Ульихин Виктор Сергеевич. Особые законы в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Ульихин Виктор Сергеевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года система источников конституционного права нашей страны претерпела существенные изменения. Эти изменения коснулись всех уровней публичной власти, в том числе, регионального уровня.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Указанные положения служат отправными конституционными нормами, давшими мощный толчок развитию российского регионального законодательства.

В результате реализации указанных конституционных положений в субъектах Российской Федерации появились ранее не известные российскому конституционному праву акты: уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, конституционные, а также уставные законы субъектов Российской Федерации. Новым смыслом наполнены конституции республик в составе Российской Федерации.

В условиях перехода к построению правового государства особое внимание следует уделять закону как форме права, имеющей наибольшее значение для правового регулирования общественных отношений, складывающихся в современной России. Законы субъектов Российской Федерации, являясь составной частью законодательства Российской Федерации, представляют собой важный элемент правового регулирования. Региональным законам, их качеству, а также эффективности их нормативного действия уделяется большое внимание со стороны руководства Российской Федерации. В ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации акцентируется внимание на значении регионального сегмента правового регулирования в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты граждан Российской Федерации, а также основных региональных политических институтов.

В отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах российские регионы накопили достаточный, разнообразный, а порой и противоречивый опыт построения собственных систем конституционного (уставного) законодательства. Законы субъектов Российской Федерации, входящие в эти системы, нуждаются в глубоком теоретическом осмыслении.

Исходя из этого, актуальными являются выработка единого определения понятия «закон субъекта Российской Федерации», формирование его признаков и классификаций, отражающих сущность, место и роль в системе конституционного законодательства Российской Федерации.

В последние годы в юридической литературе нередко указывается на существование в региональных системах конституционного (уставного) законодательства законов, обладающих особыми свойствами. Указание на наличие законов особого рода встречается и в практике регионов России, например, в Красноярском крае. Однако до настоящего времени категория особого закона не встретила должной оценки со стороны науки конституционного права и не введена в ее оборот: отсутствует определение указанной категории, состав законов, объединенных в группу особых законов, описание закономерностей их функционирования, места и роли данных законов в системе конституционного законодательства.

На пути к решению указанной проблематики диссертантом предлагается выделение в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации группы особых законов, отличающихся совокупностью признаков от текущих законов. К особым законам автором отнесены региональные конституции и уставы, законы, изменяющие их, а также конституционные (уставные) законы, принятие которых прямо предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Последние из указанных актов обладают признаками так называемых органических законов.

В настоящее время указанные особые законы, объективно существующие в конституционно (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации, недостаточно исследованы наукой конституционного права. Исключение могут составить лишь конституции

и уставы субъектов Российской Федерации. Однако, несмотря на достаточное количество работ, посвященных им, можно констатировать, что теория конституций, уставов субъектов Российской Федерации еще далека от оформления в непротиворечивую, единую систему знаний.

Специальных же исследований, посвященных законам субъектов Российской Федерации, вносящим изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, и законам, принимаемым по прямому предписанию конституции (устава) субъекта Российской Федерации, практически не имеется. Сложность рассматриваемому вопросу придает и тот факт, что в региональной практике такие законы нередко смешиваются, объединяются в единую форму: конституционный (уставный) закон.

В таких условиях более пристальное внимание к особым законам в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации должно уделяться именно со стороны науки конституционного права. Положения, выработанные наукой, должны быть интегрированы в региональную законотворческую практику, что поспособствует повышению эффективности функционирования системы конституционного (уставного) законодательства, повышению роли закона, обеспечению одного из основополагающих принципов правового государства – законности.

**Степень научной разработанности проблемы.** Специальные исследования, посвященные анализу особых законов субъектов Российской Федерации в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации, к настоящему времени в отечественной литературе отсутствуют.

Анализу конституций, уставов субъектов Российской Федерации, конституционных и уставных законов субъектов Российской Федерации посвящены специальные разделы в работах С.А. Авакьяна, Т.А. Золотухиной, С.Б. Сафиной, Е.В. Колесникова, В.А. Кряжкова, Н.А. Михалевой, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстика.

Вопросам характеристики рассматриваемых законов уделено внимание в диссертациях Д.И. Артемовой, В.К. Гулиева, И.Г. Дудко, О.А. Калашникова, А.Б. Каягина, М.А. Латкиной, И.А. Митусовой,

Е.В. Никитиной, Л.В. Пирожковой, Ф.С. Сосенкова, Н.А. Федяковой, а аналогам особых региональных законов на федеральном уровне – в работах Д.В. Васильева, И.Б. Щеголева.

Значительный вклад в развитие представлений о законодательстве субъектов Российской Федерации внесли И.Н. Барциц, В.В. Гошуляк, А.З. Еникеев, В.Г. Казанцев, А.В. Лесин, О.А. Угланова, Л.А. Плотникова, Ю.Г. Хамнуев.

Не оставлены без внимания автором научные работы, направленные на развитие общей теории закона, положения которой положены в основу формирования представлений о региональных законах – Г. Еллинека, С.Л. Зивса, Е.А. Лукьяновой, М.Н. Марченко, Ю.А. Тихомирова. Теоретическую базу исследования составили труды С.А. Авакьяна, Б.Н. Габричидзе, А.Д. Керимова, Ю.К. Краснова, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, М.Н. Марченко, Ю.И. Скуратова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др. При изучении проблем федерализма диссертант опирался на исследования таких ученых как Л.Ф. Болтенкова, А.В. Васильев, И.Д. Левин, Б.Н. Топорнин, И.А. Конюхова.

**Цель и задачи диссертационного исследования**. Целью настоящего исследования является анализ конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации на предмет выделения в нем особых законов: конституции (устава) субъекта Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, вносящих изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, и конституционных (уставных) законов субъектов Российской Федерации, принятие которых прямо предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, а также конституционно-правовая характеристика указанных нормативных правовых актов.

На пути к достижению поставленных целей автором обозначены следующие основные задачи:

рассмотреть генезис регионального законодательства России как федеративного государства, сформулировать основные этапы и закономерности его развития;

обобщить имеющиеся в науке конституционного права взгляды на такой источник конституционного права как закон субъекта Российской

Федерации, сформулировать его авторское понятие, отличительные признаки;

рассмотреть конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации с точки зрения классификации составляющих его законов, привести правовые и научные основания выделения в нем группы особых законов: региональных конституций и уставов, законов субъектов Российской Федерации, вносящие изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, и конституционных (уставных) законов субъектов Российской Федерации, принятие которых предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, сформулировать признаки, отличающие особые законы от текущих региональных законов, входящих в конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации;

дать конституционно-правовую характеристику конституции (устава) субъекта Российской Федерации, рассмотреть правовые основания для отнесения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации к законам субъектов Российской Федерации;

исследовать конституционно-правовые характеристики такого источника конституционного права как законы субъектов Российской Федерации, вносящие изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, внести предложения по совершенствованию их функционирования в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации;

рассмотреть конституционные (уставные) законы субъектов Российской Федерации, принятие которых предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, с точки зрения их особых конституционно-правовых характеристик.

**Объект и предмет диссертационного исследования.** Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации такого сложного, многоаспектного явления российского федерализма, как право субъектов Российской Федерации на издание собственных законов особой правовой природы.

Предметом исследования являются нормы конституционного права, регламентирующие функционирование в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, вносящих в указанные акты изменения, а также конституционных (уставных) законов субъектов Российской Федерации, принятие которых прямо предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

**Методология и методы исследования.** В качестве методологической основы диссертационного исследования выступает всеобщий метод диалектики, позволяющий познать особые региональные законы в их развитии, взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, определить их сущность, выявить характерные черты и особенности.

При проведении исследования использованы такие общенаучные методы, как: анализ, синтез, обобщение, индукция и дедукция, описание, сравнение, системный метод, метод классификации. При описании генезиса и эволюции регионального законодательства, использован исторический метод.

Наряду с общенаучными методами при подготовке диссертационного исследования были использованы специальные методы юридической науки: формально-юридический метод, юридико-технический метод, метод толкования норм права, метод правового моделирования, сравнительно-правовой метод.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что в ней предпринята попытка выделить в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации группу особых законов и дать им определение. В исследовании представлены авторские дефиниции понятий «закон субъекта Российской Федерации», «конституция (устав) субъекта Российской Федерации», «закон, изменяющий конституцию (устав) субъекта Российской Федерации», «конституционный (уставный) закон субъекта Российской Федерации, принятый по прямому предписанию конституции (устава) субъекта Российской Федерации». В отличие от других исследований указанные

региональные законы рассматриваются не только в отдельности, но и как совокупность актов, составляющая базу, «скелет» конституционного (уставного) законодательства субъекта Российской Федерации.

В исследовании предпринята попытка показать системную зависимость между особыми законами, описать их предмет правового регулирования, функциональные характеристики, место и роль как в системе конституционного (уставного) законодательства отдельно взятого субъекта Российской Федерации, так и системы законодательства государства в целом. На основе подходов к рассматриваемым видам нормативных правовых актов как к особым законам в исследовании содержатся рекомендации по совершенствования региональной нормативной правовой базы.

**Научные положения, выносимые на защиту.** Автором выносятся на защиту следующие положения, обладающие признаками научной новизны.

1) Установлено, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о внесении изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, а также региональные законы, принимаемые по прямому предписанию конституции (устава) субъекта Российской Федерации, обладают рядом общих особенностей, отличающих данные акты от иных законов субъектов Российской Федерации: единый предмет правового регулирования, регулирование общественных отношений, которые население субъекта Российской Федерации считает для себя базовыми, наиболее важными, большая юридическая сила по сравнению с другими нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, усложненная процедура их принятия и изменения.

Данные характеристики указанных законов позволяют их объединить в единую трехсоставную группу особых законов субъектов Российской Федерации, которые формируют конституционную (уставную) модель субъекта Российской Федерации, трансформировать которую можно только путем внесения соответствующих изменений в указанные законы. Все остальные правовые акты в субъекте принимаются в рамках данной модели и не могут ей противоречить. Действуя во взаимосвязи,

особые законы субъектов Российской Федерации выполняют функцию «скелета» конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации, без которого оно представляло бы совокупность законов, не имеющую системы.

2) Установлено, что конституционное (уставное) законодательство  
субъектов Российской Федерации представляет собой совокупность  
законов, центральное место среди которых занимают конституции и  
уставы субъектов Российской Федерации.

Указанные нормативные правовые акты находятся в особой правовой связи с Конституцией Российской Федерации и составляют вместе с ней основу конституционного (уставного) регулирования в отдельно взятом субъекте Российской Федерации. Отличительной особенностью данных законов являются присущие им свойства учредительности, которое, вместе с тем, не носит абсолютного характера в условиях установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Учитывая, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации действуют в рамках правового поля Конституции Российской Федерации, обладающей высшей юридической силой, практика отдельных субъектов Российской Федерации по применению к указанным актам термина «основной закон» видится неправомерной, поскольку ведет к выводу, что на территории отдельно взятого субъекта одновременно действуют два основных закона, что недопустимо исходя из конституционного принципа верховенства Конституции Российской Федерации, исключающего любую конкуренцию между ее нормами и нормами каких-либо других правовых актов.

3) В системе нормативных правовых актов субъекта Российской  
Федерации конституция (устав) обладает свойством верховенства, имеет  
большую юридическую силу. В этой связи целесообразно исключение  
практики легитимации региональных конституций (уставов) посредством  
принятия специальных нормативных правовых актов о введении их в  
действие, имеющейся в настоящее время в отдельных субъектах

Российской Федерации (например, в Республиках Башкортостан, Коми, Пермского края, Ярославской области).

Такой подход фактически ставит акты, вводящие в действие конституции и уставы, над ними, что искажает правовую природу конституций и уставов субъектов Российской Федерации и не может быть признан обоснованным.

4) Доказано, что в целях эффективного конституционного  
(уставного) регулирования в конституционном (уставном)  
законодательстве всех субъектов Российской Федерации должны быть  
выделены законы субъектов Российской Федерации, вносящие изменения  
в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации. Существование  
данных законов обусловлено наличием в конституционном (уставном)  
законодательстве субъектов Российской Федерации конституций и  
уставов, нормы которых нуждаются в своевременном и адекватном  
приведении в соответствие с активно меняющимися общественными  
отношениями. Посредством издания данных региональных законов той  
или иной норме придается конституционное значение, либо действующая  
конституционная норма теряет такой статус.

Закон субъекта Российской Федерации, вносящий изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, определен автором как особый закон субъекта Российской Федерации, направленный на изменение конституционной (уставной) модели региона путем внесения соответствующих изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, обладающий равной с ней (ним) юридической силой (в части норм, включаемых в текст конституции (устава), принимаемый региональным парламентом в особом, более усложненном порядке.

5) Установлено, что в настоящее время в конституционном  
(уставном) законодательстве 8 субъектов Российской Федерации  
предусмотрены конституционные (уставные) законы, принимаемые по  
прямому предписанию конституции (устава) субъекта Российской  
Федерации, обладающие признаками так называемых органических  
законов и являющиеся своеобразным «аналогом» федерального  
конституционного закона на федеральном уровне (в Республиках Саха

(Якутия), Северная Осетия – Алания, Тыва, Ингушетия, Алтай, Чеченской Республике, Калининградской области и Красноярском крае).

Такие законы непосредственно развивают конституционные (уставные) нормы и призваны осуществить более детальное нормативное регулирование отношений, признанных в регионе наиболее важными и существенными. Целесообразность принятия законов, принимаемых по прямому предписанию конституции (устава) субъекта Российской Федерации, объясняется объективной невозможностью закрепить весь комплекс базовых для субъекта отношений непосредственно в конституции (уставе).

6) История развития конституционного законодательства России показывает, что появление особых законов субъектов (в том смысле, в каком они рассматриваются в настоящем исследовании) связано с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года. Советский период развития федеративного законодательства характеризуется недостаточной правовой регламентацией вопросов закона как одной из форм права, вследствие чего вопросы классификации регионального законодательства были развиты слабо.

Установлено, что в период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 в субъектах Российской Федерации появились такие источники конституционного права как конституционные и уставные законы, ранее не известные отечественные конституционному праву.

При этом в исторической ретроспективе имеются две противоположные тенденции практики применения данных источников конституционного права: в одних регионах такие законы действовали, но впоследствии были исключены из систем законодательства субъектов Российской Федерации, либо конституционно-правовые характеристики указанных законов были преобразованы в сторону обычных законов (Республика Мордовия (2001 год), Республика Саха (Якутия) (2012 год), в других, напротив, – конституционные (уставные) законы были внедрены в конституционное (уставное) законодательство в ходе конституционных реформ при принятии новых конституций (уставов) или внесения в них поправок (Красноярский край (2008 год), Республика Тыва (2001 год), Чеченская Республика (2003 год)).

8) Установлено, что в субъектах Российской Федерации, имеющих в  
своих системах конституционного (уставного) законодательства  
конституционные, уставные законы, отсутствует единый подход к  
регулированию общественных отношений данными законами.

В Республиках Хакасия, Адыгея такими законами вносятся поправки (изменения) в конституцию, в Красноярском крае уставные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренными Уставом, в других субъектах Российской Федерации воспринят смешанный подход: рассматриваемыми законами как вносятся изменения в конституцию (устав), так и регулируются правоотношения, прямо предусмотренные конституцией (уставом) (Республики Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Тыва, Алтай, Ингушетия, Чеченская Республика, Калининградская область).

По мнению диссертанта, такая практика не соответствует теории конституционного права, различающей конституционные и органические законы.

9) На основе выводов, имеющихся в настоящем исследовании,  
автором предлагается до принятия федерального закона «О нормативных  
правовых актах в Российской Федерации» внести в статью 7 Федерального  
закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах  
организации законодательных (представительных) и исполнительных  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации»  
следующие изменения:

а) предусмотреть право субъектов Российской Федерации принимать  
конституционные и уставные законы в порядке, установленном  
конституций (уставом) субъекта Российской Федерации, что позволит  
снять неопределенность в вопросе о правомерности использования  
регионами такой формы закона как конституционный, уставный закон;

б) предусмотреть норму, согласно которой законы, вносящие  
изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и  
законы, принимаемые по прямому предписанию конституции (устава)  
субъекта Российской Федерации, не могут иметь одинаковое  
наименование (например, конституционный закон). Это поспособствует

устранению практики издания разных по своей правовой природе законов под единой формой «конституционный», «уставный» закон;

в) в целях устранения неопределенности в вопросе о возможности установления в субъектах Российской Федерации более сложного порядка принятия поправок к конституции (уставу), предусмотреть, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, если иное не установлено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Данная поправка позволит регионам устанавливать более сложный порядок принятия указанных законов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования обусловлена возможностью использования его положений при дальнейшем анализе конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации. Положения диссертационного исследования могут быть использованы при разработке новых редакций конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, проведении реформ, направленных на изменение системы регионального законодательства, в правоприменительной деятельности региональных парламентов, иных государственных органов, подготовке так называемого модельного законодательства.

Отдельные положения диссертационного исследования могут быть полезны для преподавателей, аспирантов, студентов учебных заведений, а также для всех читателей, интересующихся проблемами конституционного права.

**Степень достоверности и апробация результатов.** Концепция и основные положения диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического факультета Бурятского государственного университета.

В диссертационном исследовании нашел отражение четырехлетний опыт работы автора в региональном парламенте – Народном Хурале Республики Бурятия в качестве юриста, трудовая функция которого непосредственно связана с законодательной деятельностью на региональном уровне.

Основные положения, изложенные в диссертации, использовались при выступлениях автора на научно-практических конференциях и «круглых столах», проводимых в рамках рассматриваемой тематики. Среди них можно выделить: III Международную научно-практическую конференцию «Государство и правовые системы стран азиатско-тихоокеанского региона: перспективы сотрудничества с Российской Федерацией» (2010 год), «круглый стол» о проблемах и перспективах развития конституционного законодательства Республики Бурятия (2011 год), научно-практическую конференцию, посвященную Дню Конституции Республики Бурятия (2013, 2016 годы).

Материалы, наработанные в процессе подготовки настоящей диссертации, интегрированы в учебно-методическое пособие для студентов по курсу «Конституционное законодательство Республики Бурятия», подготовленное в соавторстве с заведующим кафедрой конституционного, административного и муниципального права юридического факультета Бурятского государственного университета доцентом, кандидатом юридических наук Ю.Г. Хамнуевым.