

Лабаз ГУМАШВИЛИ

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье анализируется характер наиболее актуальных конституционно-правовых поправок и изменений, внесенных в Конституцию Чеченской Республики.

Ключевые слова: договор, Конституция, субъект Федерации, Чеченская Республика

Конституционное развитие любого государства предполагает определение его форм, способов и динамики. Руководствуясь данным положением, как нам представляется, следует согласиться с позицией, согласно которой конституция интегрирует в себе и возводит на высший нормативно-правовой уровень основные направления и, в определенной степени, результаты демократического развития общества и государства в их ценностном проявлении. Определяет механизмы нормативной интеграции получающих высшее признание демократических ценностей в политическую, экономическую, социально-культурную жизнь общества, его социальных групп, территориальных общностей и отдельных граждан¹.

Закономерно, что одним из аспектов проблематики конституционного развития является обсуждение проблем и перспектив конституционной реформы как процесса, обладающего сложными содержательными, структурными и процедурными характеристиками, затрагивающего наиболее фундаментальные основы существования и развития общества. Данное положение особенно ценно для конституционных реформ федеративного государства, его субъектов, к примеру, для Чеченской Республики.

Конституция Чеченской Республики была принята 23 марта 2003 г., позже остальных республик в составе Российской Федерации. Она принималась в непростое время. И как бы ни была значима ее стабильность, динамичный характер экономических, политических и других процессов обусловил остроту конституционного развития. Данные процессы предопределили ряд изменений и поправок за относительно короткий период времени с момента принятия Конституции Чеченской

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 18.

Республики. В первую очередь законодатель субъекта Федерации решал задачи приближения своего Основного закона духу и букве Конституции Российской Федерации. И хотя принимаем во внимание замечание, согласно которому «...следует признать, что как сохранение существующего Основного закона, так и конъюнктурные изменения могут быть в равной степени опасными»², полагаем, что необходимо выделить в изменениях Конституции Чеченской Республики аспекты, требующие внимания специалистов данной отрасли знания. Остановимся на них.

Вопрос о наименовании

Первые поправки к Конституции Чеченской Республики³ были внесены по результатам референдума от 2 декабря 2007 г., оформленного Конституционным законом Чеченской Республики от 2 декабря 2007 г. № 2-РКЗ. В «Предложении о поправках и пересмотре отдельных положений Конституции Чеченской Республики» Президента (так именовалось тогда высшее должностное лицо) Чеченской Республики указывалось, что они вносятся «в целях приведения Конституции Чеченской Республики в соответствие с действующим федеральным законодательством и совершенствования органов государственной власти Чеченской Республики...»⁴.

В гл. 1 «Основы конституционного строя» был изменен текст ч. 1 ст. 1 редакцией: «Чеченская Республика (Нохчийн Республика) есть демократическое правовое государство в составе Российской Федерации». Этим было устранено двойственное толкование предыдущей редакции данной статьи, в которой говорилось о суверенитете Чеченской Республики, вызвавшей неоднозначное восприятие в научных кругах. Кроме того, в данной редакции отчетливо прослеживалась связь названного положения с положениями ст. 5 и 65 Конституции Российской Федерации.

Как нам представляется, отмеченным изменением *остался не до конца определенным* вопрос о названии субъекта Федерации. Ведь в статье 65 Конституции Российской Федерации он назван «Чеченской Республикой», а по Конституции Чеченской Республики – «Чеченская Республика (Нохчийн Республика)». Для включения нового названия субъекта Федерации в ст. 65 Конституции Российской Федерации требуется соблюдение установленного для этого порядка, относительно которого высказался Конституционный суд Российской Федерации, который в Постановлении от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» определил: «Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации не относятся вопрос об изменении наименования республики, края, области,

² Киреев В.В. Политико-правовые проблемы развития теории конституционных реформ// Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 10–13 марта 2010 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 45.

³ Конституция Чеченской Республики. Гудермес: ООО «Мика», 2003.

⁴ Вести Республики, 13 дек. 2007 г. № 196 (670).

город федерального значения, автономной области, автономного округа ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, является правовым основанием для внесения нового наименования в статью 65 Конституции Российской Федерации»⁵.

В данном постановлении Конституционного суда определены ограничения для переименования индивидуализирующего элемента наименования субъекта Федерации: «Новое наименование субъекта Российской Федерации, по смыслу части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации подлежащее включению в статью 65 Конституции Российской Федерации в упрощенном порядке, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции».

Позиция Конституционного суда предполагает, что при включении в ст. 65 Конституции Российской Федерации принятого (измененного) субъектом Федерации индивидуализирующего элемента его наименования, федеральный орган государственной власти должен рассмотреть вопрос о соответствии данного решения субъекта Федерации ряду конституционных принципов (перечисленных в цитируемом постановлении). При этом возможно возникновение спора между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации. В Постановлении предлагается способ разрешения возникших противоречий: «При возникновении споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами либо между субъектами Российской Федерации по поводу внесения нового наименования в статью 65 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры и другие полномочия, предусмотренные статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, несмотря на то что решение по изменению наименования субъекта Федерации принимается им самостоятельно, по сути дела, внесение нового индивидуализирующего элемента наименования субъекта Федерации в ст. 65 Конституции РФ предполагает соблюдение правила взаимного согласия.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

Однако заметим, что отмеченное выше расхождение наименований Чеченской Республики *имеет объективные причины*.

Конституция страны принималась в 1993 г., а Конституция Чеченской Республики в 2003 г. в период действия контртеррористической операции. Представляется, что данное несоответствие наименований и устранение недоразумений, связанных с законодательным определением конституционно-правового статуса Чеченской Республики, разрешило бы *принятие отдельного конституционного закона страны по этим вопросам*. Такой закон дал бы толчок дальнейшему углублению федеративных отношений применительно и к другим субъектам Федерации.

Важные аспекты последующих поправок к Конституции Чеченской Республики

Частые изменения текста, как правило, негативно влияют на стабильность Основного закона субъекта Федерации. В особенности это касается случаев внесения в него поправок из-за конъюнктурных и ситуационных соображений. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо обобщать практику внесения поправок и изменений в Конституцию Чеченской Республики⁶ с целью недопущения просчетов.

Конституционным законом Чеченской Республики от 23 июля 2010 г. № 3-РКЗ были внесены уточнения в текст нескольких статей Конституции Чеченской Республики⁷. В частности, были отменены названия раздела первого и текста второго раздела — «Заключительные и переходные положения», а ч. 1 ст. 2 изложена в следующей редакции: «Источником государственной власти в Чеченской Республике является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации».

Как представляется, данное положение *не полностью воспроизводит* нормативно-правовые положения ст. 3 и 11 Конституции Российской Федерации.

В частности, речь идет о носителе суверенитета и единственным источником власти в единой стране, каковым является многонациональный народ Российской Федерации. Следовательно, источником государственной власти в Чеченской Республике, где ее осуществляют органы государственной власти Российской Федерации (согласно ч. 1 ст. 11 Конституции России — Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание /Совет Федерации и Государственная Дума/, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации), а также образуемые субъектами Российской Федерации органы государственной власти (со-

⁶ Изменения Конституции Чеченской Республики предусмотрели новое содержание текста ст. 112, упростив порядок принятия, внесения поправок и изменений в ней, что ранее следовало сделать через Конституционное Собрание Чеченской Республики. Однако названный орган так и не был создан, поскольку, не найдя своего практического применения, потерял юридическую силу Конституционный закон Чеченской Республики от 6 октября 2006 г. № 6-РКЗ «О Конституционном Собрании Чеченской Республики» / в редакции Конституционного закона от 29 августа 2006 г. № 5-РКЗ. (Вестник Парламента Чеченской Республики. Бюллетень № 2. 2006 г. С. 6–39).

⁷ Конституция Чеченской Республики / в редакции референдума Чеченской Республики от 2 декабря 2007 г. Официальный текст. Грозный. 2008.

гласно ч. 1 ст. 5 Конституции Чеченской Республики — Глава Чеченской Республики, Парламент Чеченской Республики, Правительство Чеченской Республики, суды, а также иные органы государственной власти Чеченской Республики), может быть многонациональный народ России. Что касается народа Чеченской Республики, то, как нам представляется, он является источником государственной власти в Чеченской Республике по вопросам предметов ведения Чеченской Республики, о чем говорится в ч. 3 ст. 11 и ст. 73 Конституции Российской Федерации. Чтобы зафиксировать это положение, на наш взгляд, целесообразно изложить ч. 1 ст. 5 Конституции Чеченской Республики в следующей редакции: «Источником государственной власти в Чеченской Республике по предметам ведения республики является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации».

***Конституционное решение взаимоотношений Федерации
и ее субъекта***

Обращаясь к взаимоотношениям Российской Федерации и ее субъектов, в контексте рассматриваемых в статье проблем, обратимся к ст. 58 Конституции Чеченской Республики. Она имеет следующую редакцию: «Отношения между Российской Федерацией и Чеченской Республикой определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Чеченской Республики, а также заключенными в соответствии с федеральным законом договорами между органами государственной власти Российской Федерации и Чеченской Республики о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Чеченской Республики».

Как нам представляется, в теоретическом и практическом аспектах в данном случае затрагивается вопрос о конституционно-правовом значении для Чеченской Республики положений Федеративного договора от 31 марта 1992 г. А именно: имеет ли Федеративный договор 31 марта 1992 г. обязательное значение для не подписавших его субъектов Федерации⁸?

Как известно, в этот период Чечня и Татарстан отказались от подписания Федеративного договора. Но Республика Татарстан, не пошла в этот сложный переходный период по пути строительства враждебного по отношению России «национального независимого государства». Фактическая близость общественных и политических систем Республики Татарстан и Российской Федерации, историческое единство их судеб позволили подписать 15 февраля 1994 г. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Ре-

⁸ Например, высказывается мнение, что подписание либо неподписание Федеративного договора республиками — субъектами Российской Федерации не играет существенной роли для их правового положения. Его положения распространяются и на них (см., напр.: Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений / Отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетей, 2008. С. 60).

спублики Татарстан и Российской Федерации. Тем самым было подтверждено включение в ст. 65 Конституции РФ Республики Татарстан в качестве субъекта Федерации. Это было мудрое решение, делающее честь народу и руководству Республики Татарстан, всей Федерации.

Ситуация с Чеченской Республикой была много сложнее. Несмотря на неоднократные попытки федерального руководства выйти из создавшегося положения путем установления тесных контактов с не-легитимными органами власти данного субъекта Федерации⁹, проблема не разрешалась. Начало позитивному взаимодействию Федерального центра и Республики положило изменение конституционным законом Чеченской Республики от 2 сентября 2010 г. № 4-РКЗ¹⁰ названия руководителя субъекта Российской Федерации (с «Президента Чеченской Республики» на «Главу Чеченской Республики»). Представляется, что данное изменение должно позитивно сказаться на дальнейшем структурном совершенствовании единой государственной власти в стране.

Итак, изменения в законодательстве Чеченской Республики, осуществленные под воздействием требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, обусловлены и динамикой социально-политических процессов *в самой Республике*. Они отражают содержательную сторону конституционных реформ в данном субъекте Федерации и содержат богатый материал для развития теории и практики конституционных реформ нашей страны. Полагаем, что в Чеченской Республике накоплен достаточный теоретический и практический материал эволюционных конституционных изменений и предстоит решать задачу оценки формирования комплекса знаний, объясняющих суть, назначение, содержание и другие характеристики поправок и изменений Конституции, вырабатываемых в рамках теории конституционных реформ¹¹.

Завершая статью, отметим, что в целом система поправок и изменений в Конституции Чеченской Республики последних лет приблизила ее текст к положениям Основного закона Российской Федерации, упростила ряд ее положений, обусловила формирование значительного материала, подлежащего оценке с позиции теории и практики конституционных реформ в нашей стране. Следует выразить надежду, что специалисты-конституционалисты обратят внимание на них и предложат научное видение проблемы, позволяющее продвигаться вперед по пути совершенствования федеративных отношений не только в отношениях с Чеченской Республикой, но и с другими субъектами Федерации.

⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 16. Ст. 1380; Собрание законодательства РФ. 1994. № 16. Ст. 1943.

¹⁰ Вести Республики, 2 сент. 2010 г.

¹¹ См.: Бутыко Л.В. Теория конституционных реформ как научное направление // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 10–13 марта 2010 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 49.