

**Е. А. Агеева**

*кандидат юридических наук, доцент*

*заведующий кафедрой государственного (конституционного) права*

*Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация*

## **ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИНЫМИ НОРМАТИВНО- ПРАВОВЫМИ АКТАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация.* В статье раскрывается правовая природа конституций и уставов субъектов Российской Федерации как неотъемлемой части конституционного законодательства Российской Федерации. Федеральные и региональные нормативно-правовые акты содержат значительное количество противоречий и пробелов относительно разрешения проблемы отграничения конституций (уставов) субъектов Федерации от иных нормативно-правовых актов, издаваемых субъектами Федерации. Однако уяснение их правовой природы необходимо для правильного понимания их места в иерархии нормативно-правовых актов, посвященных выстраиванию отношений между Российской Федерацией и субъектами. В этой связи в целях разрешения обозначенной проблемы был изучен и проанализирован комплекс нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального уровней государственной власти.

*Ключевые слова:* конституции (уставы) субъектов Российской Федерации; федерализм; законодательство субъектов Российской Федерации; конституционное законодательство Российской Федерации.

---

**E. A. Ageeva**

*Candidate of law, associate professor*

*Head of department of State (Constitutional) Law*

*St. Petersburg State Agricultural University, St. Petersburg, the Russian Federation*

## **RATIO OF CONSTITUTIONS (CHARTERS) OF TERRITORIAL SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH OTHER REGULATORY LEGAL ACTS OF TERRITORIAL SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Abstract.* The article describes a legal nature of constitutions and charters of territorial subjects of the Russian Federation as integral part of the constitutional legislation of the Russian Federation reveals. Federal and regional regulatory legal acts contain a lot of contradictions and gaps concerning the problem resolution of limiting of constitutions (charters) of territorial subjects of the federation from other regulatory legal acts published by territorial subjects of the federation. The author underlines that explanation of their legal nature is necessary for the correct understanding of their place in hierarchy of the regulatory legal acts devoted to forming of the relations between the Russian Federation and subjects. In this regard for the purpose of permission of the designated problem the complex of regulatory legal acts of both federal and regional levels of the government was studied and analysed.

*Key words:* constitutions (charters) of territorial subjects of the Russian Federation; federalism; legislation of territorial subjects of the Russian Federation; constitutional legislation of the Russian Federation.

---

В России как федеральные, так и региональные правовые акты не содержат нормативного понятия «конституционное законодательство». С точки зрения науки конституционного права данное понятие представляется весьма дискуссионным в силу того, что ряд ученых-правоведов, определяя конституционное

законодательство, являются сторонниками его узкой трактовки, а другие - широкой [1, с. 305].

Необходимо отметить тот факт, что границы конституционного законодательства нормативно-правовыми актами не определяются, в то время как рамки гражданского, уголовного и некоторых других отраслей законодательства обозначаются, соответственно, Гражданским, Уголовным и другими кодексами [14].

В этой связи наука конституционного права прибегает к использованию и узкого, и широкого подходов к определению понятия конституционного законодательства.

На федеральном уровне конституционное законодательство в узком смысле включает: Конституцию России, законы о поправках к ней, федеральные конституционные законы, а также другие законы конституционно-правового характера.

Поддерживая широкий смысл понятия «конституционное законодательство», ряд других ученых-правоведов включает в конституционное законодательство не только законы, но и подзаконные акты [5, с. 226]. Например, некоторые правоведы включают в систему конституционного законодательства договоры, заключенные между Российской Федерацией и её субъектами [8, с. 15]. Другими же учеными в конституционное законодательство включаются декларации, которые, по их мнению, играют важную роль для развития государства и общества [4].

Вместе с тем понятие конституционного законодательства в узком смысле в юридическом аспекте представляется более точным. Широкое толкование несколько умаляет смысл закона, так как в качестве законодательства в данном случае рассматриваются и подзаконные акты. Многими учеными-правоведами используется понятие конституционного законодательства в широком смысле ввиду, прежде всего, удобства формулировки. Подобная двойственность понятия конституционного законодательства свидетельствует о том, что все акты конституционного регулирования не вмещаются в рамки узкой формулировки.

Таким образом, конституционно-правовое регулирование обеспечивается не только законодательными, но и другими правовыми актами.

Центральное место в системе конституционного законодательства занимает, конечно же, Конституция Российской Федерации, которая, в силу своего небольшого объема, содержит лишь принципы и основы конституционных отношений. В этой связи, будучи базовым регулятором, Конституция нуждается в функционировании системы дополнительных актов, которые, как правило, перечислены в самой Конституции и играют при этом двойственную роль: с одной стороны, они дополняют и развивают конституционные положения, а с другой – возникают из нее и развиваются ею.

С подобной позиции выглядит оправданным включение в состав конституционного законодательства (наряду с законами) договоров и деклараций. Однако вместе с договорами и декларациями конституционные положения содержат ссылки и на подзаконные нормативные акты, в частности акты Президента Российской Федерации, ставить вопрос о включении которых в конституционное законодательство представляется также рациональным и правомерным [15].

В современном мире действует примерно двести государственных конституций и около трехсот конституций, уставов субъектов федераций и автономных образований.

При анализе системы конституционного законодательства России возникает вопрос о том, относятся ли региональные конституции и уставы к законам. Поиск аргументов для обоснования подобного отнесения имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, которое связано с уяснением правовой природы данных актов и корректным закреплением их статуса в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации [16].

Так, Конституция Российской Федерации наряду с другими содержит очень важное как в теоретическом, так и практическом смысле противоречие, касающееся места и природы учредительных актов субъектов Федерации.

С одной стороны, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 5 Конституции России республика (государство) обладает собственной конституцией и законодательством, другие субъекты Российской Федерации - уставом и законодательством. В то же время положения ст. 72 Конституции России относят к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативно-правовых актов других субъектов Федерации федеральной Конституции и федеральным законам [3].

В процитированных положениях федеральной Конституции региональные конституции и уставы «отграничиваются» от законодательства, законов республик, законов и иных нормативных правовых актов иных субъектов Российской Федерации.

Однако, с другой стороны, Конституция России содержит также и положения, позволяющие сделать противоположный вывод - об отнесении конституций и уставов субъектов Федерации именно к законам. Так, в соответствии с положениями ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ принятие конституции (устава) субъекта РФ относится к исключительной компетенции субъектов РФ. Исходя из смысла ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, законодатель не выделяет конституции и уставы субъектов Федерации как нормативно-правовые акты особой правовой природы, а скорее - подразумевает их принятие в рамках определения «законы и иные нормативные правовые акты». Иное толкование указывало бы на отсутствие возможности принятия конституции (устава) субъекта Федерации в рамках реализации полномочий по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Подобный вывод также можно сделать и из анализа положений ч. 1 ст. 15 Конституции России, предусматривающих, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить федеральной Конституции. Таким образом, несмотря на отсутствие прямого указания, региональные конституции и уставы также должны соответствовать указанному требованию и вместе с тем - быть составной частью понятия «законы и иные правовые акты» [16].

Определенные сложности в определении правовой природы учредительных актов субъектов Федерации вызваны отсутствием четкой позиции Конституционного Суда России по разрешению указанной проблемы.

С одной стороны, ряд решений Конституционного Суда России содержит формулировку «конституции (уставы) и другие законы субъектов Российской Федерации», дословное толкование которой прямо указывает на отнесение региональных конституций и уставов именно к законам субъектов Федерации [12]. Кроме того, данная формулировка получила законодательное оформление в федеральном конституционном законодательстве, а именно: «единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается в том числе путем применения всеми конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации» [7].

С другой стороны, Конституционным Судом России был сформулирован вывод об отграничении конституций и уставов субъектов Федерации от других региональных нормативных правовых актов в силу их особой правовой природы. Конституционный Суд России отмечал их особую связь с Конституцией Российской Федерации и отграничивал их от нормативно-правовых актов, контроль за законностью которых осуществляется в порядке гражданского или административного судопроизводства [9, 11]. Прямой ссылки на то, что данные нормативно-правовые акты не являются законами, рассматриваемое решение Конституционного Суда РФ не содержит [16]. Особое положение региональных конституций и уставов подчеркивается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 апреля

2000 г. [10] Конституционным Судом указывается, что они относятся к актам, определяющим конституционный статус субъектов РФ, а проверка их юридического содержания может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства.

Вместе с тем даже положения федерального законодательства также до конца не разграничивают конституции, уставы субъектов Федерации и другие региональные нормативно-правовые акты. С одной стороны, федеральный законодатель разграничил полномочия региональных парламентов по принятию конституции, устава субъекта РФ, поправок к ним и осуществлению законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в пределах полномочий субъекта Федерации [6].

Однако, с другой стороны, федеральный законодатель установил, что принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации региональные законы направляются указанным органом для дальнейшего обнародования высшему должностному лицу субъекта Федерации [16]. По сему, в данном пункте речь идет только о законах субъектов Федерации. В то же время в развитие указанной нормы п. 2 данной статьи предусмотрена обязанность высшего должностного лица субъекта Федерации по обнародованию конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации путем его подписания или издания специального акта, либо отклонения в установленный срок [6]. В то же время пункт 2 данной статьи касается не только собственно законов субъектов Федерации, но и региональных конституций и уставов. Учитывая, что п. 1 и 2 ст. 8 Федерального закона № 184-ФЗ составляют одну смысловую конструкцию, используемое в п. 1 сочетание «закон субъекта Российской Федерации» должно включать в себя также конституции и уставы субъектов РФ. Более того, словосочетание «удостоверив обнародование закона» в полной мере распространяется на конституции и уставы субъектов РФ [16].

Таким образом, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации по своей природе, действительно, во многом сходны с законами, что вполне соответствует основным положениям общей теории права и теории конституционного права. Как верно заметил Г.Б. Романовский: «... они являются именно законами и обладают свойством «исковой защиты», то есть на них можно ссылаться при оформлении юридических документов, в том числе при обращении в судебные органы» [13].

Аргументом отнесения региональных конституций и уставов к законам является тот факт, что «уставы некоторых субъектов Российской Федерации, как и ряд конституций республик, имеют двойное название и зачастую именуется (в скобках) основными законами» [2]. К числу таких регионов можно отнести Республики Алтай, Саха (Якутия), Алтайский и Ставропольский края, Амурскую, Владимирскую, Орловскую области и ряд других субъектов Федерации. Однако признание конституций и уставов субъектов Федерации в качестве законов, тем не менее, не свидетельствует об их «приравнивании» к региональным законам, посредством которых осуществляется текущее правовое регулирование.

Однако несмотря на схожесть законов и региональных конституций (уставов), рациональнее рассматривать последние как акты с особой правовой природой, обладающие отличительными чертами. Во-первых, они, в отличие от остальных законов субъектов Федерации в совокупности с Конституцией России, формируют основу конституционного (уставного) регулирования в каждом субъекте Федерации. Во-вторых, нормы региональных конституций и уставов отличаются учредительным характером и обладают высшей юридической силой в сравнении с другими правовыми актами соответствующих субъектов Российской Федерации. В-третьих, конституции и уставы субъектов Федерации содержат исходные нормы, отражающие статус субъекта Федерации как публично-правового

образования в составе Российской Федерации. При этом законы субъектов Федерации принимаются для реализации указанных исходных норм посредством их детализации и развития [16].

Таким образом, особая правовая природа, всё-таки отличающая конституции (уставы) субъектов Федерации от других региональных нормативно-правовых актов, обусловлена, прежде всего, федеративной формой государственного устройства России. Наличие двух уровней законодательства в Российской Федерации, как федеративном государстве, порождает необходимость дополнения положений федеральной Конституции соответствующими учредительными актами субъектов Федерации, которые в целях надлежащей реализации положений Конституции России, преобразования их в более близкие и понятные населению соответствующего субъекта Федерации нормы права, должны обладать высшей юридической силой на территории субъекта Федерации в сравнении с иными региональными нормативно-правовыми актами. Подобный механизм призван обеспечивать, прежде всего, единство правового пространства и гармонизацию федерального и регионального правового регулирования.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2015. — 656 с.
2. Артамонов А.Н. Источник государственной власти в субъекте Российской Федерации / А.Н. Артамонов // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 5.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 20.07.2017).
4. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права / Е.В. Колесников. — Саратов, Изд-во Саратов. гос. акад. права, 1998. — 196 с.
5. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. — М., Юрайт, 1998. — 408 с.
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Российская газета. — 1999. — № 206.
7. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) // Российская газета. — 1997. — № 3.
8. Петров С.М. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития / С.М. Петров, Л.Ю. Грудницына // Государство и право. — 2010. — № 7. — С. 14–22.
9. По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 3004.
10. По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 16. — Ст. 1774.
11. По делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан: постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2003. — № 5.

12. По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений ст. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001г. № 250-О / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2017).

13. Романовский Г. Б. Изменение устава (конституции) субъекта Российской Федерации: Сравнительно-правовой аспект / Г.Б. Романовский // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 9. — С. 31–34.

14. Сафина С.Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации: подходы к определению / С.Б. Сафина // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: Материалы VI межд. науч.- практ. конф. : В 2 ч-х. Ч. 2.— Уфа, Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2014. — 340 с.

15. Сафина С.Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации: проблемы определения понятия и структуры / С.Б. Сафина // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 10. — С. 3–6.

16. Ульхин В.С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? / В.С. Ульхин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 10. — С. 45–49.

## REFERENCES

1. Avakian S.A. *Konstitutsionnyi leksikon: gosudarstvenno-pravovoi terminologicheskii slovar'* [State legal dictionary]. Moscow, Iustitsinform Publ., 2015. 656 p.

2. Artamonov A.N. Source of governmental authorities in a subject of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2011, no 5 (in Russian)

3. Constitution of the Russian Federation (accepted by the popular vote at 12.12.1993) with amendments of 30.12.2008 no. 6-FKZ, 30.12.2008 no. 7-FKZ, 05.02.2014 no. 2-FKZ, 21.07.2014 no. 11-FKZ. *Sobranii zakonodatel'stva RF = Russian Federation Code*, 04.08.2014, no. 31, art. 4398.

4. Kolesnikov E.V. *Istochniki rossiiskogo konstitutsionnogo prava* [Sources of the Russian constitutional law]. Saratov, Saratov. gos. akad. prava Publ., 1998. 196 p.

5. Komarov S.A. *Obshchaia teoriia gosudarstva i prava* [Common theory of state and law]. Moscow, Iurait Publ., 1998. 408 p.

6. General principles of organization legislative and executive authorities in subjects of the Russian Federation: Federal Law of 06.10.1999 no. 184-FZ. *Rossiiskaia gazeta = Russian newspaper*, 19.10.1999, no. 206.

7. Judicial system of the Russian Federation: federal constitutional law of 31.12.1996 no. 1-FKZ (version of 05.02.2014). *Rossiiskaia gazeta = Russian newspaper*, 06.01.1997, no. 3.

8. Petrov S.M., Grudtsyna L.Iu. Constitutional legislation of Russia: problems and development prospects. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2010, no. 7, pp. 14-22 (in Russian)

9. Interpretation of certain points of articles 125, 126 and 127 of the Constitution of the Russian Federation: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16.06.1998 no. 19-P. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Russian Federation Code*, 1998, no. 25, art. 3004.

10. Verification of constitutional nature of certain points of the article no. 1, article 21 and article 22 of the Federal law «Prosecution office of the Russian Federation» in view of the request from judicial board on civil cases of the Supreme Court of the Russian Federation: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 11.04.2000. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Russian Federation Code*, 2000, no. 16, art. 1774.

11. Verification of constitutional nature of certain points of the article no. 115 and 231, articles no. 26, 251 and 253 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation, articles no. 1, 21 and 22 of the Federal law «Prosecution office of the Russian Federation» in view of the request from the state assembly of the Republic of Bashkortostan, state council and the Supreme Court of the Republic of Tatarstan: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.07.2003 no. 13-P. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii = Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation*, 2003, no. 5.

12. *Po zaprosu Gosudarstvennogo Sobraniia - Kurultaia Respubliki Bashkortostan o tolkovanii riada polozhenii st. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 i 78 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii» Opre-delenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 06.12.2001g. № 250-O* (In view of the request from the state assembly of the Republic of Bashkortostan, interpretation of certain points of articles no. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 and 78 of the Constitution of the Russian Federation, definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of 06.12.2001 no. 250-O). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 01.03.2017).

13. Romanovskii G.B. Change of the charter of the constitution of the subject of the Russian Federation: comparative law aspects. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State authority and local government*, 2006, no. 9, pp. 31-34.

14. Safina S.B. Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo respublik v sostave Rossiiskoi Federatsii: podkhody k opredeleniiu [Constitutional legislation of republics of the Russian Federation: ways to definition] *Aktual'nye problemy prava i gosudarstva v XXI veke: Materialy VI mezhd. nauch.- prakt. konf. : V 2 ch-kh. Ch. 2* [Contemporary problems of law and government in XXI century: VI international scientific conference] Ufa, 2014, 340 p.

15. Safina S.B. Constitutional legislation of republics of the Russian Federation: definition and structure. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 10, pp. 3-6.

16. Ul'khin V.S. Is a constitution of a subject of the Russian Federation a law? *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State authority and local government*, 2016, no.10, pp. 45-49.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Агеева Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного (конституционного) права, Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, 196601, г. Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе 2, Российская Федерация, e-mail: [elenaageeva2013@mail.ru](mailto:elenaageeva2013@mail.ru).

#### **AUTHOR**

Ageeva Elena Aleksandrovna — Candidate of law, associate professor, Head of department of State (Constitutional) Law, St. Petersburg State Agricultural University, St. Petersburg, Pushkin, 196601, 2 Peterburgskoe Highway, the Russian Federation, e-mail: [elenaageeva2013@mail.ru](mailto:elenaageeva2013@mail.ru).

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Агеева Е.А. Проблемы соотношения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации с иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации/ Е.А. Агеева // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 20167. — Т. 5, № 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Ageeva E. A. Ratio of constitutions (charters) of territorial subjects of the Russian Federation with other regulatory legal acts of territorial subjects of the Russian Federation. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).