты (приоритет прав и свобод человека, регионализм, федерализм, местное самоуправление, равноправие русского и удмуртского языков).

Поступила в редакцию 21.11.14

¹¹ Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года / под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2014. С. 114.

*М.А. Mokshina***20 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE UDMURT REPUBLIC: STATUS AND PROSPECTS**

The role of the current Constitution of the Udmurt Republic and its merits are defined. The Constitution of any republic in the Russian Federation – is the fundamental law which has supreme legal force, a mandatory feature of statehood, a legal foundation of state and public life. Analyzing the meaning and the significance of the Constitution of the Udmurt Republic, it is important to take into account the time history of beliefs about this document in the context of specific historical realities. The legislation development in republics until 1999 was characterized by the desire of republics to expand their rights, which was contrary to the constitutional principles of federalism.

The author discusses some problems associated with the need to change a number of provisions of the Udmurt Republic Constitution and its improvement. The Constitution of the Udmurt Republic should legislate the Institute of human and civil rights and freedoms with due account for their special significance. Restatement of rights and freedoms is necessary for public authorities to know what rights and freedoms they should provide and protect.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Constitution of the Udmurt Republic, constitutional and legal status of republics, foundations of the constitutional system, human and civil rights and freedoms, national sovereignty, system of state authorities of the Republic.

Мокшина Маргарита Анатольевна
кандидат юридических наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Mokshina M.A.,
Candidate of Law, Associate Professor
Udmurt State University
426034, Russia, Izhevsk, Universitetskaya st., 1/4