

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ КАК ОДНОГО ИЗ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Г. Б. Эшматова

УДК 342

В статье анализируются вопросы развития конституционно-правового законодательства в условиях формирующегося в Российской Федерации гражданского общества. Уделено внимание законодательной деятельности Республики Алтай.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционно-правовые нормы, федерализм, субъекты федерации, республика.

Развитие конституционализма является важным фактором исторического процесса. Эта проблема предполагает изучение политической системы. Политическая система складывается из политических институтов, посредством которых в обществе осуществляются власть или ее распределение. Составной частью политической системы являются социокультурные компоненты: правовые и культурные нормы, ценности, образцы поведения, политические доктрины. Политическая система осуществляет управление, координацию поведения отдельных людей и групп путем выработки определенных правил (законов, норм), организации их применения.

В науке конституционного права под конституцией понимается система норм, имеющих высшую юридическую силу и регулирующих основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством – с другой, а также основы самого государства [1, с. 160].

Конституция – это Основной Закон государства. Главные вопросы содержания конституции – о власти, формах собственности, положении личности, обустройстве государства. Конституционные нормы являются основополагающими для деятельности государственных органов, политических партий и иных общественных объединений, должностных лиц, граждан страны и пребывающих на ее территории иностранцев. Конституция является ядром всей правовой

системы России и определяет смысл и содержание других законов.

В истории Российской Федерации насчитывается пять Конституций – 1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978 г. и 1993 г. Принятие каждой из них знаменовало существенные изменения в жизни общества, подводило итог предшествующему развитию, определяло новый этап в истории развития государства, отражало утверждение новых концепций или углубление и развитие прежних.

Первые четыре конституции были по своему типу советскими социалистическими конституциями. Несмотря на существенные особенности, присущие каждой из них, они развивались в соответствии с принципом преемственности, отражающей сохранение социалистических ценностей, утверждение советской власти, носили классовый характер, выступая как воплощение диктатуры рабочего класса, затем его руководящей роли [2, 3, 4].

Нынешняя Конституция РФ принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., которая зафиксировала ликвидацию советской политической системы и придала государственному устройству России форму президентской республики. Конституция РФ закрепила федеративное устройство страны [5].

Современная Россия – конституционная федерация. Еще до принятия Конституции РФ 1993 г., закрепляющей ее федеративное устройство, в 1992 г. были заключены договоры о разграничении предметов ведения

между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов федерации. Эти договоры затем были сведены в единый Федеративный договор. Многие положения этого Договора нашли свое отражение в Конституции РФ.

Для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов построения системы правления. Это связано с многонациональным составом населения страны. В отличие от других государств, в России сложилась асимметричная форма федерализма: республики обладают большим объемом прав, чем края, области, города, округа в их взаимоотношениях с центром. В основе конституирования лежит национально-территориальный принцип.

При этом существующая асимметричность не затрагивает основных аспектов реализации принципа равноправия. В настоящее время в составе Российской Федерации 83 субъекта. Границы между субъектами РФ не могут быть изменены без их согласия. Единоличного права выхода из Российской Федерации ее субъекты не имеют. Правовой статус субъекта определяется Конституцией РФ и собственной конституцией (уставом) субъекта. Этот статус может быть изменен по взаимному согласию РФ и самого субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. Применительно к статусу субъектов РФ в Конституции категория «суверенитет» не употребляется, это понятие используется по отношению к Российской Федерации в целом, хотя некоторые республики называют себя суверенными государствами. Федеративные отношения субъектов с федерацией характеризуются разграничением предметов ведения и полномочий, относящихся только к компетенции государственной власти Российской Федерации (исключительное ведение РФ) и относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По остальным предметам ведения и полномочий субъекты РФ согласно ст. 73 Конституции РФ обла-

дают всей полнотой государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов возможно как на основе Конституции РФ, так и на основе договоров между РФ и ее субъектами. Все субъекты имеют представительство на федеральном уровне и возможность обращения к Президенту РФ, Правительству РФ, в Конституционный суд РФ и другие органы федерации. Субъекты федерации имеют право законодательной инициативы в Государственной Думе. У каждого субъекта есть свой основополагающий акт: конституция – у республик, устав – у остальных субъектов, а также свое законодательство: законы и другие нормативные правовые акты. Важнейшим принципом федеративных отношений является принцип верховенства федеральной конституции по отношению ко всем правовым актам, принимаемым как федеральными, так и региональными органами власти, а также приоритет федеральных законов над законодательством субъектов федерации. Таким образом, Конституция РФ, с одной стороны, закрепляет единство правопорядка на всей территории России, с другой – защищает интересы субъектов РФ.

Каждый субъект федерации имеет свою систему органов государственной власти. Она устанавливается субъектом самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом.

В субъектах федерации (только республиках) допускается наличие своего государственного языка, который в органах местного самоуправления употребляется наряду с государственным языком Российской Федерации, для иных субъектов наличие подобного порядка не предусмотрено. Конституция гарантирует право всем народам на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, а также права малочисленных народов. Для осуществления

своих полномочий на территории субъектов федеральный центр может иметь там свои органы или соответствующих лиц. Статус личности в РФ является единым и не зависит от того, на территории какого субъекта проживает человек. По Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина относится к совместному ведению РФ и ее субъектов, то регулирование статуса – исключительное ведение РФ, Российская Федерация обеспечивает на всей территории единый порядок, для чего создается единая система правоохранительных органов, безопасности, единые Вооруженные Силы. Поскольку республики в составе федерации являются государствами, существует понятие гражданства республики. Тем не менее это не создает особого статуса личности в республике. У всех субъектов Российской Федерации есть право на участие в международных и внешнеэкономических отношениях. Эта сфера относится к предметам совместного ведения, и федерация координирует международные связи своих субъектов. Регионы осуществляют разнообразные программы взаимовыгодного сотрудничества.

В республиках Российской Федерации действуют конституции, принятые в конце 70-х гг. XX в. с последующими изменениями и дополнениями (Карелия, Чувашия, Мордовия и др.); конституции, принятые в начале 1990-х гг., до принятия Конституции РФ (Татарстан, Саха (Якутия), Тыва); конституции, принятые после 12 декабря 1993 г. (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан и др.). Основными признаками республиканской конституции являются: высшая юридическая сила в правовой системе республики, прямое действие, применение на всей территории республики, соответствие ей законов и иных правовых актов республики, обязательность соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и объединениями. В конституциях республик отражается своеобразие их исторического развития, культуры и уклада жизни. Специфика выражается как в способах конкретизации

положений Конституции РФ и конституирования собственного статуса, так и в нормах, аналогов которым нет в Конституции РФ, при общем равенстве всех республик объем прав в результате собственной конституционной самоорганизации неодинаков. Статус республик определен в их конституциях по-разному: государство, добровольно входящее в состав РФ (Северная Осетия-Алания), суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с РФ на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения (Татарстан); суверенное, демократическое и правовое государство (Саха (Якутия); республика, имеющая право на выход из состава РФ (Тыва), государство в составе РФ (Адыгея) и др. Некоторые республики расширительно определяют объем своих полномочий, вторгаясь в сферы федеральной компетенции. В связи с этим Президент страны официально потребовал от регионов приведения конституционного и иного законодательства в соответствие с федеральным. Исключительной компетенцией республиканских конституций, позволяющей отразить специфику районов, городских, сельских поселений, является конституционное регулирование административно-территориального устройства республик. Конституции республик закрепляют форму правления, выделяя президентские, парламентские и смешанные формы (когда есть глава республики). Разнообразны и наименования парламентов республик – Государственный совет, Народный хурал, Парламент, Законодательное собрание и т. д. Некоторые из них являются двухпалатными (Карелия, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия). В ряде республик созданы конституционные суды [6].

Республика Алтай была одним из последних регионов, где позже всех принята Конституция. Большая роль в подготовке проекта Основного Закона республики принадлежит Конституционной комиссии, образованной постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 2 марта 1994 г. в составе 23 человек (позд-

нее численность была увеличена до 27 человек). Председателем комиссии был избран В. И. Чаптынов, заместителем – Д. И. Табаев, ответственным секретарем – В. С. Максимов.

Более 5 лет проект Конституции был предметом широкой дискуссии. Так, проект Конституции обсуждался на пяти сессиях Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, дважды публиковался в республиканских газетах. Проект отдельно издавался брошюрой, по несколько раз обсуждался на сессиях городского и районных Советов депутатов, а также на заседаниях в 35 сельских Советах. Поступило более 500 предложений и замечаний к проекту. Проект Конституции прошел правовую экспертизу в Госдуме, Совете Федерации, в Администрации Президента РФ, в Институте законодательства и сравнительного правоведения Правительства РФ [7, с. 3, 4].

Конституция принята на 21-й сессии Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай 7 июня 1997 г. Из 27 депутатов республики присутствовали 25, из них за принятие Конституции проголосовали 20 депутатов, четыре – против, один воздержался [7, с. 4].

С принятием Конституции (Основного Закона) Республики Алтай завершилось ее юридическое оформление. Республика признана демократическим государством с республиканской формой правления, входящим на правах субъекта в состав Российской Федерации и не отделимым от нее.

Республика – форма правления, при которой основным источником государственной власти является народ; высшие органы власти либо избираются гражданами, либо формируются общенациональным представительным учреждением. Нашу республику в большей степени можно отнести к парламентской республике, т. к. Парламент (Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай), наряду с принятием законов, обладает контрольными функциями, формирует правительство, заслушивает его ежегодный доклад, имеет право выразить недоверие Правительству, утверждает структуру

исполнительных органов, в соответствии с Конституцией республики может отрешить от должности Главу республики, Председателя Правительства.

Как правовой статус Республики Алтай, так и ее Конституция (Основной Закон) обладают рядом отличительных особенностей от Конституции Российской Федерации и конституций других республик. Это касается, прежде всего, структуры и введения новых разделов и глав [6, с. 5–42].

В Конституцию были введены такие разделы и главы, которых нет в Основных Законах ряда республик: «Административно-территориальное устройство», «Основы экономики и финансовая система Республики Алтай», «Законодательство Республики Алтай», «Избирательная система Республики Алтай», «Законность и правопорядок». Раздел «Правовой статус человека и гражданина» содержит главы: «Общее положение», «Гражданские и политические права и свободы гражданина и человека», «Экономические, социальные и культурные права граждан», «Гарантии прав и свобод граждан», «Обязанности граждан». В то время она была одной из самых объемных конституций республик в составе РФ (состояла из 7 разделов, 23 глав, 170 статей). За прошедшие годы после принятия Конституции внесено более сотни поправок, сократилось количество статей и глав. В настоящее время Конституция республики состоит из 7 разделов, 18 глав и 151 статьи [8, с. 54–58].

В разделе «Государственное устройство Республики Алтай» нашли отражение вопросы разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и Республикой Алтай. Государственную власть в Республике Алтай осуществляют Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай, Глава Республики Алтай, Правительство Республики Алтай и суды Республики Алтай.

Государственное Собрание – Эл Курултай (парламент) Республики Алтай осуществляет функции высшего представительного законодательного органа государственной

власти. В его состав входит 41 депутат, избираемый сроком на 4 года.

Глава Республики Алтай является высшим должностным лицом Республики Алтай и возглавляет исполнительную власть (одновременно Председатель Правительства Республики Алтай). Если ранее он избирался населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, то в настоящее время наделяется полномочиями по представлению Президента Российской Федерации Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай сроком на 4 года.

В Конституции Республики Алтай соблюдается принцип единого гражданства. Она не устанавливает своего республиканского гражданства и признает, что каждый гражданин Российской Федерации на территории республики обладает всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Республики Алтай (ст. 12).

В ст. 13 Конституции Республики Алтай государственными языками в республике признаны русский и алтайский языки. Республика Алтай гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Для занятия высшей государственной должности не обязательно знание двух государственных языков [9, с. 6, 7, 31, 32, 36].

Согласно Конституции Республики Алтай, Государственным Собранием – Эл Курултай принимаются собственные законодательные акты, обладающие верховенством на территории республики и являющиеся обязательными к исполнению.

Территория республики не может быть изменена и использована без ее согласия. Вопрос о границах и административно-территориальном устройстве решается на основе действующих законов и заключенного договора с Российской Федерацией. Конституция охраняет права и законные интересы граждан и обеспечивает их социальную защищенность.

Народ республики имеет исключительное право на владение, пользование и распоряжение национальным богатством; использование природных ресурсов и другая хозяйственная деятельность предприятий, организаций на территории может производиться только с ее согласия. В Правительстве Республики Алтай создано Министерство по природным ресурсам.

Следует сказать, что содержащиеся в Конституции России нормы, характеризующие Российскую Федерацию как демократическое государство, на практике в полной мере не реализуются. Так, объявленный носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, ее народ на деле все больше отстраняется от власти, поскольку свободные выборы, являющиеся высшим непосредственным выражением власти народа, там, где они проводятся, не могут отражать волю народа, так как в них обычно участвует незначительная часть избирателей. Достаточно сказать, что при проведении выборов в Государственную Думу, состоявшихся в 1993 г., требовалось участие в них только 25 % зарегистрированных избирателей, чтобы признать выборы состоявшимися.

Кроме того, с 2005 г. по настоящее время главной новой особенностью этого периода стал отказ губернаторских выборов и переход к назначению губернаторов президентом страны. В отличие от 1991–1995 гг., когда вертикаль исполнительной власти распространялась только на края, области, автономную область и автономные округа, то в данный момент назначения охватывают всю территорию страны, включая республики и политически активные столицы.

Снижается уровень доверия к власти, ее деятельность не находит отклика у населения. По мнению большинства населения республики, система органов государственной власти и органы самоуправления теряют свои позиции и связь с народом. Число полностью одобряющих деятельность органов власти в республике не превышает 10 %. Особенно заметно недоверие к властям у лиц тру-

деспособного и зрелого возраста (чуть более 40 %). Значительная доля не ответивших на поставленный вопрос – у лиц в возрасте до 29 лет. Молодежь характеризует безразличие к политическим институтам. Отличие сегодняшнего дня – нелегитимность властей.

Реальная практика деятельности государства отличается от той законодательной основы, которая существует как норма. Многие демократические понятия, на которые опираются конституционные нормы, являются формальными. Мало известно, что собой представляют по содержанию такие понятия, как «достойная жизнь», «гарантии социальной защиты», «местное самоуправление», «гарантия прав и свобод согласно нормам международного права» и т. д. Это подтверждается и социологическими данными. Например, на вопрос: «Насколько хорошо Вам известно, что представляет собой система местного самоуправления?» – лишь третья часть опрошенного населения в республике дали ответ – хорошо известно, более половины – мало что известно, 18,8 % – ничего не известно и 0,6 % не дали ответа.

Не реализованы на практике в должном виде и нормы о местном самоуправлении там, где оно создано, носит в значительной мере формальный характер. Многие территории получают 70–90 % доходов за счет внешней помощи, то в данной ситуации местное самоуправление превращается в фикцию.

В Конституции записано, что Россия – социальное государство, стремящееся к обеспечению достойной жизни и устанавливающее гарантированный минимальный размер оплаты труда. Заработная плата должна позволять работающему и членам его семьи хотя бы минимальное, но полноценное социальное существование, не говоря уже об обеспечении достойной жизни. Тот уровень оплаты труда, который может позволить сегодня государство, даже не обеспечивает человеку возможности оплатить коммунальные услуги.

Все это говорит о том, что становление в России демократического государства потребует немало времени и усилий ее народа для

создания условий, в которых конституционные нормы, предусматривающие построение демократического государства, могут быть в полной мере реализованы.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Политология. – М., 2002.
2. История Советской Конституции. Сборник документов 1917–1957. – М., 1957.
3. История Советской Конституции в декретах и постановлениях советского правительства 1917–1936. – М., 1936.
4. Конституция и Законы СССР. – М., 1983.
5. Конституция Российской Федерации. – СПб., 2006.
6. Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. – М., 1995.
7. Родник. – 2010. – 2 сентября.
8. Табаев, Д. И. На рубеже веков. Юридические заметки, 1997–2005 гг. – Т. 1: Республика Алтай на стремнине правовой переправы Российской Федерации. – Горно-Алтайск, 2006.
9. Конституция Республики Алтай (Основной Закон). – Горно-Алтайск, 2002.