

УДК 342.4**Об особенностях конституции (устава) субъекта РФ как источника регионального законодательства****Игнатьев Алексей Васильевич**

Аспирант,
Самарский государственный экономический университет,
443090, Российская Федерация, Самара, ул. Советской Армии, 141;
e-mail: avignatyev84@mail.ru

Аннотация

В статье исследуются общие характерные особенности конституций (уставов) субъектов РФ в системе источников регионального законодательства. Проводится научный анализ Устава Самарской области. Автор исследует природу конституции (устава) субъекта РФ в правовом плане, анализирует отличия от иных региональных нормативно-правовых актов. В статье рассматриваются выполняемые функции, а также подробно исследуются такие характерные особенности данного документа как учредительный характер, его особый предмет регулирования, установленная процедура его принятия и внесения поправок. Уточняется отличие учредительного характера данного вида нормативного акта от учредительного характера федеральной Конституции. Автор на основе анализа Устава Самарской области приходит к обоснованному выводу, что исследуемый документ обладает не только высшей юридической силой относительно иных правовых актов регионального значения, но также представляет собой особый источник законодательства на уровне региона. Вместе с Конституцией РФ, данный документ представляет нормативную основу уставного регулирования в Самарской области.

Для цитирования в научных исследованиях

Игнатьев А.В. Об особенностях конституции (устава) субъекта РФ как источника регионального законодательства // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 7А. С. 210-217.

Ключевые слова

Конституция, правотворчество, законодательство, источник законодательства, устав, уставное регулирование, государственно-правовой статус, компетенция, нормативный правовой акт.

Введение

Дата принятия новой Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) стала отправной точкой начала формирования нового уровня законодательства – регионального. С точки зрения хронологии развития регионального законодательства, М.Ф. Казанцев [Казанцев, 2013, 101] в своем исследовании справедливо выделил три периода, а именно: начало становления регионального законодательства (с 25 декабря 1993 года до 1 августа 2000 года); время стабилизации регионального законодательства (с 02 августа 2000 года по 2008 год включительно) и этап оптимизации регионального законодательства (2009 год). На каждом из этапов развития регионального законодательства качество его источников было разным и в зависимости от периода развития регионального законодательства, и в зависимости от конкретных регионов России. В свою очередь, виды источники были неизменны: под ними понимались и понимаются конституции (уставы) субъекта РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты органов государственной власти субъектов Федерации.

Основная часть

Особым источником регионального законодательства на каждом этапе развития регионального законодательства считалась конституция (устав) субъекта России. Данный нормативно-правовой акт обладает особым значением, это во многом связано с теми функциями, которые он выполняет и его базовым характером

Определение его функций является научной проблемой. Существует различные мнения на счет того, какие именно функции имеет данный нормативный акт. К примеру, С.А. Авакьян считает, что у любой конституции стоит выделять учредительную, организаторскую, внешнеполитическую, идеологическую, юридическую функции [Авакьян, 2010, 161]. По мнению автора данной статьи, непосредственно к рассматриваемому источнику регионального законодательства также можем отнести все вышеуказанных функции, но с определенными оговорками. Например, конституции (уставы) субъектов РФ, хоть и обладают учредительной функцией, но не учреждают сам субъект Федерации, а выступают лишь формой выражения его государственно-правового статуса. Об этом справедливо отмечает М.С. Саликов, в связи с чем называет эту функцию «статусно устанавливающей», а не «учредительной» [Саликов, 2002, 195]. Автор настоящей статьи в целом поддерживает данный подход и согласен, что учредительная функция конституции (уставов) субъектов РФ отлична от учредительной функции федеральной Конституции. Тем не менее, она присутствует, поскольку конституции (уставы) субъектов РФ все же учреждают определенные правовые институты (к примеру, устанавливают систему госорганов в субъекте).

По мнению автора, наиболее удачным является выделение таких функций конституций (уставов) субъектов РФ как учредительная (нацелена на формирование определенных правовых институтов), идеологическая (нацелена на правозглашение ценностей) и юридическая (нацелена на разрешение юридических задач). Некоторые из перечисленных функций конституций (уставов) субъектов РФ и Конституции РФ являются общими, в связи с этим, региональные нормы должны соблюдать субординацию к нормам федерального законодательства и не допускать конституционного конфликта (юридической коллизии) (то есть несоответствия норм данных документов федеральному законодательству), в то же время выполнять свою особую роль в регулировании на региональном уровне.

Таким образом, можем сказать, что действие конституции (устава) субъекта РФ основано на принципе субординации по отношению к федеральному законодательству в общем, и к Конституции РФ, в частности. Принцип субординации является основополагающим региональным принципом правотворчества и выражается в соответствии региональных нормативных правовых актов нормам федерального законодательства (в недопущении конфликта действия норм регионального и федерального законодательства), а также в дифференции полномочий субъектов правотворческой деятельности. Принцип субординации, по мнению автора, является актуальным принципом регионального правотворчества на любом этапе развития регионального законодательства. Соблюдение данного принципа на практике позволяет обеспечивать соответствие региональных норм федеральному законодательству при выполнении ими своей собственной роли в регулировании на соответствующем уровне.

Конституция (устав) субъекта РФ обладает особым значением, которое выражается в том, что она является не только источником, но и определенной базой регионального законодательства конституционной направленности, носит учредительный характер, имеет особый предмет регулирования и особую юридическую процедуру принятия и внесения поправок, а также выражает его государственно-правовой статус. Совокупность данных особенностей отличает этот документ от остальных источников регионального законодательства.

Относительно норм конституций (уставов) субъектов РФ, в первую очередь, стоит обозначить их особую взаимосвязь с положениями Конституции РФ и нормами Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Конституцией РФ закреплено, что к исключительной компетенции самих субъектов относится принятие конституции (устава) субъекта РФ (ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ). Анализируя положения статей 65 и 66, а также части 2 статьи 5 Конституции РФ, нельзя не заметить обособление конституций и уставов субъектов Российской Федерации от всего иного массива законодательства субъектов Российской Федерации. Текст указанных норм свидетельствует об особом значении и особой роли конституций или уставов субъектов Российской Федерации в их правовой системе. Это выражается, в частности, в фундаментализме норм конституционной направленности данных нормативно-правовых актов. Положения статей 65 и 66 Конституции РФ устанавливают, что государственно-правовой статус входящих в состав РФ субъектов определяется не только Конституцией РФ, но и конституцией либо уставом соответствующего субъекта. Республика имеет свою конституцию и законодательство, а иные субъекты РФ имеют свой устав и законодательство, (ч.2 ст. 5 Конституции РФ). В связи с этим в юридической науке задаются вопросом о правовой природе данных нормативных актов, являются ли они по своей правовой природе законом и какие особенности они имеют относительно всего регионального законодательства [Ульихин, 2016].

В свою очередь, принятие Федерального закона «Об общих принципах публичной власти в субъектах Российской Федерации» преследовало цель оптимизации законодательных процедур в субъектах России (указанная цель не поименована в тексте указанного федерального закона, автор делает данный вывод по итогу комплексного анализа его положений). Можем сказать, что данный закон закрепляет определенную модель как организации, так и деятельности органов публичной власти на региональном уровне. Им определяется система органов публичной власти субъекта Российской Федерации, их содержание и сроки их полномочий, а также механизм

взаимодействия различных уровней публичной власти; основы порядка учета имущества субъекта России.

Часть 9 статьи 1 рассматриваемого закона указывает на обязательность правовых актов субъектов РФ для исполнения всеми находящимися на территории субъектов РФ органами власти, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Указанное требование касается и конституций (уставов) субъекта РФ.

В качестве примера в настоящей статье автором будет проведен анализ Устава Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (далее – Устав Самарской области либо Устав) (в связи с его принятием утратил силу «Устав (Основной Закон) Самарской области», принятый Самарской Губернской Думой 21.12.1995 № 142).

В структурном плане Устав Самарской области состоит из 5 разделов («Общие положения», «Государственная власть в Самарской области», «Организация местного самоуправления в Самарской области», «Судебная власть и правоохранительная деятельность», «Заключительные положения»), включающихся в себя в совокупности 125 статьями. В рамках рассматриваемой темы интересна статья 20 Устава. Она посвящена исключительной компетенции Самарской области по вопросам принятия и изменения ее Устава, ее законов, иных нормативных правовых актов Самарской области, а также контролю за их исполнением. Данная статья основана на нормах статей 71, 72 и 73 Конституции РФ об исключительной компетенции субъектов РФ.

Правовая система Самарской области, ее основа описана в статье 91 данного документа. Это двухуровневая система: *федерального значения* – Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также *регионального значения* – Устав Самарской области, законы Самарской области и иные нормативные правовые акты Самарской области.

Легальное понятие нормативного правового акта Самарской области закрепляется в статье 1 Закона Самарской области от 7 июля 2000 года № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области» и обозначает документ, который обладает определенными характерными признаками.

Первый признак – это определенный порядок его принятия. Нормативно-правовой акт обязательно должен быть принят органом государственной власти Самарской области, либо должностным лицом в пределах своей компетенции, либо принят на референдуме Самарской области. Второй признак – это особенность его содержания, а именно то, что нормативный правовой акт должен либо устанавливать, либо изменять, либо отменять нормы права. Третий – это особенность действия его норм, а именно по действию кругу лиц и многократность исполнения (т.е. нормативный правовой акт должен быть рассчитан на неопределенный круг лиц и его многократное исполнение). Четвертый признак – его территориальное действие. Так, нормативный правовой акт Самарской области должен иметь юридическую силу на всей территории Самарской области. Исходя из вышеперечисленного, рассматриваемый Устав, бесспорно, является нормативным правовым актом Самарской области, тем не менее, есть определенные особенности, которые мы рассмотрим далее.

В Уставе Самарской области отсутствует указание на то, что Устав является Основным законом Самарской области (в предыдущем уставе от 1995г. это было указано в самом названии). В уставах других областей (например, Саратовской или Оренбургской области) имеется прямое указание на то, что устав – это основной закон.

Тем не менее, выделение Устава Самарской области в указанных выше статьях от иного законодательства Самарской области свидетельствует об определенном значении и роли устава

в региональной правовой системе.

В связи с этим стоит задаться вопросом является ли по своей правовой природе Устав Самарской области законом и какие особенности он имеет относительно всего регионального законодательства. Изучая данный вопрос, нельзя не отметить положения, которые подтверждают его особый характер в сравнении с иными законами регионального значения.

Во-первых, Устав Самарской области вместе с Конституцией РФ представляют собой основу уставного регулирования в Самарской области. Данный документ носит учредительный характер, который предопределен статусом самого субъекта как полноправного члена России. В связи с этим Устав обладает особым предметом регулирования конституционной направленности по сравнению с иными нормативными правовыми актами региона. Нормы Устава вторичны в отношении норм Конституции РФ. Они воспроизводят те основополагающие принципы конституционного строя, организации и деятельности органов власти, основные права, свободы, обязанности, которые сформулированы и изложены в федеральной Конституции

Во-вторых, это высшая юридическая сила данного документа по отношению ко всем законам и иным нормативным правовым актам регионального значения, а также прямое действие и применимость на территории Самарской области (ст. 94 Устава). Устав прямо запрещает противоречие принимаемых на данной территории нормативных правовых актов данному Уставу. Ранее в целях толкования Устава Самарской области и рассмотрения вопросов соответствия региональных нормативных правовых актов Уставу Самарской области, даже планировалось создание и функционирование специального Уставного суда. До 1 января 2023 года действовала статья 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Интересна эта статья тем, что она предусматривала возможность (право) создания субъектом Российской Федерации собственного Конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Право создания Конституционного (уставного) суд субъекта РФ могло быть реализовано в целях рассмотрения вопросов соответствия нормативных правовых актов субъекта России его конституции (уставу), а также для толкования данного нормативного документа.

Данная статья стала основой для принятия Самарской Губернской Думой Закона Самарской области от 01.12.2006 № 145-ГД «Об Уставном суде Самарской области». Однако действие документа было приостановлено до 1 января 2013 года. В дальнейшем документ утратил силу в связи с принятием Закона «О признании утратившими силу Закона Самарской области «Об Уставном суде Самарской области» и отдельных законодательных актов Самарской области» от 10.11.2014 № 103-ГД. В пояснительной записке к проекту данного закона было указано о достаточности предусмотренных гражданско-процессуальном законодательством механизмов, нацеленных на защиту прав и свобод граждан. Одним из механизмов, указанных в данной пояснительной записке, указывался механизм рассмотрения судами общей юрисдикции требований о проверки на соответствие нормативных правовых актов Самарской области и муниципальных правовых актов Уставу Самарской области. В рассматриваемой пояснительной записке указывалось на отсутствие информации о случаях оспаривания нормативных правовых актов области на предмет несоответствия Уставу Самарской области. Таким образом, практика (а вернее ее отсутствие) оспаривания региональных нормативных правовых актов на предмет их соответствия Уставу Самарской области приводилась как довод об отсутствии необходимости создания и функционирования Уставного суда Самарской области.

Так произошло упразднение института Уставного суда Самарской области, который так и

не был создан с 2006 года, а с 01 января 2023 года, в связи с вступлением в силу Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» и вовсе исчезло такое право – создавать субъектом России свой собственный Конституционный (уставного) суд.

В свою очередь, М.И. Клеандров выразил сомнения в том, что суды общей юрисдикции РФ смогут полноценно заменить упраздненные конституционные (уставные) суды РФ [Клеандров, 2023, 40-45] без потери качества правосудия, ссылаясь на тот факт, что им по своей природе не должны быть подведомственны вопросы конституционного судопроизводства.

По мнению автора, одну из решающих ролей упразднения института Уставного суда Самарской области сыграло именно отсутствие дел об оспаривании и, по факту, возможность создания Уставного суда Самарской области не приобрела актуального значения (так же, как и в остальных субъектах РФ). В дальнейшем эта же причина и повлияла на отмену возможности создавать субъектом Российской Федерации Конституционный (уставного) суда субъекта РФ на всей территории страны.

Заключение

Автор приходит к выводу, что по в правовом плане конституция (устав) субъекта РФ все же является законом регионального уровня, и федеральный законодатель, отменяя норму, позволяющую создавать конституционные (уставные) суды субъектов РФ, как бы подтверждает данный вывод, и приравнивает конституцию (устав) субъекта РФ по своей природе к законам субъекта РФ, но с особым значением, которым она обладает. Следовательно, можно сделать вывод, что и Устав Самарской области является по своей природе региональным законом. Однако Устав Самарской области имеет высшую юридическую силу по сравнению с другими нормативными правовыми актами на территории Самарской области; имеет специфический предмет регулирования (его нормам присущи свойства учредительности).

Библиография

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2010. Т. 1 С. 161.
2. Закон Самарской области от 01.12.2006 № 145-ГД «Об Уставном суде Самарской области».
3. Закон Самарской области от 10.11.2014 № 103-ГД «О признании утратившими силу Закона Самарской области «Об Уставном суде Самарской области» и отдельных законодательных актов Самарской области».
4. Закон Самарской области от 7 июля 2000 года № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области».
5. Казанцев М.Ф. Региональное законодательство в России: тенденции развития и уровень качества // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Том 13. Вып. 3. С. 101.
6. Клеандров М.И. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ или конституционные (уставные) советы: следовало ли упразднять эти суды? // Российский судья. 2023. № 10. С. 40-45.
7. Пояснительная записка к проекту закона Самарской области «О признании утратившими силу Закона Самарской области «Об Уставном суде Самарской области» и отдельных законодательных актов Самарской области». URL: <https://asozd.samgd.ru/bills/1915/>
8. Саликов М.С. Функциональное значение конституций и уставов субъектов Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 195.
9. Ульихин В.С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 45-49.
10. Устав (Основной Закон) Самарской области, принятый Самарской Губернской Думой 21.12.1995 № 142.
11. Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД.

About the features of the constitution (charter) of a subject of the Russian Federation as a source of regional legislation

Aleksei V. Ignat'ev

Postgraduate,
Samara State University of Economics,
443090, 141, Sovetskoi Armii str., Samara, Russian Federation;
e-mail: avignatyev84@mail.ru

Abstract

The article examines the general characteristic features of the constitutions (statutes) of the constituent entities of the Russian Federation in the system of sources of regional legislation. A scientific analysis of the Charter of the Samara Region is being carried out. The author examines the nature of the constitution (charter) of a subject of the Russian Federation in legal terms, analyzes the differences from other regional legal acts. The article examines the functions performed, and also examines in detail such characteristic features of this document as the constituent nature, its special subject of regulation, the established procedure for its adoption and amendments. The difference between the constituent nature of this type of normative act and the constituent nature of the federal Constitution is clarified in this research. The author of the paper, based on an analysis of the Charter of the Samara Region, comes to a reasonable conclusion that the document under study not only has the highest legal force relative to other legal acts of regional significance, but also represents a special source of legislation at the regional level. Together with the Constitution of the Russian Federation, this document represents the regulatory framework for statutory regulation in the Samara region.

For citation

Ignat'ev A.V. (2024) Ob osobennostyakh konstitutsii (ustava) sub"ekta RF kak istochnika regional'nogo zakonodatel'stva [About the features of the constitution (charter) of a subject of the Russian Federation as a source of regional legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (7A), pp. 210-217.

Keywords

Constitution, lawmaking, legislation, source of legislation, charter, statutory regulation, state legal status, competence, normative legal act.

References

1. Avak'yan S.A. (2010) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Moscow. Vol. 1.
2. Kazantsev M.F. (2013) Regional'noe zakonodatel'stvo v Rossii: tendentsii razvitiya i uroven' kachestva [Regional Legislation in Russia: Development Trends and Quality Level]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk* [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences], 13, 3, p. 101.
3. Kleandrov M.I. (2023) Konstitutsionnye (ustavnye) sudy sub"ektov RF ili konstitutsionnye (ustavnnye) soveti: sledovalo li uprazdnyat' eti sudy? [Constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation or constitutional (charter) councils: should these courts be abolished?]. *Rossiiskii sud'ya* [Russian judge], 10, pp. 40-45.
4. *Poyasnitel'naya zapiska k projektu zakona Samarskoi oblasti «O priznanii utrativshimi silu Zakona Samarskoi oblasti*

-
- «*Ob Ustavnom sude Samarskoi oblasti*» i otdel'nykh zakonodatel'nykh aktov Samarskoi oblasti» [Explanatory Note to the Draft Law of Samara Oblast "On Recognizing as Invalid the Law of Samara Oblast "On the Charter Court of Samara Oblast" and Certain Legislative Acts of Samara Oblast"]. Available at: <https://asozd.samgd.ru/bills/1915/> [Accessed 04/04/2024]
5. Salikov M.S. (2002) Funktsional'noe znachenie konstitutsii i ustavov sub"ektov Federatsii [Functional Significance of Constitutions and Charters of Subjects of the Federation]. In: *Konstitutsionnoe pravo sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of Subjects of the Russian Federation]. Moscow.
 6. Ul'ikhin V.S. (2016) Yavlyaetsya li konstitutsiya (ustav) sub"ekta Rossiiskoi Federatsii zakonom? [Is the Constitution (Charter) of a Subject of the Russian Federation a Law?]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 10, pp. 45-49.
 7. *Ustav (Osnovnoi Zakon) Samarskoi oblasti, prinyatyi Samarskoi Gubernskoi Dumoi 21.12.1995 № 142* [Charter (Basic Law) of Samara Oblast, adopted by the Samara Provincial Duma on 21.12.1995 No. 142].
 8. *Ustav Samarskoi oblasti ot 18.12.2006 № 179-GD* [Charter of Samara Oblast dated 18.12.2006 No. 179-GD].
 9. *Zakon Samarskoi oblasti ot 01.12.2006 № 145-GD «Ob Ustavnom sude Samarskoi oblasti»* [Law of Samara Oblast dated 01.12.2006 No. 145-GD "On the Charter Court of Samara Oblast"].
 10. *Zakon Samarskoi oblasti ot 10.11.2014 № 103-GD «O priznanii utrativshimi silu Zakona Samarskoi oblasti «Ob Ustavnom sude Samarskoi oblasti» i otdel'nykh zakonodatel'nykh aktov Samarskoi oblasti»* [Law of Samara Oblast dated 10.11.2014 No. 103-GD "On Recognizing as Invalid the Law of Samara Oblast "On the Charter Court of Samara Oblast" and Certain Legislative Acts of Samara Oblast"].
 11. *Zakon Samarskoi oblasti ot 7 iyulya 2000 goda № 28-GD «O normativnykh pravovykh aktakh Samarskoi oblasti»* [Law of Samara Oblast dated 7 July 2000 No. 28-GD "On Regulatory Legal Acts of Samara Oblast"].