Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ПОВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ им. П.А. СТОЛЫПИНА

На правах рукописи

Ишеков Константин Анатольевич

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация

на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
Сергун П.П.

Саратов – 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Стр.

ВВЕДЕНИЕ ……..……..……...… 5

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ……..……... 26

Глава 1.1. Понятие и содержание конституционно-правового механизма реализации основных законов субъектов Федерации ..… 26

1.1.1. Единство конституционно-правового пространства и единство реализации конституционного (уставного) законодательства: соотношение понятий……..…….…… 26

1.1.2. Юридический механизм реализации конституций и уставов: понятие и структурные элементы ……..……...… 51

1.1.3. Соотношение и разграничение форм и способов реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации ……..... 76

1.1.4. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в механизме осуществления конституционных (уставных) норм …….… 88

Глава 1.2. Структура юридического механизма реализации региональных конституций и уставов …….……...…….. 107

1.2.1. Функции конституций и уставов субъектов Российской Федерации в механизме правореализации …….…. 107

1.2.2. Субъекты реализации региональных конституций и уставов ….. 125

1.2.3. Специфика форм реализации конституций и уставов органами государственной власти …….....…….. 136

1.2.4. Способы реализации основных законов субъектов Федерации органами государственной власти …….…….... 158

РАЗДЕЛ 2. ЮРИДИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ …. 188

Глава 2.1. Организационно-правовые аспекты реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации …… 188

2.1.1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционное (уставное) регулирование и фактическая организация 188

2.1.2. Формирование компетенции региональных органов государственной власти в условиях реализации конституционного принципа федерализма …….……. 209

2.1.3. Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации как конституционная основа разграничения полномочий …..... 228

2.1.4. Конституционная (уставная) практика наделения полномочиями должностных лиц региональных органов государственной власти ……. 254

Глава 2.2. Правотворчество региональных органов государственной власти как способ реализации конституций и уставов субъектов Федерации ……..…….…….……. 275

2.2.1. Реализация конституционных (уставных) норм о принятии и изменении основных законов субъектов Российской Федерации …….. 275

2.2.2. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности региональных органов государственной власти ……..…..…… 289

2.2.3. Реализация конституционных (уставных) норм в подзаконном правотворчестве …….……. 313

2.2.4. Толкование как способ реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации ……. 327

Глава 2.3. Юридические гарантии реализации конституционных (уставных) норм ……... 343

2.3.1. Правовые гарантии в механизме реализации конституций и уставов субъектов Федерации …….……..…… 343

2.3.2. Правовое регулирование контрольных полномочий в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и их реализация ……..…….. 358

2.3.3. Реализация юридической ответственности органов государственной власти в региональной конституционной (уставной) практике …….. 379

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ……..……. 396

БИБЛИОГРАФИЯ ……..……. 403

ПРИЛОЖЕНИЯ …….. 464

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Кардинальная перестройка государственно-правовых отношений в России на рубеже 1990-х гг. наметила новые направления конституционно-правового развития. Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., происходившее в условиях острой политической борьбы, противостояния федерального центра и регионов, способствовало созданию необходимых предпосылок и условий для модернизации и развития федеративных отношений. Наделенные относительной самостоятельностью субъекты Российской Федерации обрели возможность принятия собственных конституций и уставов, обладающих верховенством в отношении регионального законодательства, но находящихся внутри единого конституционно-правового пространства, в границах прямого действия федеральной Конституции.

Диалектическое единство конституционного законодательства России благоприятствовало формированию уникального правового феномена – механизма реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации, совместившего в себе характерные признаки реализации федеральной Конституции и вместе с тем отражающего специфику региональных общественных отношений.

На сегодняшний день процедуры фактического осуществления региональных конституций и уставов отличаются многообразием, обусловленным множественностью субъектов Федерации, несовпадением характеристик их правового статуса, национальными и культурными особенностями, историческими и правовыми традициями. Наряду с этим в механизмах реализации конституционных (уставных) норм присутствуют и общие закономерности, связанные с провозглашением равноправия субъектов Российской Федерации, прямым действием основ конституционного строя, общностью базовых принципов организации и деятельности региональных органов государственной власти.

Процессы осуществления нормативных предписаний конституций и уставов субъектов не являются изолированными от влияния внешних факторов. Унификации процедур конституционной (уставной) реализации в регионах способствуют положения федерального законодательства, создающие необходимую правовую базу организации региональных общественных отношений и охватывающие принципиальные вопросы области правового регулирования и правореализации. Вместе с тем на практике реализация многих направлений государственной деятельности субъектов Федерации сопряжена со значительным участием федерального центра. Федеральные законы, регулирующие сферу совместного ведения России и ее субъектов, оказывают существенное императивное воздействие на систему региональных правовых отношений.

Поиск рационального сочетания федеральной интервенции и самостоятельности регионов порождает перманентные изменения действующего законодательства Российской Федерации, которые, в свою очередь, влекут преобразования конституционных (уставных) норм уровня субъектов и неизбежно сказываются на процессах правореализации. На современном этапе развития государственного устройства Россия приобретает черты централизованной федерации. Вместе с тем конституционные предписания о самостоятельности установления системы органов власти субъектов, возможности осуществления ими собственного правового регулирования не должны потерять своей актуальности и обусловленного верховенством Конституции высокого значения.

Специфика конституционной (уставной) правореализации в значительной мере связана с трансформациями федеральных юридических норм, затрагивающих вопросы обеспечения кадровой политики в регионах. Ограниченность субъектов Федерации в выборе вида избирательной системы при формировании депутатского корпуса, неоднократные изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов, отсутствие политической воли в

решении вопроса о повсеместном формировании судебных органов конституционной юрисдикции, зависимость мировых судей от региональных органов исполнительной власти, Судебного департамента при Верховном Суде России – вот неполный перечень проблем, затрудняющих последовательную и эффективную реализацию конституций и уставов субъектов Федерации. Между тем от того, кто займет государственную должность в высших органах государственной власти субъекта, зависит социально-экономическое развитие региона, благополучие граждан, проживающих на его территории, обеспечение и защита прав и свобод, состояние законности и правопорядка.

Предоставление возможности субъектам устанавливать в своей конституции или уставе способ наделения полномочиями высшего должностного лица – безусловный прогрессивный шаг в обеспечении их самостоятельности[1]. Однако соответствующие преобразования федерального законодательства требуют очередного изменения конституционных и уставных норм, нуждаются в разработке механизма их практической реализации.

Дальнейшая демократизация государства и общества, поступательное развитие приоритетных сфер государственного управления в Российской Федерации и регионах диктуют необходимость формирования целостной концепции осуществления конституционного (уставного) законодательства, где центральным участником правореализации выступают региональные органы публичной власти. Современные теоретические разработки в сфере реализации Основного Закона, конституционного и отраслевого законодательства в большей степени затрагивают проблемы правоотношений, складывающихся на федеральном уровне. Многие исследования подготовлены еще в советское время и не в полной мере

---

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1638.

отвечают потребностям конституционной и уставной практики последних лет. Ключевые вопросы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти исследованы эпизодически или вообще находятся за пределами исследовательского поля. До сих пор в науке конституционного права отсутствует общее представление о понятии, содержании и структуре механизма реализации конституций и уставов субъектов Федерации, не разработана нормативно-правовая модель данного механизма.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности исследования важнейших проблем реализации региональных конституций и уставов одним из главных участников конституционно-правовых отношений – органами государственной власти.

Тема диссертационного исследования обусловлена поиском оптимальной конструкции правовых отношений, связанных с реализацией конституций и уставов субъектов Федерации, предопределена потребностью гармонизации конституционного (уставного) законодательства и практической деятельности носителей государственно-властных полномочий в сфере осуществления конституционных и уставных норм.

Научная проблема диссертационного исследования детерминирована отсутствием в законодательстве Российской Федерации и теории конституционного права единства научных подходов к определению сущности механизма реализации конституций и уставов субъектов органами государственной власти. В результате анализа обозначенной проблемы на публичную защиту представлены выводы и положения, характеризующие авторскую концепцию реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в формировании концепции реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти, выработке предложений по

совершенствованию механизма реализации конституционных и уставных норм на региональном уровне.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

– обобщить и конкретизировать понятийный (категориальный) аппарат, используемый в сфере осуществления конституционных (уставных) норм, в частности, уточнить научные дефиниции правового пространства, действия и реализации конституций и уставов, механизма реализации основных законов, способов и форм осуществления конституций (уставов) применительно к регионально-субъектному уровню;

– определить структуру механизма реализации конституций и уставов;

– показать место и значение государственной защиты прав и свобод в механизме осуществления конституционных и уставных норм;

– обосновать особую роль региональных органов публичной власти в деятельности субъектов реализации конституций и уставов;

– дать рекомендации по оптимизации нормативно-правовых основ организации и деятельности региональных органов власти;

– раскрыть специфику форм реализации основных законов на основе анализа конкретных условий соблюдения, исполнения, использования и применения конституционных (уставных) норм;

– выявить особенности процесса регионального правотворчества как способа осуществления конституций и уставов российских регионов;

– определить назначение актов толкования конституций и уставов субъектов Федерации в механизме правореализации;

– рассмотреть институты государственного контроля и юридической ответственности региональных органов власти в качестве составных элементов правовых гарантий реализации конституций и уставов субъектов;

– сформулировать конкретные предложения и рекомендации по оптимизации и повышению эффективности реализации конституционных и уставных норм.

Объектом исследования являются конституционно-правовые отношения, складывающиеся в сфере реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти.

Предметом исследования выступает содержание механизма реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые основы и практика реализации конституционного (уставного) законодательства органами государственной власти.

Степень научной разработанности проблемы. Наибольшее число исследований, посвященных проблемам реализации конституции, конституционного законодательства и права, приходится на советский период. С теоретических позиций феномен реализации права и закона подвергался анализу в работах С.С. Алексеева, А.А. Белкина, А.Б. Венгерова, В.И. Гоймана, В.М. Горшенева, Л.Н. Завадской, В.Н. Карташова, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, Н.И. Матузова, М.К. Маликова, П.Е. Недбайло, А.С. Пиголкина, Ю.С. Решетова, В.А. Сапуна, Л.С. Явича.

К вопросам реализации конституционно-правовых норм в своих научных исследованиях обращались С.А. Авакъян, Н.А. Боброва, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, Ю.П. Еременко, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, Ф.З. Касумов, Е.И. Козлова, Н.И. Козюбра, А.В. Кузнецов, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, В.Д. Мазаев, О.О. Миронов, Ж.И. Овсепян, В.В. Оксамытный, В.С. Основин, В.А. Пертцик, Ф.М. Рудинский, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Э.Я. Стумбина, В.А. Федосова, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, В.В. Эглитис.

На современном этапе в поле зрения находятся лишь отдельные аспекты реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Некоторые вопросы практического осуществления конституционных (уставных) норм раскрыты в работах А.Н. Беликова, И.Г. Дудко, Я.А. Зориной, Е.В. Колесникова, Н.А. Михалевой, И.А. Побережной, В.В. Поповой, С.А. Хвалева, исследовавших юридические

свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации, их положение в системе российского законодательства.

Проблемы реализации конституционных норм с позиций обеспечения единства конституционно-правового пространства исследованы В.Г. Анненковой, А.Н. Артамоновым, И.Н. Барцицом, В.Г. Бессарабовым, В.В. Гончаровым, Ш.Б. Магомедовым, А.Н. Филипповым.

Специфика реализации конституционных (уставных) норм о разграничении компетенции органов государственной власти в контексте принципа федерализма отражена в научных трудах А.В. Безрукова, М.В. Глигич-Золотаревой, Т.В. Заметиной, Л.М. Карапетяна, Ю.В. Кима, И.А. Конюховой, В.М. Платонова, А.А. Сергеева, И.Н. Сенякина, В.А. Черепанова, С.Н. Чернова, А.Н. Черткова, Е.В. Чурсиной.

Системная организация региональных органов власти исследована такими учеными как П.А. Астафичев, Р.М. Дзидзоев, А.Ф. Малый, В.А. Лебедев, В.В. Невинский, С.И. Некрасов, Л.А. Нудненко, А.Х. Пихов, Ж.И. Овсепян, И.П. Окулич, Г.Б. Романовский, С.С. Собянин, Д.Л. Сурков, Л.А. Тхабисимова, В.И. Фадеев.

Проблемы правотворчества в субъектах Российской Федерации освещены в работах Ю.И. Анденок, С.М. Бекетовой, В.В. Володина, В.П. Кондратьева, А.В. Кочеткова, Э.Г. Липатова, О.П. Личичана, В.М. Манохина, Л.И. Старцевой, Е.А. Холодиловой.

Вопросам правовой охраны, гарантий реализации конституций и уставов субъектов, конституционного (уставного) контроля, конституционно-правовой ответственности посвящены исследования С.Т. Артемовой, В.К. Бобровой, Н.С. Бондаря, О.В. Брежнева, К.А. Будаева, В.А. Виноградова, Ю.В. Гаврюсова, А.Г. Гатауллина, Т.И. Геворкян, А.В. Гошуляка, В.В. Гошуляка, В.Н. Демидова, А.А. Джагаряна, Е.Е. Жеребцовой, А.А. Иванина, А.А. Клишаса, А.Н. Кокотова, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, В.А. Кряжкова, М.М. Курманова, Л.В. Лазарева, М.А. Латкиной, А.А. Ливеровского, О.Б. Мироновского,

М.А. Митюкова, С.Э. Несмеяновой, С.Г. Павликова, Д.С. Петренко, А.А. Петрова, Д.Ш. Пирбудаговой, Т.М. Пряхиной, М.С. Саликова, А.С. Сучилина, А.Л. Фартыгина, Л.Е. Ховриной, К.М. Худолей, А.М. Цалиева, Н.И. Шаклеина, Ю.Л. Шульженко, Н.И. Ярошенко.

При этом целостного монографического исследования, посвященного проблемам реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации органами государственной власти, до сих пор подготовлено не было. Настоящая диссертация направлена на восполнение данного пробела в теории конституционного права.

Методологическая основа диссертационного исследования. Для достижения поставленных цели и задач использованы общетеоретические и специальные методы научного познания: анализ и синтез, исторический, логический, диалектический, системно-структурный, сравнительно-юридический, социологический и статистический методы. Также были задействованы методы экспертных оценок и толкования правовых норм. Их применение с позиций конституционного права позволило провести научное исследование взаимосвязей и взаимозависимостей объектов, выявить характерные тенденции, обобщить эмпирический материал, сделать необходимые выводы и дать практические рекомендации.

При подготовке работы использовался междисциплинарный подход. Применялись эмпирические данные, полученные в различных сферах гуманитарного знания: истории, философии, социологии, политологии. Учтена специфика исследования вопросов реализации конституционно-правовых норм с позиций теории права и различных отраслей юриспруденции: административного, муниципального, финансового, бюджетного права.

Теоретическую основу диссертации составляют современные достижения науки конституционного права. Также в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, отдельных

достижений административного, финансового права, а также научные разработки по философии, политологии, социологии и психологии.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов власти, законодательство субъектов Российской Федерации, законодательство и юридическая практика зарубежных государств.

Эмпирический материал диссертации представлен решениями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, иных федеральных судов общей юрисдикции, региональных конституционных и уставных судов, статистическими данными, результатами социологических и экспертно-аналитических исследований.

Научная новизна диссертационного исследования. В настоящей работе с позиций современного конституционного права рассматривается недостаточно изученная проблема реализации конституционных (уставных) норм на региональном уровне. Разработаны понятие, содержание и структура механизма реализации конституций и уставов субъектов Федерации, подготовлен проект модельной статьи конституции (устава), предусматривающей данный механизм.

Впервые в монографической форме произведен анализ теоретико-правовых взглядов на процессы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации; предложены варианты оптимизации системы и структуры региональных органов публичной власти, разработаны и направлены в органы законодательной (представительной) власти конкретные рекомендации по совершенствованию правотворческой и правоохранительной деятельности на уровне регионов России.

Положения, выносимые на защиту:

1. В диссертации обосновывается, что реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации отличается от феномена реализации Конституции России. Специфика процессов осуществления региональных конституционных (уставных) норм обусловлена наличием у субъектов Федерации собственного законодательства; верховенством конституций и уставов в правовом пространстве регионов; относительной самостоятельностью субъектов Федерации в отношениях с федеральным центром; правом реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и вопросам исключительного ведения регионов; возможностью самостоятельной организации системы региональных органов власти, обладающих собственной компетенцией по решению управленческих задач регионального масштаба.

2. Сформулировано определение правового пространства государства. Это осуществляемая в установленных территориальных пределах, прежде всего в границах государства, деятельность уполномоченных субъектов по регламентации правовых отношений, связанных с созданием и реализацией правовых актов в условиях конкретного исторического времени.

3. Выделяются признаки единства реализации конституционного (уставного) законодательства как части единого конституционно-правового пространства России, которые дифференцируются по наличию связи со следующими правовыми явлениями и институтами:

– с основами конституционного строя России: верховенством российской Конституции 1993 г. и федеральных законов, распространением государственного суверенитета на всю территорию Российской Федерации, государственной (территориальной) целостностью России, федеративным устройством Российского государства, единством конституционно-правового статуса человека и гражданина, единством экономического пространства;

– с юридическими свойствами Конституции России: высшей юридической силой, прямым действием ее норм, системообразующим

характером, стабильностью, связанной с особым порядком ее принятия и изменения;

– с наличием единой системы федеральных и региональных органов власти (за исключением органов законодательной власти, не имеющих иерархической подчиненности), которая предполагает единство организационно-правовой реализации конституционного (уставного) законодательства;

– с правотворческой и правореализационной деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах, наличием единого механизма правового регулирования и правореализации на всех уровнях функционирования государственной власти.

4. Реализация конституций и уставов представляет собой постоянный и непрерывный процесс их осуществления, который выражается в конституционно-правовых отношениях; систематической, целенаправленной и активной деятельности; правомерном поведении уполномоченных субъектов.

Аргументируется, что процесс реализации конституций и уставов субъектов Федерации протекает в границах единого механизма реализации конституционного законодательства России, органически встроен в этот целостный механизм.

5. Подчеркивается, что юридический механизм реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации основан на общеправовых и специфических конституционных принципах, ориентирован на выполнение базовых функций конституций и уставов. Его структурными компонентами выступают: конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность участников правореализационных отношений; сами субъекты (участники) данного процесса; объекты; формы; способы; условия; гарантии осуществления основных законов. В диссертации разработан проект статьи о юридическом

механизме реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области, который предлагается взять за основу и в других регионах России.

6. Излагается авторский подход к классификации базовых функций кон-ституций и уставов. По своему составу функции региональных основных законов дифференцируются на следующие виды: организационно-учредительная, системообразующая, программная, юридическая, охранительная, политическая, идеологическая и аксиологическая.

7. Доказывается, что разграничение правовых категорий «формы» и «способы» реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации является достаточно условным, преследует в основном теоретические цели и может быть проведено только по совокупности отличительных признаков:

– в зависимости от содержания реализуемых конституционных (уставных) норм. Формы выражаются в реализации как материальных, так и процессуальных норм. Способы, как правило, связаны с практическим воплощением процессуальных норм;

– по кругу участников. В процессе осуществления конституций (уставов) в форме соблюдения, исполнения и использования может участвовать широкая группа субъектов правореализации. Способы реализации конституционных (уставных) норм в большей мере детерминированы полномочиями органов власти;

– по характеру правореализации. Формы реализации конституций и уставов могут проявляться не только в активной деятельности, но и в правомерном поведении, правосознании, правоотношениях, которые не всегда требуют выполнения каких-либо действий от участников правореализации. Общее содержание правовых способов реализации составляет исключительно активная деятельность субъектов данных отношений.

8. Приводятся авторские определения форм и способов реализации региональных конституций и уставов. Формы реализации конституций

(уставов) субъектов Российской Федерации – это внешнее выражение практического воплощения конституционных (уставных) норм, содержащих запреты, обязанности, правомочия, объективированных в важнейших правовых отношениях; правомерном поведении; сознании отдельных лиц; деятельности органов публичной власти. Способы реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации определяются как обусловленные формами воплощения государственных функций основные приемы, условия, порядок осуществления юридических норм, имеющих преимущественно процессуальный характер и связанных с фактической организацией региональных органов власти, установлением и разграничением их компетенции, формированием их состава, правотворческой и интерпретационной деятельностью участников правореализации.

9. Доказывается, что в отличие от других участников правореализационных отношений органы власти субъектов вправе осуществлять конституционные и уставные нормы всеми предусмотренными способами, во всех существующих формах. Вопросам их организации и деятельности посвящена подавляющая часть положений конституций и уставов. С участием органов государственной власти происходит реализация наиболее важных установлений основных законов, направленных на регулирование ключевых правоотношений регионального уровня. Резюмируется, что региональные органы власти – основной субъект механизма реализации конституций и уставов.

10. Обосновывается, что необходимым условием реализации конституций и уставов является создание оптимальной, сбалансированной системы органов власти, каждый институт которой выполняет присущие ему частные задачи и функции, но вместе с тем служит достижению общей цели. Способ реализации конституции (устава) органами государственной власти обусловливаетсяя их правовым статусом, компетенцией (правами и обязанностями), местом в государственно-правовой системе. Исходя из специфики системной и структурной организации власти, с учетом характера

компетенции государственных органов и порядка их формирования, в организационно-правовом способе реализации конституций и уставов усматриваются системно-структурный, предоставительно-обязывающий и кадровый аспекты. Указанные элементы тесно связаны между собой и воплощаются в жизнь на различных уровнях единого механизма организационно-правовой реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

11. Приводятся новые аргументы в пользу того, что конституционные (уставные) суды необходимо учредить во всех субъектах Российской Федерации, ввести при этом соответствующие императивные нормы в федеральное законодательство. В связи с этим предлагается развить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», включив в него положения об общих принципах организации судебной власти в субъектах Российской Федерации и изменив название Закона – «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Указывается, что на сегодняшний день существует серьезное препятствие на пути принятия подобных дополнений, связанное с тем, что к судам субъектов Федерации юридически отнесены не только конституционные (уставные) суды, но и мировые судьи. Принимая в расчет, что статус мировых судей и порядок осуществления ими правосудия регламентируется в основном федеральным законодательством, что они выносят решения именем Российской Федерации, находятся в финансовой зависимости от федеральных структур, автор считает целесообразным вывести мировых судей из состава органов власти субъектов Федерации, включив их в систему федеральных судов общей юрисдикции.

Предлагается авторский проект главы III.1 «Судебные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» и новые редакции отдельных статей указанного Федерального закона.

12. Отмечается, что Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» значительно превзошли свое конституционное предназначение и содержат не только общие принципы, но и весьма конкретные предписания, обязательные для реализации региональными органами государственной власти. Утверждается, что широта понимания федеральным законодателем категории «общие принципы» ограничивает правотворческие и правореализационные возможности субъектов Российской Федерации.

13. Критикуется практика регулирования регионального законодательного процесса в подзаконном нормативном правовом акте – регламенте законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. Оптимальным вариантом нормирования законодательного процесса в регионах признается принятие закона о правотворчестве или о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, регламентирующего деятельность всех региональных органов власти, участвующих в законотворчестве. В связи с этим предложено изменить п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указав в нем, что порядок реализации законодательного процесса устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

14. С позиций теории конституционной (уставной) правореализации проведено разграничение позитивной и негативной (ретроспективной) ответственности органов государственной власти.

Позитивная ответственность связана с соблюдением норм-запретов, исполнением норм-обязанностей и надлежащим использованием норм-правомочий. Реализация конституционных или уставных норм о позитивной ответственности носит нормативно опосредованный характер. Позитивно-юрисдикционные предписания конституций и уставов субъектов воплощаются в жизнь через практическое осуществление запрещающих, обязывающих и управомочивающих норм, за нарушение или ненадлежащую реализацию которых, в свою очередь, может наступить негативная конституционно-правовая или административно-правовая ответственность.

В отличие от позитивной ответственности основанием ретроспективной конституционно-правовой ответственности выступает конституционный деликт, т.е. деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее базовым (учредительным) установлениям и влекущее за собой применение негативных последствий в виде мер конституционно-правовой ответственности.

15. Устанавливается, что фактическая реализация конституционных (уставных) норм о привлечении депутатов законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов к административно-правовой ответственности на федеральном уровне законодательно не обеспечена. Причиной дефекта реализации указанных юридических норм является недостаточная проработка механизма привлечения должностных лиц к административно-правовой ответственности на особых условиях.

Предлагается конкретизировать данную процедуру в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором требуется закрепить следующий порядок привлечения должностных лиц к административно-правовой ответственности: решение о привлечении депутатов регионального парламента к ответственности за совершение административного правонарушения принимается по представлению

Генерального прокурора России законодательным органом государственной власти соответствующего субъекта Федерации; вопрос о привлечении к ответственности высшего должностного лица субъекта решается коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора РФ.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость заключается в обосновании комплексного подхода к научной разработке сложного и многоуровневого явления – механизма реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации, органически связанного с единством реализации конституционного (уставного) законодательства России.

Практическая значимость обусловлена анализом проблем правореализации на уровне регионов и состоит в разработке и направлении предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Саратовскую областную Думу.

Автором подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» в части включения в него главы III.1 «Судебные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» и новых редакций отдельных статей указанного Федерального закона, а также изменения его названия: «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который был направлен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в мае 2014 г.

Разработана модельная норма, предусматривающая механизм реализации конституции или устава, рекомендованная к включению в

основные законы субъектов Российской Федерации. Проект Закона Саратовской области о внесении соответствующих дополнений в Устав (Основной Закон) Саратовской области направлен в Комитет по государственному строительству и местному самоуправлению Саратовской областной Думы в мае 2014 г.

Результаты исследовательской работы могут быть использованы в ходе преподавания учебных дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Административное право», «Теория государства и права», спецкурсов по государственно-правовой специализации, магистерских программ в высших учебных заведениях, а также в процессе подготовки учебной, учебно-методической и специальной литературы.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные положения научного исследования получили апробацию по ряду следующих направлений:

– в рамках исследовательского проекта «Реформирование системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа)», реализованного в 2006 г. по договору с Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации;

– в ходе обучения в 2007 г. по программе сотрудничества под патронатом Посольства Франции в Российской Федерации между Поволжской академией государственной службы имени П.А. Столыпина и Национальным центром территориальной службы по теме «Управление результативностью и эффективностью деятельности органов власти»;

– в процессе научного исследования законодательных актов субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, проводимого в рамках Фонда «Антикоррупция». Полученные выводы отражены в издании: «Профилактика рисков коррупциогенности при осуществлении полномочий органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа» (Саратов, 2008);

– в ходе участия в 2010–2011 гг. в научно-исследовательской работе по гранту Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук и молодых российских ученых – докторов наук на тему: «Межрегиональное государственное управление в современной России: состояние и перспективы» (МК-4020.2010.6);

– в результате присуждения диплома лауреата Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу 2010 г. среди преподавателей высших учебных заведений и научных сотрудников научно-исследовательских учреждений, организованного в 2011 г. Фондом развития отечественного образования (г. Сочи); диплома лауреата Международного конкурса «Лучшая научная книга в гуманитарной сфере – 2013» (организаторы – Межрегиональный центр инновационных технологий в образовании и Научная библиотека Вятского государственного гуманитарного университета) за монографию «Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации» (Москва–Саратов, 2010);

– при прохождении стажировки на кафедре конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации в январе 2013 г.;

– в процессе преподавания учебных дисциплин «Конституционное (государственное) право России», «Конституционное право зарубежных стран», учебного курса «Конституционное право субъектов Российской Федерации» по государственно-правовой специализации, дисциплины «Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по магистерской программе «Правовое обеспечение публичной власти» в Поволжском институте управления имени П. А. Столыпина – филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; дисциплин «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения», «Мониторинг

правотворчества и правоприменения в Российской Федерации» по магистерской программе «Правотворчество и правоприменение: теория и практика» в Поволжском (г. Саратов) юридическом институте (филиале) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;

– в ходе выступлений на 42 международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях: «Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения» (Москва, МГУ, 2007); «Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы» (Тюмень, ТГУ, 2008); «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, СГАП, 2009); «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва, МГУ, 2009); «Проблемы правоприменения в современной России» (Омск, ОГУ, 2010); «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, СГАП, 2011); «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, СГАП, 2011); «Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире» (Москва, МГУ, 2012); «Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности» (Саратов, СГЮА, 2013) и др.

По теме диссертации издано более 80 научных работ общим объемом свыше 90 п. л., в том числе 6 монографий: «Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование» (Москва–Саратов, 2013), «Теоретико-правовые основы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти» (Москва–Саратов, 2012), «Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации» (Москва–Саратов, 2010), «Публичная власть: проблемы реализации и ответственности» (Саратов, 2011) (в соавторстве), «Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики» (Саратов, 2009) (в соавторстве), «Профилактика рисков коррупциогенности при осуществлении полномочий

органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа» (Саратов, 2008) (в соавторстве); 20 статей, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России; статьи, изданные по итогам всероссийских и международных конференций; иные издания.

Структура диссертационного исследования детерминирована поставленными целью и научными задачами, логикой изложенного материала. Структура диссертации включает в себя введение, два раздела, охватывающие пять глав, девятнадцать параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1.1. Понятие и содержание конституционно-правового механизма реализации основных законов субъектов Федерации

1.1.1. Единство конституционно-правового пространства и единство реализации конституционного (уставного) законодательства: соотношение понятий

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, являясь по своей природе нормативным правовым актом, не может существовать вне единого конституционно-правового пространства. Содержание категории «пространство» преломляется в широком спектре значений. Пространство выражает порядок расположения одновременно сосуществующих вещей, объектов, характеризуется протяженностью, структурностью, возможностью осуществления действий в пределах определенной территории[1].

Получив научное обоснование и развитие в философии, данная категория, прочно укоренилась и в юридической науке. При этом в юриспруденции долгое время преобладало узкое понимание термина «пространство». Под ним, как правило, подразумевали лишь пределы действия нормативного правового акта на определенной территории. На настоящем этапе развития термин «пространство», сохранив первоначальное значение, стал рассматриваться и в других ракурсах, в него стал вкладываться иной, более широкий смысл.

Пространство – особая функциональная категория юридической теории и практики, которая отображает возникновение, выражение и границы какого-либо правового действия, процесса, нормы, состояния, события. В пространстве регулируются правовые отношения, – пишет Е.Г. Зинков[2]. По утверждению В.В. Суханова, термин «пространство» имеет значение

---

[1] См.: Философский энциклопедический словарь – М., 1983. – С. 541; Современный философский словарь / Под общ. ред.: Кемерова В.Е. – М., 2004. – С. 128.

[2] См.: *Зинков Е.Г.* Термин «пространство» в теории права / Е.Г. Зинков // Общество и право. – 2011. – № 4. – С. 14.

«местоположения» или «места развития». При этом, как подчеркивает автор, термин «место» не стоит рассматривать как только географическое или социальное явление, т. к. в юридическом смысле это сам объект, расположенный в пространственных формах[1].

Следует отметить, что в последнее время в науке и практике часто используют понятие «правовое пространство». При этом суждения ученых-правоведов и практиков нередко расходятся. По убеждению И.Н. Барцица, правовое пространство – сфера регламентации правовыми нормами моделей правомерного поведения государства, его частей и граждан в границах государственной территории и конкретного исторического времени[2]. С данным подходом согласуются другие мнения. И.В. Волк характеризует правовое пространство с точки зрения организации властного воздействия государства с помощью норм права на общественные отношения, происходящего в пределах территории государства и существующего в конкретное историческое время[3].

Высказываются и иные соображения. С позиции А.Н. Филиппова, правовое пространство – это находящаяся во внутренней и иерархической согласованности совокупность нормативных правовых актов, принятых органами публичной власти и направленных на регулирование поведения различных субъектов правовых отношений в целях обеспечения законности и правопорядка на всей территории государства на определенном историческом этапе его развития[4]. Последнее определение нуждается в корректировке ряда позиций. Как представляется, сводя все многообразие элементов правового пространства к совокупности нормативных правовых актов, автор существенного сужает значение данного юридического термина.

---

[1] См.: *Суханов В.В.* Правовое пространство и его формы: дис. ... канд. юрид. наук / Суханов Валерий Владимирович. – М., 2005. – С. 30.

[2] См.: *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика / И.Н. Барциц – М., 2001. – С. 24.

[3] См.: *Волк И.В.* Право, время и пространство: теоретический аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Волк Ирина Владимировна. – М., 2004. – С. 7.

[4] См.: *Филиппов А.Н.* Понятие и структурные элементы правового пространства Российской Федерации / А.Н. Филиппов // Российская юстиция. – 2013. – № 5. – С. 61.

В таком понимании «правовое пространство» становится синонимично термину «система нормативных правовых актов». Совокупность нормативных правовых актов составляет ядро правового пространства, которое, однако, ими не исчерпывается. В современной юридической литературе можно встретить и иной, более широкий подход. К примеру, Ю.В. Егорова дает следующую дефиницию: правовое пространство – это область действия всех элементов правовой системы конкретного государства, имеющая социально-юридические (пределы правового регулирования) и политико-географические (территориально-государственные) границы[1]. Таким образом, определяемое с точки зрения действия элементов правовой системы правовое пространство является ее динамическим выражением. Правовое пространство – это ограниченная территориальными и временными рамками правовая система в своем действии.

Также требуется подчеркнуть, что в представленном А.Н. Филипповым определении, к сожалению, не учитываются нормативные правовые акты, принимаемые непосредственно народом на правотворческом референдуме. В том числе игнорируется Основной Закон государства – Конституция. Вместе с тем, по справедливому утверждению И.Н. Барцица, конституционно-правовое пространство Российской Федерации – пространство, на которое распространяется действие принципа верховенства Конституции[2]. Конституция Российской Федерации – неотъемлемая и самая важная составляющая часть, основа правового пространства.

Еще один спорный момент: ключевым словосочетанием, определяющим основную суть правового пространства, по мнению А.Н. Филиппова, выступают нормативные правовые акты. Как видится, нормативные правовые акты являются центральным, но не исключительным элементом структуры правового пространства. Верно отмечено, что в

---

[1] См.: *Егорова Ю.В.* Системность российского законодательства в контексте единого правового пространства России / Ю.В. Егорова // История государства и права. – 2007. – № 1. – С. 7.

[2] См.: *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. – С. 24.

федеративном государстве верховенство Конституции распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов Федерации, включая и их основные законы (конституции и уставы), а также иные правовые акты, причем не только нормативные, но и правоприменительные[1]. Участвуя в процессе нормотворчества и правоприменения государственные органы ориентируются на принцип верховенства Конституции. В связи с этим требуется подчеркнуть, что в правовом пространстве принимаются и функционируют и иные правовые акты, не имеющие нормативного характера (индивидуальные, правоприменительные), которые также существенно влияют на характер правовых отношений, существующих в пределах конкретного государства, способствуют воплощению в жизнь нормативно-правовых установлений.

Без эффективного механизма правореализации цели создания нормативных правовых актов становятся абстрактными, декларативными категориями. Юридические нормы, призванные регулировать конкретные правовые отношения, в таких условиях не находят своих адресатов. В правовом пространстве важно не только принятие совокупности нормативных правовых актов, не менее важна их фактическая реализация. Таким образом, *правовое пространство – это не только государственная территория, это осуществляемая в установленных территориальных пределах, прежде всего границах государства, деятельность уполномоченных субъектов по регламентации общественных отношений, связанных с созданием и реализацией правовых актов в условиях конкретного исторического времени.*

---

[1] См.: *Магомедов Ш.Б.* Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства / Ш.Б. Магомедов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 40.

В последний период в современной науке и практике все большее внимание стало уделяться вопросам обеспечения единства правового, а также конституционно-правового пространства России[1].

Поскольку категория «правовое пространство» предполагает не только правовое регулирование, но и действие системы нормативных правовых актов во главе с Конституцией России, а также их реализацию, есть основания полагать, что признаки единства конституционно-правового

---

[1] См.: *Азизова В.Т.* Роль обеспечения единства правового пространства Российской Федерации как фактор укрепления ее национальной безопасности / В.Т. Азизова / Вестник Дагестанского государственного университета. – 2013. – № 2. – С. 28-31; *Анненкова В.Г.* Конституционные основы единства правового пространства Российской Федерации / В.Г. Анненкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 6. – С. 3-5; *Анненкова В.Г.* Проблемы обеспечения единства российского правового пространства / В.Г. Анненкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 4. – С. 3-5; *Артамонов А.Н.* Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства / А.Н. Артамонов // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 80-86; *Бессарабов В.Г.* Обеспечение прокуратурой и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации прав человека и единства конституционного правового пространства страны / В.Г. Бессарабов // Законность. – 2013. – № 10. – С. 15-21; *Евдокимов В.Б.* Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства / В.Б. Евдокимов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 10-13; *Габиева С.М., Гаджиева Х.В.* Понятие и содержание единства правового пространства как конституционно-правовой категории в условиях федеративной организации Российского государства / С.М. Габиева, Х.В. Гаджиева // Право и политика. – 2012. – № 2. – С. 267-272; *Демидов В.Н.* Конституция РФ и единство конституционно-правового пространства Российской Федерации / В.Н. Демидов // Журнал российского права. – 2009. – № 6. – С. 14-23; *Жеребцова Е.Е.* Институт судебного конституционного контроля в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / Е.Е. Жеребцова // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 9. – С. 22-25; *Козулин А.И.* Роль органов юстиции в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации / А.И. Козулин // Государство и право. – 2007. – № 6. – С. 45-50; *Мусалова З.М.* Формирование единого экономического и правового пространства как основа единства Российской Федерации / З.М. Мусалова // Закон и право. – 2010. – № 9. – С. 14-16; *Сомов С.Д.* К вопросу об обеспечении единства правового пространства России / С.Д. Сомов // Право и образование. – 2001. – № 2. – С. 55-61; *Третьякова Е.С.* О некоторых аспектах единства правового пространства и о повышении роли Министерства юстиции РФ в его обеспечении / Е.С. Третьякова // Современное право. – 2008. – № 12. – С. 42-44; *Тюменев А.В., Смыслов С.Е.* Мониторинг нормативных правовых актов как эффективное средство обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / А.В. Тюменев, С.Е. Смыслов // Юридическая мысль. – 2008. – № 4. – С. 47-50; *Филиппов А.Н.* Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: понятие и содержание / А.Н. Филиппов // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 4. – С. 20-22; *Филиппов А.Н.* Пути обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / А.Н. Филиппов // Бизнес в законе. – 2013. – № 4. – С. 48-50.

пространства находятся в прямой взаимосвязи с характеристиками его составного элемента – единства реализации конституционного (уставного) законодательства.

Применительно к признакам единства правового пространства и единства конституционной (уставной) правореализации методологически точным является утверждение И.Н. Барцица: с точки зрения пределов действия нормативных правовых актов (время, пространство, круг лиц) правовое пространство во многом определяется пространством государственным. В связи с этим свойства государственного пространства переносится в категории, характеризующие пространство правовое. В их числе такие понятия и явления, как целостность (государственная и правовая), суверенитет, верховенство (прежде всего федерального законодательства в сложносоставных государствах) и др.[1] Перечень признаков единства конституционно-правового пространства является достаточно широким по объему и, по сути, определяется содержанием большей части основ конституционного строя России, но последними не исчерпывается. В силу своей специфики признаки единства конституционно-правового пространства согласуются также с некоторыми юридическими свойствами российской Конституции, различными аспектами государственной деятельности, связанной с правовым регулированием и правореализацией в их пространственном измерении.

Отдельные признаки единого правового пространства отражены в нормативных правовых актах, принимаемых Президентом РФ, Правительством России и иными федеральными органами. В Указе Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» ставится цель обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов, реализовать конституционное право граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах

---

[1] См.: *Барциц И.Н.* Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития / И.Н. Барциц // Журнал российского права. – 2000. – № 5-6. – С. 103-114.

субъектов Российской Федерации[1]. Сопоставление наименования Указа и закрепленной в нем цели позволяет сделать вывод о том, что глава государства ассоциирует понятие «единство правового пространства» прежде всего с обеспечением верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в российских субъектах. Аналогичные цели установлены в постановлении Правительства России[2] и актах Министерства юстиции Российской Федерации[3]. Несмотря на то, что в названных документах нет прямого указания на необходимость обеспечения единства правового пространства, они направлены на выполнение единой стратегической задачи – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и тем самым непосредственно связаны с рассматриваемой категорией.

Ряд характеристик единства правового пространства (верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов, распространение государственного суверенитета на всю территорию Российской Федерации, государственная (территориальная) целостность Российской Федерации, конституционные принципы федеративного государственного устройства, учредительный характер Конституции России и конституций (уставов) субъектов) обозначен в решениях Конституционного Суда Российской Федерации[4].

---

[1] См.: О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (в ред. от 18 января 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 33. – Ст. 3356; 2010. – № 4. – Ст. 368.

[2] См.: Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 (в ред. от 20 февраля 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 49. – Ст. 4826; 2010. – № 9. – Ст. 964.

[3] См.: Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 // Бюллетень Министерства юстиции Рос. Федерации. – 2013. – № 1; Об утверждении Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 20 августа 2013 г. № 144 // Рос. газ. – 2013. – 11 сент.

[4] См.: По делу о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 г. № 2053-1 «О толковании статьи 183

В литературе единство правового пространства также в первую очередь ассоциируется с верховенством Конституции Российской Федерации и федеральных законов[1]. Приоритет норм Конституции России и конкретизирующих ее федеральных законов, их верховенство над иными юридическими нормами является неотъемлемым юридическим свойством Основного Закона. Между тем до принятия российской Конституции 1993 г. тезис о верховенстве норм федерального законодательства ставился под сомнение некоторыми субъектами Федерации. Высший орган конституционного контроля признал такую практику неправомерной. Так, в постановлении Конституционного Суда от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 было установлено, что отрицание принципа верховенства федеральных законов над законами субъектов Федерации противоречит конституционному статусу республики в федеративном государстве, препятствует формированию правового государства[2]. В настоящее время в ч. 5 и 6 ст. 76 российской Конституции установлены гарантии верховенства федеральных законов над законодательством субъектов Федерации. Примечательно, что данные

Конституции (Основного Закона) РСФСР»: постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1992 г. № 5-П // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 23. – Ст. 1247; По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.

[1] См.: *Анненкова В.Г.* Конституционные основы единства правового пространства Российской Федерации. – С. 3; *Волк И.В.* Указ. соч. С. 7; *Магомедов Ш.Б.* Указ. соч. С. 39-40.

[2] См.: По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 671.

конституционные установки нашли воплощение и в практике региональных конституционных (уставных) судов[1].

Верховенство Конституции России и федеральных законов на всей ее территории, отраженное в ч. 2 ст. 4 Основного Закона, является ключевым элементом, юридическим выражением категории «суверенитет». Как отметил Конституционный Суд России в одном из своих концептуальных постановлений, суверенитет предполагает верховенство, независимость и самостоятельность власти, ее на территории государства и независимость в международных отношениях, представляет собой важный качественный признак Российской Федерации как государства, определяющий ее конституционно-правовой статус[2]. В силу ч. 1 ст. 4 Конституции России, государственный суверенитет распространяется на всю территорию Российского государства. Носителем суверенитета, единственным источником власти в России, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, является ее многонациональный народ.

Стоит отметить, что, несмотря на наличие четких формулировок категории «суверенитет» в Конституции России и правовых позициях федерального Конституционного Суда, в основных законах многих субъектов Федерации (Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Татарстан, Чеченская Республика и др.) утверждалось, что носителем суверенитета, единственным источником власти является народ соответствующих республик. Возможность подобной трактовки суверенитета

---

[1] См.: По делу о толковании статьей 1 (части 1 и 3), 4 (части 1 и 3), 14, 17 (часть 1), 19 (часть 2), 22,39 (часть 5) Конституции Республики Дагестан: постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 3 октября 2000 г. // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2000. – № 11. – Ст. 1116; По делу об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 6 Устава (Основного Закона) Калининградской области по обращению группы депутатов Совета депутатов Балтийского городского округа: постановление Уставного Суда Калининградской области от 9 февраля 2005 г. № 1-П // Вестник Уставного Суда Калининградской области. – 2004-2005. – № 3-4.

[2] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

вытекала из положений Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г.[1] Между тем в постановлении федерального Конституционного Суда от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации было отмечено, что положения договоров о разграничении предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации не должны противоречить Конституции России 1993 г.[2] В другом итоговом решении Конституционного Суда было указано, что Конституция России не предполагает какого-либо иного носителя суверенитета, а также источника власти, кроме ее многонационального народа, и, следовательно, не допускает какого-либо иного государственного суверенитета, кроме суверенитета Российской Федерации[3].

Решения высшего органа конституционного контроля поставили суды субъектов в крайне сложное положение. С одной стороны, поскольку решения Конституционного Суда России обладают обязательной юридической силой, их нельзя не учитывать в региональной практике, с другой, – очевидно нежелание республиканских властей полностью исполнять их. В связи с этим при сохранении положений о суверенитете в региональных основных законах органы конституционной юстиции отдельных республик были вынуждены выносить решения двойственного характера, предпринимая попытки найти в своих конституциях хоть какое-

---

[1] См.: О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

[2] См.: По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 3. – Ст. 429.

[3] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

нибудь обоснование правомерности провозглашения суверенитета республик при наличии единственно возможного государственного суверенитета Российской Федерации.

Как показывает анализ, уже после вынесения указанных решений Конституционного Суда России конституционные суды некоторых регионов принимали акты, идущие вразрез с его правовой позицией. Так, в своем постановлении от 3 октября 2000 г. Конституционный Суд Республики Дагестан признал, что положения Конституции Республики Дагестан (ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 4) содержат формальное противоречие, предполагающее наличие двух источников и двух уровней функционирования суверенной власти, пребывающих в единой системе. При этом пришел к выводу, что провозглашение Республики Дагестан суверенным государством, как это определено в Конституции Республики, не означает, что она наделяет себя свойствами суверенного государства и ограничивает тем самым суверенитет Российской Федерации. Суверенитет республики, по мнению республиканского Конституционного суда, следует понимать в том смысле, что Республика Дагестан в составе Российской Федерации обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Федерации и полномочий Российского государства по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов[1]. Аналогичной позиции придерживаются конституционные суды некоторых других республик[2]. Следует отметить, что в связи с принятием в большинстве субъектов Федерации новых конституций, либо преобразованием действующих конституционных текстов

---

[1] См.: По делу о толковании статьей 1 (части 1 и 3), 4 (части 1 и 3), 14, 17 (часть 1), 19 (часть 2), 22,39 (часть 5) Конституции Республики Дагестан: постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 3 октября 2000 г. // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2000. – № 11. – Ст. 1116.

[2] См.: По делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 7 февраля 2003 г. № 8-П // Республика Татарстан. – 2003. – 14 февр.; По делу о толковании положений абзацев 2, 9 преамбулы, частей 3, 4 и 5 статьи 1 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в редакции текста от 17 октября 2002 года: постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 февраля 2009 г. № 2-П // Якутские ведомости. – 2009. – 14 марта.

данные противоречия нормам федеральной Конституции были устранены. Вместе с тем в отличие от других регионов России положения о суверенитете Республики Татарстан сохраняют свое место в Конституции данной Республики и в настоящее время[1].

Безусловно, правы В.А. Лебедев и В.В. Киреев, отмечая, что концепция несуверенного государства, которая была разработана еще в советской науке и применялась для характеристики автономных республик, входивших в состав союзных республик, является неприемлемой. Суверенитет – необходимый признак государства, и без него государство не сможет выполнять возлагаемые на него обществом функции[2]. На территории Российской Федерации суверенным государством является только сама Россия. Суверенитет Российского государства исключает наличие двух уровней суверенных властей, пребывающих в единой системе публичной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Суверенитет республик, как, впрочем, и других субъектов Федерации не допускается. Обеспеченный верховенством Конституции России государственный суверенитет способствует установлению единства правового пространства Российской Федерации и составляет его неотъемлемое качество.

На принципе государственного суверенитета базируется другое конституционное начало – принцип государственной целостности и территориальной неприкосновенности Российской Федерации. Данный принцип, зафиксированный в ст.ст. 4, 5, 65, 67 Конституции России, трактуется высшим органом конституционного контроля – Конституционным Судом Российской Федерации – следующим образом. Государственная целостность – одна из основ конституционного строя Российской Федерации; базовое условие равного правового статуса всех граждан вне зависимости от места их проживания; одна из гарантий

---

[1] См.: Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 22 июня 2012 г.) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 9-10. – Ст. 166; Республика Татарстан. – 2012. – 26 июня.

[2] См.: *Лебедев В.А.* Суверенная демократия: идеология – политика – право (теоретические аспекты) / В.А. Лебедев, В.В. Киреев. – Челябинск, 2007. – С. 17.

конституционных прав и свобод. Принцип государственной целостности также интерпретируется во взаимосвязи с основными началами международного права. Отмечено, что сохранение целостности Российского государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. Как следует из принятой 24 октября 1970 г. Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, осуществление права на самоопределение не должно трактоваться как допускающее или поощряющее действия, ведущие к расчленению или нарушению территориальной целостности, а также политического единства суверенных и независимых государств[1]. Следует подчеркнуть, что Конституционный Суд России, раскрывая понятие «государственная целостность», приводит пример из международно-правовой практики, где употребляется термин «территориальная целостность». Таким образом, высший орган конституционного контроля России, по сути, признает эти юридические категории близкими по значению[2].

Основной смысл принципа государственной (территориальной) целостности сводится к необходимости защиты от подрыва единства государства, попыток его насильственного раскола и создания отдельными

---

[1] См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. // Действующее международное право. – Т. 1. – М., 1996. – С. 65-73.

[2] См.: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

субъектами Федерации независимых государств вопреки национальным интересам России. Посягательство на целостность может быть организовано как внутри государства, так и посредством оказания поддержки сепаратистской, террористической или вооруженной деятельности из-за рубежа.

От понятия «государственная (территориальная) целостность» следует отличать понятие «территориальная неприкосновенность». Согласно Уставу ООН 1945 г. «все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций»[1]. В соответствии с Заключительным актом СБСЕ 1975 г. государства обязаны воздерживаться от превращения территории друг друга в объект военной оккупации или в объект приобретения с помощью применения силы или угрозы силой[2]. Как следует из норм международного права, территориальная неприкосновенность Российской Федерации представляет собой недопущение любых посягательств извне на территорию и политическую независимость Российского государства. Необходимо отметить, что обязанность органов власти субъектов Федерации обеспечить территориальную неприкосновенность Российской Федерации федеральным законодательством не предусматривается.

Таким образом, целевые установки данного конституционного принципа, вне всякого сомнения, соотносятся с обеспечением единства государства и, как следствие, единства конституционно-правового пространства.

Единство конституционно-правового пространства тесно связано с

---

[1] Устав ООН от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М., 1956. – Вып. 12. – С. 14–47.

[2] См.: Заключительный акт СБСЕ от 1 августа 1975 г. // СДД СССР. – М., 1977. – Вып. 31. – С. 544–589.

характеристиками России как федеративного государства. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, конституционные принципы федеративного устройства, учредительный характер Конституции России и конституций (уставов) субъектов обеспечивают единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и, как следствие, – единство конституционно-правового пространства и конституционно-правового регулирования в условиях федерализма, которое не может быть нарушено текущим федеральным законодательством[1]. Наличие двух уровней конституционно-правового регулирования при доминирующем воздействии норм федеральной Конституции в условиях федеративного устройства государства не только не исключает, но, наоборот, способствует обеспечению гарантий единого правового пространства и единства правореализации. Конституционный принцип федерализма – еще один неотъемлемый признак единого правового пространства, и, как следствие, единства конституционной (уставной) правореализации в Российской Федерации и ее субъектах.

Оригинальна позиция И.Н. Барцица, который при рассмотрении конституционно-правового пространства России в качестве целостного государственно-правового феномена, определяет в его структуре следующие уровни:

– правовое пространство России как единого федеративного государства;

– правовое пространство региона, под которым понимается некая совокупность субъектов, факторами выделения и объединения которых являются схожесть правовых регуляторов, общность проблем, возникающих при выработке и реализации правовых актов;

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.

– правовое пространство субъекта Федерации[1].

Оставляя за скобками анализ правового пространства совокупности субъектов Федерации, как вопрос, выходящий за рамки настоящего исследования, обратимся к теоретическим аспектам правового пространства субъектов Федерации. Как уже было сказано, правовое пространство включает в себя определенную территорию, правовые отношения и субъектов, участвующих в их реализации, деятельность по созданию и реализации правовых актов в условиях конкретного исторического времени. Стоит подчеркнуть, что все указанные элементы понятия «правовое пространство» имеют место не только на уровне Федерации, но и в субъектах. У регионов России есть своя территории, система органов власти, система законодательства во главе с конституцией или уставом, осуществляются собственное правовое регулирование и реализация нормативных правовых актов. В связи с этим использование в научном аппарате термина «правовое пространство субъекта Российской Федерации» представляется вполне приемлемым и правомерным.

Чрезвычайно важен вопрос о корреляции правового пространства Российской Федерации и правового пространства ее субъектов. По мнению И.В. Волк, с учетом федеративного характера государственности и правовой системы правовое пространство субъекта Федерации является органичной составляющей правового пространства Российской Федерации и только вместе с ним образует единое правовое пространство[2]. С данным утверждением нельзя не согласиться. Развивая эту идею, отметим, что наличие системной связи двух уровней правовых пространств (Российской Федерации и субъектов) предполагает также единство реализации конституционного (уставного) законодательства, встроенность механизма реализации региональных конституций и уставов в единый механизм

---

[1] См.: *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. – С. 24.

[2] См.: *Волк И.В.* Указ. соч. С. 7.

осуществления конституционного законодательства на всей территории Российского государства.

Принимаемые и реализуемые на территории Российской Федерации и ее субъектов акты конституционного и уставного законодательства не являются изолированными друг от друга. Единое правовое пространство на всей территории России невозможно без наличия единой правовой системы, – справедливо отмечает В.Г. Анненкова [1]. Системообразующим фактором, главным нормативным ориентиром всей совокупности действующих в России правовых актов выступает Конституция Российской Федерации. На региональном уровне соответствующую функцию выполняют конституции и уставы субъектов. Принципиально важно не только провозглашение, но и обеспечение функционирования слаженной системы конституционного законодательства как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах. Как отмечает В.Н. Демидов, необходимым условием реализации таких непреложных принципов, как верховенство права, законность, приоритет прав и свобод личности является согласованность и единство федеральной Конституции и региональных конституций (уставов)[2]. По мнению Н.А. Бобровой, системность права проявляется в последовательной, параллельной, неразрывной либо взаимоисключающей реализации различных правовых норм в каждой конкретной их взаимосвязи[3]. Ю.В. Егорова также называет важной характеристикой правового пространства Российской Федерации его системно-структурный характер[4]. Системность конституционного законодательства представляет собой еще одну характерную черту единства конституционно-правового пространства и единства конституционной (уставной) правореализации.

---

[1] См.: *Анненкова В.Г.* Конституционные основы единства правового пространства Российской Федерации. – С. 3.
[2] См.: *Демидов В.Н.* Указ соч. С. 17.
[3] См.: *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм / Н.А. Боброва – Воронеж, 1984. – С. 60.
[4] См.: *Егорова Ю.В.* Указ. соч. С. 6.

Традиционно категорию «правое пространство» рассматривают в контексте определения пределов действия нормативных правовых актов. По утверждению И.Н. Барцица, термин «правовое пространство» выступает как универсальная правовая категория, позволяющая анализировать вопросы соразмерности правовых актов, пределы действия правовых актов[1]. Действуя в пространстве, конституционно-правовые нормы находят свое воплощение в правовой жизни государства и общества, реальных конституционно-правовых отношениях. С учетом сказанного, есть основания говорить о том, что действие Конституции характеризует конституционно-правовое пространство с точки зрения реализации конституционного законодательства.

Понятия «действие» и «реализация» Конституции, безусловно, близки по значению, но вместе с тем имеют некоторые смысловые различия и полностью не совпадают по логическому объему. Соотношению и разграничению этих понятий посвящено солидное число научных исследований. В тезисной форме их главная суть сводится к следующему. Действие конституции – понятие более широкое по сравнению с реализацией конституционно-правовых норм. Реализация Конституции является одной из форм, аспектов ее действия. Действие – это не всегда реализация Конституции, но оно создает потенциальную возможность осуществления ее норм. В широком смысле действие предполагает реализацию конституционных норм в общественных отношениях. Конституционные нормы действуют даже тогда, когда они фактически не применяются. Реализация начинается тогда, когда действием Конституции воспользовались субъекты правовых отношений и ее регулятивное воздействие находит свой объект. Реализация Конституции – это конечный результат ее действия[2].

---

[1] См.: *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. – С. 16.

[2] См.: *Дюрягин И.Я.* О понятии механизма реализации нормативных правовых актов / И.Я. Дюрягин // Механизм реализации нормативных правовых актов: Сб. науч. тр. / Под ред. И.Я. Дюрягина. – Челябинск, 1995. – С. 6; *Еременко Ю.П., Мазаев В.Д.* Реализация Основного Закона – условие функционирования конституционной законности / Ю.П. Еременко, В.Д. Мазаев // Теоретические вопросы реализации Советской

Как верно отметил И.Я. Дюрягин, необходимо видеть особые смысловые оттенки механизмов действия и реализации нормативных правовых актов, а также взаимопроникновение процессов действия и реализации указанных актов. Без процесса действия не может наступить реализация нормативного правового акта. Однако действие нормативного правового акта может не получить воплощения его предписаний в практической деятельности людей, т. е. не перейти в ту или иную форму реализации норм права[1].

Таким образом, *будучи одним из характерных признаков единого конституционно-правового пространства и единства правореализации, действие Конституции России представляет собой ориентированную на достижение конституционно-установленных целей потенциальную возможность реализации конституционных норм субъектами конституционно-правовых отношений.* Как представляется, данное определение может быть применимо и в отношении действия региональных конституций и уставов.

Единое правовое пространство детерминировано также единством конституционно-правового статуса человека и гражданина, которое выражается в следующих базовых характеристиках: равенстве прав и свобод человека и гражданина; единстве принципов правового статуса личности; едином гражданстве Российской Федерации; отнесении вопроса о правовом регулировании прав и свобод к исключительному ведению Российской

Конституции. – М., 1982. – С. 56; *Еременко Ю.П.* Политические и правовые аспекты реализации Конституции СССР / Ю.П. Еременко // Конституционная система развитого социализма. – М., 1980. – С. 40; *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. – М., 1972. – С. 171; *Кравец И.А.* Эффективность реализации как основание классификации конституционных норм / И.А. Кравец // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. Авакьяна С.А. – Т. 1. – М., 2004. – С. 188; *Лазарев Л.В.* Социальное действие Конституции / Л.В. Лазарев // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 60; *Лучин В.О.* Реализация конституционных норм: общее и особенное / В.О. Лучин // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. – М., 1990. – С. 41; *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ / Решетов Ю.С.; Науч. ред.: Курдюков Г.И. – Казань, 1989. – С. 33.

[1] См.: *Дюрягин И.Я.* О понятии механизма реализации нормативных правовых актов. – С. 7.

Федерации; едином порядке ограничений прав и свобод на территории Российской Федерации, наличии общих целей введения ограничений прав и свобод; недопустимости введения основных обязанностей человека и гражданина, не предусмотренных Конституцией России; общих подходах к обеспечению защиты прав и свобод на территории Российской Федерации и ее субъектов.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, – провозглашено в ст. 2 Конституции Российской Федерации. Права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, – декларировано в ст. 18 Основного Закона России. Учитывая первостепенный характер данных конституционных норм, можно с уверенностью утверждать, что права и свободы выступают тем цементирующим материалом, который способствует не только обеспечению единого конституционно-правового пространства, но и общности действий органов публичной власти и других субъектов, направленных на реализацию конституционного законодательства России.

Принимая во внимание сказанное, нарушения конституционных прав и свобод необходимо рассматривать как посягательство на единство правового пространства, что, в свою очередь, должно пресекаться и обеспечиваться мерами установленной конституционно-правовой, уголовной или иной юридической ответственности при условии наличия необходимых признаков соответствующих правонарушений.

Как отмечается в литературе, категория «правовое пространство» получила формальное определение в федеральном законодательстве по аналогии с характеристикой экономического пространства[1]. Несмотря на то, что ни в Конституции России, ни в иных конституционно-правовых

---

[1] См.: Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Власов, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; Отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. – М., 2012. – С. 32.

источниках нет прямого совмещения указанных правовых категорий, закрепленное в ст. 8 Конституции Российской Федерации единство экономического пространства, можно отнести к числу основ конституционного строя, связанных с установлением единого конституционно-правового пространства и единства конституционной правореализации. На обусловленность единого правового пространства единством пространства экономического с высокой степенью очевидности указывает Конституционный Суд.

Высший орган конституционной юстиции охарактеризовал единство экономического пространства следующим образом. Во-первых, из единства экономического пространства и других основ конституционного строя вытекает необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции России, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов власти субъектов соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов[1].

Во-вторых, конституционный принцип единства экономического пространства находится в непосредственной взаимосвязи с принципами организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации. По мнению Конституционного Суда, данные конституционные начала, имеющие своим предназначением обеспечение государственного единства и государственной целостности России, предполагают осуществление такого законодательного регулирования экономических, в том числе финансовых, отношений, которое способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы как финансовой и

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

экономической основы реализации государственных функций Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, правовых основ единого рынка, обеспечению запрета на установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств[1].

В-третьих, механизм обеспечения единого экономического пространства и единого рынка, включает в себя не только меры, направленные на поддержание свободного перемещения товаров, работ, услуг и финансовых средств в пределах государственной территории, но и законодательные нормы, регламентирующие внешнеэкономические отношения, связанные с перемещением финансово-экономических ресурсов через государственную границу Российской Федерации, в частности, таможенное регулирование, определение статуса и защиту государственной границы[2].

В-четвертых, предполагается, что, реализуя конституционные предписания о единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, свободе экономической деятельности, свободном использовании своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также признании и защите всех форм собственности, недопущении монополизации и недобросовестной конкуренции, граждане

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2803; По делу о проверке конституционности положений ч. 4, 5 и 6 ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 2. – Ст. 400.

[2] См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Народного Собрания Парламента Чеченской Республики о проверке конституционности пунктов 4 и 5 Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по предотвращению проникновения на территорию Российской Федерации членов зарубежных террористических организаций, ввоза оружия и средств диверсий в установленных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в пределах Северокавказского района»: определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2007 г. № 22-О // ВКС РФ. – 2007. – № 3.

самостоятельно определяют сферу своей экономической деятельности, осуществляют ее в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами, в частности путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, выбирают экономическую стратегию развития бизнеса, используя свое имущество с учетом конституционных гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции[1].

В-пятых, в силу ряда установлений Конституции Российской Федерации, включающих в том числе единство экономического пространства, Конституционный Суд России сделал вывод о том, что федеральный законодатель вправе определять в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий порядок и условия осуществления предпринимательской деятельности, устанавливать с учетом специфики тех или иных видов предпринимательской деятельности дополнительные требования к занимающимся ею лицам[2].

В-шестых, в процессе установления правовых основ единого рынка исходя из целей политики Российской Федерации как социального государства, сформулирован вывод о том, что федеральный законодатель вправе предусмотреть и ограничения свободы экономической деятельности, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 47 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 3-П // Рос. газ. – 2004. – 24 февр.; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Райффайзенбанк» на нарушение конституционных прав и свобод частями 4 и 7 статьи 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2010 г. № 1620-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания "Полет"» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания "Сибирь"» и «Авиакомпания "ЮТэйр"»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 2. – Ст. 397.

Конституцией Российской Федерации, а именно вводиться федеральным законом и носить строго соразмерный характер[1].

В-седьмых, принцип единства экономического пространства, означает в том числе то, что на территории Российского государства запрещается установление таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Перемещение товаров и услуг может ограничиваться только на основании федерального закона, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья, охраны природы и культурных ценностей[2].

Подводя общий итог, следует отметить, что единство реализации федерального и регионального конституционного (уставного) законодательства является составной и неотъемлемой частью единства конституционно-правового пространства Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим признаки родового понятия «единство конституционно-правового пространства» в полной мере распространяются и на данную правовую категорию.

Перечень юридических признаков единства конституционно-правового пространства и единства реализации конституционного (уставного) законодательства детерминирован характеристиками государственного пространства и определяется содержанием большей части основ

---

[1] См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Столяровой Натальи Андреевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», а также пунктом 3 части 2 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов)» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 13. – Ст. 1602.

конституционного строя России, обусловлен базовыми юридическими свойствами Конституции Российской Федерации, согласуется с ключевыми аспектами государственной правотворческой и правореализационной деятельности, осуществляемой в пределах территории Российского государства.

С учетом изложенного, характерные черты единого конституционно-правового пространства и единства реализации конституционного (уставного) законодательства России можно сгруппировать по наличию связи со следующими правовыми явлениями и институтами:

– с основами конституционного строя России: верховенством Конституции Российской Федерации и федеральных законов, распространением государственного суверенитета на всю территорию Российской Федерации, государственной (территориальной) целостностью России, федеративным устройством Российского государства, единством конституционно-правового статуса личности, единством экономического пространства;

– с юридическими свойствами Конституции Российской Федерации: высшей юридической силой, прямым действием ее норм, системообразующим характером, стабильностью, связанной с особым порядком ее принятия и изменения;

– с наличием единой системы федеральных и региональных органов власти, предполагающей единство организационно-правовой реализации конституционного законодательства;

– с правотворческой и правореализационной деятельностью государственных органов Российской Федерации и ее субъектов.

Некоторые из названных признаков единства конституционно-правового пространства и единства реализации конституционного законодательства России охарактеризованы в настоящей части научного исследования. Отдельные черты рассматриваемых правовых явлений, включая их признаки, связанные с организационно-правовой,

правотворческой и правореализационной деятельностью, будут раскрыты в последующих структурных частях диссертации.

1.1.2. Юридический механизм реализации конституций и уставов: понятие и структурные элементы

Приступая к анализу ключевых понятий и содержания механизма реализации конституций и уставов, целесообразно установить, что представляют собой термины «реализация права», «реализация Конституции», «реализация конституционного законодательства».

Еще в советское время понятие «реализация Конституции» было принято определять через категорию «реализация права»[1]. В свою очередь, под реализацией права понимали претворение норм права в социальном поведении людей и общественных отношениях по поводу юридического факта в рамках принципа социалистической законности[2]; совокупность форм и средств, обеспечивающих перевод правовых предписаний в поведение субъектов[3], практическую деятельность, описываемую с общетеоретических позиций посредством категорий реализации и применения права, а также их обеспечения[4]. Как видно, дефиниция «реализация права», по сути, базируется на трех определяющих категориях: «правовые отношения», «поведение субъектов» и «практическая деятельность».

Правоотношения занимают в механизме реализации права особое место. Ранее высказывалось мнение о том, что социалистическое право как специфическое средство общественного регулирования обладает единственной формой реализации – правовыми отношениями, что реализация всех юридических норм неизбежно проходит стадию

---

[1] См., напр.: *Касумов Ф.З.* Процессуальный механизм реализации Конституции СССР: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Касумов Фаррух Закир оглы. – М., 1985. – С. 8; *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ. – С. 66.

[2] См.: *Маликов М.К.* Проблемы реализации права / М.К. Маликов – Иркутск, 1988. – С. 37.

[3] См.: *Лазарев В.В.* Применение советского права / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Волков Б.С. – Казань, 1972. – С. 8-9.

[4] См.: *Белкин А.А.* Структуры осуществления Советской Конституции / А.А. Белкин // XXVII Съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. – Свердловск, 1988. – С. 7.

правоотношений[1]. Отмечалось, что конструкция реализации конституционных установлений вне правоотношений вряд ли может быть отнесена к юридическим категориям[2].

Как представляется, правоотношения замыкают на себе и другие компоненты реализации конституций и уставов – правомерное поведение и деятельность их участников. Содержанием общественного отношения является поведение его субъектов. По мнению М.М. Рассолова, если поведение отклоняется от требований правовой нормы, то и само общественное отношение отклоняется от своей модели – правового отношения[3].

Не возникает сомнений в том, что поведение участников механизма реализации конституции или устава должно быть исключительно правомерным. Как справедливо замечал В.В. Лазарев, реализация правовых норм достигается единственно правомерным поведением[4]. Также достоверны слова В.О. Лучина, утверждавшего применительно к соблюдению, что только при условии правомерности оно выступает в качестве формы реализации конституционных предписаний[5]. Отметим, что данное правило распространяется и на другие формы осуществления конституции или устава. Правомерное поведение – еще один характерный элемент реализации конституции или устава.

Возникновение, изменение и прекращение отношений связывают с определенными условиями, под которыми чаще всего понимают юридические факты[6]. Думается, что сведение всего многообразия условий,

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права / С.С. Алексеев – М., 1982. Т. 2. – С. 95; *Хайкин Я.З.* Структура и взаимодействие моральной и правовой систем / Я.З. Хайкин – М., 1972. – С. 172.

[2] См.: *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова – М., 1985. – С. 84.

[3] См.: *Рассолов М.М.* Проблемы теории правоотношения / М.М. Рассолов // Правовая культура. – 2012. – № 1. – С. 54.

[4] См.: *Лазарев В.В.* Применение советского права. – С. 9.

[5] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М., 2002. – С. 89.

[6] См.: *Основин В.С.* Советские государственноправовые отношения / В.С. Основин – М., 1965. – С. 26.

сопряженных с динамикой правореализационных отношений, лишь к юридическим фактам сужает суть данной категории. Скорее, юридический факт – это основание для реализации правовых норм[1].

Как представляется, условия реализации конституций и уставов – понятие более широкое. Условия – это обстоятельства, предпосылки, способствующие реализации правовых норм, сложившиеся в определенный исторический период на конкретной территории, обусловленные экономическими, политическими, социальными, правовыми, национальными, географическими и иными факторами. Если юридические факты порождают правореализационные отношения, то условия, лишь способствуют возникновению последних. При наличии юридического факта правореализация, как правило, неизбежна. Сложившиеся условия могут и не повлечь реализацию конституционных (уставных) норм. К примеру, полномочия по предметам совместного ведения, переданные от федерального органа государственной власти органу власти субъекта, не могут быть реализованы без финансовой обеспеченности. При отсутствии политической воли уполномоченных должностных лиц в регионе могут отсутствовать необходимые правовые институты (например, конституционные (уставные) суды), призванные обеспечить реализацию многих важнейших норм конституций и уставов. Вместе с тем, чтобы реализация конкретных конституционных норм наступила, этого недостаточно. Требуются конкретные юридические факты – прежде всего – действия уполномоченных субъектов.

Действия лежат в основе не только правовых отношений, но и другой, смежной категории – юридической деятельности. Как отмечает В.П. Беляев, активную, динамическую сторону юридической деятельности составляют правовые действия и операции. Первые из них служат фундаментом любой юридической деятельности, вторые являются совокупностью

---

[1] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 100.

взаимосвязанных между собой действий, объединенных локальной целью и направленных на решение какой-то обособленной задачи[1].

К правореализационной деятельности, как разновидности деятельности юридической, данное определение вполне применимо. Учитывая, что по своей сути праворелизационная деятельность является совокупностью юридически значимых действий, имеющих систематический характер и направленных на достижение поставленной цели, можно утверждать следующее: деятельность – это основной элемент механизма реализации конституций и уставов. Если правомерное поведение, правовые отношения могут существовать как в активной, так и в пассивной форме, то деятельность уполномоченных субъектов всегда активна, она заставляет работать механизм правореализации в полную силу.

Подтверждением сказанному выступают сформулированные в советский период дефиниции реализации Конституции, основанные на категории «деятельность уполномоченных субъектов»[2]. Отмечалось, что указанная деятельность отвечает определенным признакам: является управленческой, систематической, постоянной, целенаправленной, активной. В настоящее время данный аспект конституционной правореализации также рассматривается в числе приоритетных. По мнению В.О. Лучина, реализация Конституции – это деятельность, согласованная с выраженной в ней волей; процесс, развивающийся в системе определенных координат[3]. Как отмечает А.Н. Беликов, «реализация» представляет собой правомерную деятельность государственных органов и их должностных лиц, граждан, объединений,

---

[1] См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: монография / Беляев В.П.; Науч. ред.: Малько А.В. – М., 2005. – С. 13.

[2] См.: *Еременко Ю.П.* Советская Конституция и законность / Еременко Ю.П.; Под ред.: Ржевского В.А. – Саратов, 1982. – С. 112; *Еременко Ю.П., Мазаев В.Д.* Реализация Основного Закона – условие функционирования конституционной законности / Ю.П. Еременко, В.Д. Мазаев // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 56; *Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В.* Механизм реализации конституции: (Государственно-правовой аспект): монография / Э.Я. Стумбина, А.В. Кузнецов, В.В. Эглитис; Под ред.: Стумбиной Э.Я. – Рига, 1984. – С. 9-10; *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права / Л.Н. Завадская – М., 1992. – С. 168.

[3] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 62.

которая направлена на воплощение в жизнь Конституции, достижение закрепленных в ней целей[1].

Вместе с тем, как видится, реализацию Конституции нельзя определять исключительно через понятие «деятельность». Учитывать иные аспекты правовых отношений, правомерное поведение участников конституционной правореализации не менее важно.

К примеру, одна из форм реализации – соблюдение – характеризуется пассивностью поведения и не всегда требует активных действий, хотя может осуществляться и одновременно с ними. При соблюдении конституционные нормы могут быть реализованы в результате бездействия. Справедливо сказано: «Правовое поведение может выражаться как в действиях, так и бездействиях. Юридическая деятельность осуществляется только с помощью определенных действий и операций»[2].

Определяя сущность реализации Конституции, следует избегать другой крайней позиции, когда данное явление рассматривается лишь через призму правомерного поведения. Такой подход также имел место в юридической литературе[3]. Несмотря на то, что содержание правомерного поведения проявляется в практической деятельности, а не в замкнутом мире собственных переживаний и самосознания, среди его видов выделяют социально пассивное поведение, которое связано с соблюдением Конституции без проявления какой-либо активности[4]. Как представляется, определяя содержание реализации Конституции, требуется принимать в расчет не только активную и целенаправленную деятельность уполномоченных субъектов, но и пассивное правомерное поведение широкого круга участников правореализационного процесса.

---

[1] См.: *Беликов А.Н.* Современные проблемы реализации конституционных норм в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Беликов Андрей Николаевич. – М., 2008. – С. 8.

[2] *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: Проблемы теории и методологии: автореф. дис. … док. юрид. наук / Карташов Владимир Николаевич. – М., 1990. – С. 14.

[3] См.: *Касумов Ф.З.* Указ. соч. С. 8.

[4] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М., 2011. – С. 434-435.

Следует отметить, что некоторые исследователи реализацию права рассматривают как элемент исходного понятия «механизм осуществления права». По мнению А.А. Белкина, реализация – главный и завершающий момент в осуществлении права, который представляет собой поведение субъектов, являющихся непосредственными адресатами осуществляемых норм[1]. Разделяя мнение о том, что правореализация может выражаться в поведении конкретных субъектов, позволим себе не согласиться с тем, что осуществление – понятие более широкое по отношению к реализации права.

Согласно словарю русского языка С.И. Ожегова, реализовать – значит осуществить какой-либо план, идею и т. п.[2]. Таким образом, в самом общем значении «реализация» выступает синонимом термину «осуществление», определяется через него. С учетом изложенного есть основания полагать, что реализация права и Конституции – это и есть их осуществление. Данные термины можно признать синонимичными, равными по логическому объему и содержанию.

Все вышесказанное дает основания сформулировать следующее определение: *реализация Конституции – это постоянный и непрерывный процесс ее осуществления, который выражается в конституционно-правовых отношениях; в систематической, целенаправленной, активной деятельности и правомерном поведении уполномоченных субъектов.*

Думается, что выводы об основной сути реализации Конституции можно перенести и на другое понятие – «реализация конституционного законодательства», которое тесно связано с предыдущим, но охватывает более широкую сферу общественных отношений.

Трактовки термина «законодательство» весьма разнообразны. Вкладываемый в него смысл рассредоточен от узкого понимания (законодательство как совокупность законов)[3] до предельно широкого

---

[1] См.: *Белкин А.А.* Указ. соч. С. 5.

[2] См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой – М., 1986. – С. 583.

[3] См.: *Зражевская Т.Д.* Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: дис. … док. юрид. наук / Зражевская Татьяна Дмитриевна. – Воронеж, 1999. –

значения (законодательство как синоним понятию «правовая система»)[1]. Наиболее убедительной выглядит позиция Е.В. Колесникова: «Ограничительное понимание законодательства более соответствует высоким идеалам права, справедливости и законности, но вряд ли является осуществимым на современном этапе»[2]. Воздерживаясь от использования крайних значений рассматриваемой категории, будем следовать распространенному мнению о том, что законодательство включает в себя как законы, так и иные нормативные правовые акты. При этом, по точному утверждению И.Г. Дудко, высказанному применительно к уровню субъектов Федерации, в систему законодательства включены не только «исходные» нормативные правовые акты, но и вспомогательные, в том числе интерпретационные акты[3].

Не менее острая полемика развернулась в отношении вопроса о соотношении федерального и регионального законодательства. Излишне широкое видение вопроса представлено в работе Е.П. Дубровиной, которая полагает, что региональное законодательство рассматривается как составная часть единого российского права, представляющая собой совокупность федеральных и региональных правовых норм[4]. Думается, что в состав законодательства субъектов федеральные нормы входить не могут. Правотворческой компетенцией по созданию законодательства субъектов обладают лишь региональные органы, которые не вправе посягать на предметы ведения и полномочия Российской Федерации. Даже в том случае, когда органы власти субъектов принимают участие в создании федерального

С. 88, 111; *Бекетова С.М.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: монография / С.М. Бекетова – Воронеж, 2007. – С. 10.

[1] См.: *Михалева Н.А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) / Н.А. Михалева – М., 2010. – С. 141.

[2] *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права / Е.В. Колесников – Саратов, 1998. – С. 43-44.

[3] См.: *Дудко И.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики: монография / И.Г. Дудко – Саранск, 2004. – С. 205.

[4] См.: *Дубровина Е.П.* Особенности развития законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации / Е.П. Дубровина // Журнал российского права. – 2007. – № 10. – С. 6.

закона (по предметам совместного ведения) нет оснований утверждать, что федеральный законодательный акт входит в систему законодательства конкретного региона.

Предпочтительна иная, противоположная позиция, суть которой заключается в том, что законодательство субъектов рассматривается как система правовых актов (конституций (уставов), законов и подзаконных актов конкретных субъектов), являющихся элементом российской правовой системы и регулирующих общественные отношения, наполняя федеральные нормы спецификой региональной практики[1]; как элемент (подсистема) системы законодательства Российской Федерации[2].

В свою очередь, используемый в литературе термин «конституционное законодательство» означает часть системы нормативных правовых актов Российской Федерации, которая распространяется на наиболее важные правовые отношения, возникающие между государством и обществом. По справедливому мнению Н.А. Михалевой, конституционное законодательство объединяет все федеральные и региональные нормативные правовые акты конституционного характера[3].

Обстоятельна аргументация В.В. Гошуляка. По его убеждению, следует разграничить понятия «конституционное» (производное от конституции) и «уставное» (производное от устава) законодательство. Поэтому применительно к республикам он употребляет термин «конституционное законодательство», а применительно к другим субъектам – «уставное законодательство»[4]. С учетом сказанного, категорию «конституционное

---

[1] См.: *Федякова Н.А.* Законодательство субъектов Российской Федерации (конституционные вопросы): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Федякова Наталья Александровна. – Саратов, 2007. – С. 7.

[2] См.: *Хамнуев Ю.Г.* Конституционное законодательство республики – субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Хамнуев Юлий Григорьевич. – М., 2003. – С. 17.

[3] См.: *Михалева Н.А.* Указ. соч. С. 5.

[4] См.: *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … док. юрид. наук / Гошуляк Виталий Владимирович. – М., 2000. – С. 12.

законодательство» с определенной долей условности можно использовать, во-первых, по отношению к Конституции России, иным федеральным законам (в широком значении данного термина), подзаконным актам высших органов власти (включая итоговые решения высших судов), которые регламентируют важнейшие общественные отношения в Российской Федерации и ее субъектах; во-вторых, – применительно к конституциям, законодательным и подзаконным актам республик в составе Российской Федерации, призванным регулировать наиболее важные правовые отношения республиканского уровня. В отношении аналогичных нормативных актов субъектов, не являющихся национально-государственными образованиями в составе России и имеющих в качестве основного закона устав, целесообразно произносить – «уставное законодательство». В том случае, когда необходимо охарактеризовать всю совокупность перечисленных нормативных актов Российской Федерации и ее субъектов, есть основания употреблять термин «конституционное (уставное) законодательство».

Не возникает сомнений в том, что Конституция Российской Федерации – это ядро конституционного законодательства России. Ее непосредственное действие и высшая юридическая сила распространяются на все уровни правового регулирования общественных отношений. Сообразно с установлениями федеральной Конституции формируются системы конституционного (уставного) законодательства регионов России, представляющие собой своего рода иерархические пирамиды правовых актов, на высшей ступени которых находятся конституции или уставы субъектов.

В юридической литературе подлежит обсуждению вопрос о соотношении юридической силы и иных свойств конституций национально-государственных образований – республик в составе России – и уставов субъектов, образованных по административно-территориальному или национально-территориальному принципу.

В числе отличий конституций и уставов называют: их официальные наименования; порядок принятия и изменения; предмет конституционного

(уставного) регулирования (в конституциях республик закреплены отдельные атрибуты государства), специфику отражения исторических, национальных и социально-политических особенностей и др.[1] В связи с этим утверждается, что между конституцией и уставом недопустимо ставить знак равенства[2].

Вместе с тем нельзя не отметить сложившуюся в последнее время устойчивую тенденцию к сближению базовых характеристик конституций и уставов. Отдельные принципиальные расхождения конституций и уставов субъектов в части, затрагивающей их правовой статус (о суверенитете республик, республиканском гражданстве), были признаны неконституционными[3] и в большинстве регионов России устранены путем текстуальных изменений республиканских конституций. В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ внесены изменения, касающиеся наименование должности высшего должностного лица субъекта. С 1 января 2015 года оно не может содержать слов и словосочетаний,

---

[1] См.: *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. – С. 137-138; *Саликов М.С.* Конституция и устав: общее и особенное // Конституционное право субъектов Российской Федерации / Авт.: В.Т. Кабышев, В.А. Кряжков, В.В. Невинский и др.; Отв. ред.: Кряжков В.А. – М., 2002. – С. 216-217.

[2] См.: *Пирожкова Л.В.* Типология законов субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Пирожкова Лия Владимировна. – Саратов, 2010. – С. 15.

[3] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 29. – Ст. 3117; По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова: постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 6. – Ст. 627.

составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации[1].

Думается, что данные преобразования направлены, прежде всего, на устранение асимметрии конституционного статуса субъектов, на достижение не только юридического, но и фактического равенства регионов, провозглашенного в ст. 5 Конституции России. Указанную тенденцию можно оценить только с положительной стороны.

Требуется также отметить, что многие республики добровольно отказались от определенных привилегий, предоставленных им Конституцией России. Так, например, некоторые республики в составе Российской Федерации в большинстве случаев полагаются на демократичность своих парламентов, доверяя им принятие своих конституций[2], не используют иные предоставленные им возможности принятия и изменения основных законов.

С учетом изложенного, следует поддержать сложившееся в науке мнение о том, что по юридической силе в иерархии нормативных правовых актов субъектов конституции и уставы равны[3]. По справедливому утверждению Н.А. Михалевой, несовпадение наименований основных законов объясняется предысторией развития субъектов Федерации и их различным правовым статусом[4]. В целом по количеству и содержательным характеристикам сходные признаки конституций и уставов преобладают над их отличиями. Отличительные черты кардинальным образом не затрагивают юридические свойства и базовые функции конституций и уставов.

В юридической литературе высказываются вполне обоснованные предложения унифицировать наименования основных законов субъектов.

---

[1] См.: О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 18.

[2] См.: *Сафина С.* Принятие конституций республик в составе Российской Федерации: политико-правовой аспект / С. Сафина // Власть. – 2011. – № 5. – С. 140.

[3] См.: *Пихов А.Х.* Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики / Пихов А.Х.; Под. ред. В.Т. Кабышева. – М., 2006. – С. 52.

[4] См.: *Михалева Н.А.* Указ. соч. С. 15.

Своеобразен подход И.Г. Дудко, который предположил два возможных пути установления наименований основополагающих актов субъектов на первоначальном этапе современного конституционного строительства. По его утверждению, источником первого варианта является принцип равенства субъектов Федерации, закрепленный в ст. 5 Конституции России. Учредительные акты указанных субъектов могли именоваться – «конституция». Другой вариант вытекает из терминологического «расширения» названий, как уставов, так и конституций некоторых субъектов Федерации, через категорию «основной закон»[1]. Последнее предложение было обосновано ранее в докторской диссертации В.В. Гошуляка[2].

Важно отметить, что в настоящее время во многих субъектах Российской Федерации термин «основной закон» используется в названии законодательного акта высшей юридической силы наряду с термином «устав» как имя собственное[3]. Таким образом, на практике многие регионы России уже последовали по второму пути обозначения наименований региональных законов наивысшей юридической силы.

Подводя общий итог, отметим, что система конституционного (уставного) законодательства конкретного субъекта Федерации входит в систему конституционного законодательства России в целом, является ее структурным элементом. В связи с этим, реализация конституционного законодательства России тесно связана с процессами конституционной

---

[1] См.: *Дудко И.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики: монография. – С. 80.

[2] См.: *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … док. юрид. наук. – С. 13.

[3] См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. – 1997. – № 21. – С. 9; Сборник законодательства Республики Алтай. – 2012. – № 89 (95). – Ч. 1. – С. 4; Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 12 октября 1994 г. (в ред. от 1 ноября 2013 г.) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 1994. – № 4. – Ст. 41; Ставропольская правда. – 2013. – 2 нояб.; Устав (Основной Закон) Тульской области от 12 ноября 2001 г. (в ред. от 24 октября 2013 г.) // Вестник Тульской областной Думы. – 2001. – № 9; Тульские известия. – 2013. – 31 окт.

(уставной) реализации субъектов Российской Федерации. Практическое воплощение норм конституционного (уставного) законодательства регионов является частью общего процесса осуществления конституционного законодательства России.

Верно отмечено, что «реализация конституционного законодательства» представляет собой одно из направлений его воздействия на общественные отношения, которое опосредовано собственным юридическим механизмом[1]. По мнению Л.Н. Завадской, юридический механизм реализации закона создается с целью обеспечения возможности функционирования закрепленного в нем права по социально заданному, объективно возможному пути[2].

Как и любая юридическая конструкция, механизм реализации конституционного законодательства, имеет свою внутреннюю структуру. Количество и состав структурных звеньев, содержание элементов механизма реализации конституционного (уставного) законодательства можно определить, исходя из анализа теоретических разработок, исследования практики правотворчества и правореализации в Российской Федерации и ее субъектах.

Точки зрения исследователей на структурное построение механизма правореализации существенно расходятся. Для определения структуры и содержания данного механизма авторы используют различный набор юридических инструментов. По мнению В.О. Лучина, механизм реализации предполагает ее структуру и упорядоченность (субъекты, объекты, связи между ними) и включает факторы, формы, способы, условия и гарантии практического воплощения конституционных норм с опорой на демократические принципы законности и справедливости[3]. Несколько иначе механизм реализации конституционного законодательства представлен в работах Т.Д. Зражевской. По мнению автора, – это политико-правовые

---

[1] См.: *Зражевская Т. Д.* Указ. соч. С. 95.
[2] См.: *Завадская Л.Н.* Указ. соч. С. 176.
[3] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 63.

средства воплощения показателей и критериев жизнедеятельности государства (региона) субъектами конституционного законодательства с учетом конкретных условий, которые позволяют достичь закрепленные в законе цели[1]. Механизм реализации конституционного законодательства представлен как совокупность многоуровневых структур, форм и правовых средств выполнения целей законодательства в соответствии с определенным уровнем общественного развития в интересах осуществления потребностей народа в конкретных условиях[2].

Для выполнения задач настоящего исследования целесообразно рассмотреть содержание и состав элементов юридического механизма реализации конституций и уставов более подробно, определить место и роль каждого действующего звена в этом механизме.

Одной из значимых юридических категорий, оказывающих наибольшее влияние на механизм конституционной (уставной) реализации, являются принципы права. Существуя в обобщенной форме, принципы создают необходимую правовую основу для функционирования всех звеньев данного механизма. На них ориентируются субъекты, реализующие конституционные (уставные) нормы. Как подчеркивает судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, предназначение конституционных принципов предполагает, прежде всего, программирование, выбор общих ориентиров, иначе говоря – функции маяка[3].

Стоит отметить, что принципы реализации конституций и уставов, как самостоятельная правовая категория, недостаточно исследованы в юридической науке. Освещению в литературе, регламентации в конституционном и уставном законодательстве подлежит более широкое понятие – конституционные принципы, – которые, в свою очередь, берут начало от принципов права, исследованных учеными с позиций общей теории юридической науки. Как считает А.А. Джагарян, в конституционных

---

[1] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 104-105.
[2] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 121.
[3] См.: *Гаджиев Г.* Принципы права и право из принципов / Г. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2. – С. 23.

принципах получают свое отражение, с одной стороны, общие характеристики, присущие правовым принципам, а с другой – специфические черты, обусловленные предметной сферой и методологией конституционного права[1]. Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что принципы права служат своеобразными ориентирами для правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, подчеркивая тем самым особую роль принципов не только в правотворчестве, но и в области реализации права[2].

Принципы права принято подразделять на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Как справедливо отмечено, общеправовые принципы являются конституционными[3]. Как следствие, их можно охарактеризовать не только с общеправовых позиций[4]. Специфично, что общеправовые принципы в разрезе конституционного права имеют явно выраженную отраслевую принадлежность, выступают в качестве его отраслевых начал. Конституционализация правовых принципов может производиться следующим образом: путем прямого поименования принципа в тексте Конституции; через установление в конституционном тексте принципно-содержательных норм-дефиниций, норм-целей, норм-задач, норм-функций; посредством достоверного определения принципного содержания отдельных или находящихся во взаимосвязи конституционных положений в конституционной практике[5].

Думается, что дискуссии о составе и характере конституционных принципов, всегда будут присутствовать в юридической науке. Принципиальные расхождения во взглядах обусловлены подходами к их

---

[1] См.: *Джагарян А.А.* О природе конституционных принципов в национальной правовой системе / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2.

[2] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – С. 163-165.

[3] См.: *Кеня И.А.* Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления / И.А. Кеня // Российская юстиция. – 2013. – № 4. – С. 66.

[4] Так, О.О. Миронов рассматривает принципы с позиции действия Конституции. См.: *Миронов О.О.* Механизм действия Советской Конституции / Миронов О.О.; Отв. ред.: Ю.В. Иванов. – Красноярск, 1988. – С. 22-26.

[5] См.: *Джагарян А.А.* О природе конституционных принципов в национальной правовой системе / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 4.

классификации, целью проведения научного анализа. С позиций реализации конституций и уставов субъектов целесообразно дифференцировать их на принципы, которые провозглашены в тексте конституций и уставов, и принципы, которые используются в конституционной (уставной) практике, но не имеют прямого отражения в основных законах регионов. К первой категории следует отнести принципы демократии, законности, народовластия, единства и целостности территории, равноправия народов, разделения властей (ст. 2 Конституции Республики Алтай); принцип справедливости (преамбула Устава Устав Калужской области)[1]; принципы социальной справедливости, правового государства, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равноправия и самоопределения народов (преамбула Конституции Республики Дагестан)[2], принципы провозглашения прав и свобод человека и гражданина как высших социальных ценностей, равноправия субъектов Российской Федерации, целостности Российского государства, федерализма, местного самоуправления и гражданского общества (преамбула Устава Брянской области)[3], принципы признания жизни, достоинства, прав и свобод человека и гражданина высшей общественной ценностью, принципы демократической, правовой, светской и республиканской государственности с социальной ориентацией (преамбула Устава Алтайского края)[4]; принципы создания гражданского общества и

---

[1] См.: Устав Калужской области от 27 марта 1996 г. (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Губернский вестник. – 2001. – № 3; Приложении к газете «Весть» – Собрание нормативных правовых актов органов государственной власти Калужской области. – 2013. – 4 окт.

[2] См.: Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2003. – № 7. – Ст. 503; Дагестанская правда. – 2013. – 18 дек.

[3] См.: Устав Брянской области от 20 декабря 2012 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Официальная Брянщина. – 2012. – 21 дек.; 2013. – 31 дек.

[4] См.: Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Алтайская правда. – 1995. – 14 июня; 2013. – 6 июля.

правового социального, светского государства (преамбула Устава Московской области)[1].

Как показывает анализ, большинство принципов, непосредственно провозглашенных в конституциях и уставах субъектов, заимствовано из текста Конституции России. Наряду с закреплением принципов, спроецированных из федеральной Конституции, в региональной практике встречаются случаи провозглашения иных принципов, прямо не указанных в Основном Законе, но используемых в деятельности органов конституционной юстиции, других органов власти, и вытекающих из общего духа Конституции. Среди подобного рода принципов в конституциях и уставах субъектов бывают отражены: принципы демократического правового общества (преамбула Конституции Республики Бурятия[2], преамбула Конституции Республики Мордовия)[3]; принцип конституционно-договорных отношений (преамбула Конституции Республики Саха (Якутия))[4] и др.

Многие общие начала, обозначенные в региональных конституциях и уставах, активно используются в практике конституционных (уставных) судов[5]. Характерно, что наряду с применением принципов, зафиксированных

---

[1] См.: Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. (в ред. от 22 ноября 2012 г.) // Вестник Московской областной Думы. – 1997. – № 1; Ежедневные новости. Подмосковье. – 2012. – 23 нояб.

[2] См.: Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 6 мая 2013 г.) // Бурятия. – 1994. – 9 марта; 2013. – 14 мая.

[3] См.: Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 20 февраля 2013 г.) // Известия Мордовии. – 1995. – 22 сент.; 2013. – 21 февр.

[4] См.: Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 8 июня 2012 г.) // Сборник законов Республики Саха (Якутия). – 1992. – Ст. 90; Ил Тумэн. – 2012. – 22 июня.

[5] См.: По делу о толковании части 1 статьи 76 Конституции Республики Северная Осетия-Алания: постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 21 апреля 2006 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания. – 2006. – № 3; По делу о толковании части 1 статьи 28, статьи 54, частей 1 и 2 статьи 97 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва: постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 2 февраля 2007 г. № 2-П // Тувинская правда. – 2007. – 3 февр.; По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия «Об образовании» в редакции Закона Республики Карелия от 15 мая 2007 года № 1080-ЗРК «О внесении изменений в статью 2 Закона Республики Карелия "О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия" и статью 6 Закона Республики

в региональных основных законах, органы конституционной юрисдикции субъектов вслед за Конституционным Судом России ссылаются на принципы, не предусмотренные в конституциях и уставах. В числе таковых, к примеру, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также – в случае необходимости – предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного этапа адаптироваться к вносимым изменениям[1].

Как утверждает И.А. Алебастрова, исследуя зарубежный опыт, в странах с недостаточно развитыми правовыми и конституционными традициями признание за судами права обращаться к абстрактным

Карелия "Об образовании"» в связи с обращением гражданки Фроловой Светланы Васильевны: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 10 ноября 2008 г. // Карелия. – 2008. – 2 дек.; По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Закона Республики Башкортостан от 17 декабря 2004 года № 133-з «О социальной поддержке жертв политических репрессий в Республике Башкортостан» в связи с жалобами граждан Дементьевой Анны Николаевны, Макарова Юрия Густавовича и Бочкарева Геннадия Петровича: постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 30 апреля 2009 г. № 30-П // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2009. – № 12 (306). – Ст. 787.

[1] См.: По делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия Закона Республики Бурятия от 24 марта 2005 года № 1047-III «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» и постановления Правительства Республики Бурятия от 25 мая 2005 года № 176 «О временных нормах предоставления коммунальных услуг квалифицированным работникам, работающим и проживающим в сельской местности», в связи с жалобой гражданки М.Х. Серых: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 8 февраля 2012 г. // Бурятия. – 2012. –14 февр.; По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2004 года № 64 «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа» и абзаца третьего пункта 15 Порядка осуществления денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2011 года № 20, в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова: постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 10 декабря 2013 г. № 4-П // Дагестанская правда. – 2013. – 13 дек.

конституционным принципам превращает их в средства юридического обоснования и оправдания любых действий властей[1]. Возведение той или иной нормы в ранг конституционного принципа по усмотрению органа, интерпретирующего основной закон, вряд ли может положительно сказаться на практике конституционной реализации. Полагаем, что во избежание подобной ситуации на уровне регионов России целесообразно отображать как общие, так и специфические конституционные принципы в самих конституциях и уставах субъектов.

В целом, общие и специфические конституционные принципы оказывают основополагающее воздействие на широкий спектр конституционно-правовых отношений. Принципы влияют на механизм реализации конституционного (уставного) законодательства извне, задают общий курс деятельности всех субъектов правореализации. Думается, что включение конституционных принципов в число элементов механизма реализации значительно сужает их предназначение. Скорее, юридический механизм реализации основывается на этих принципах, функционирует в соответствии с их установками.

Рассматривая механизм действия, реализации Конституции, исследователи традиционно затрагивают вопрос о содержании ее функциональной роли в этом механизме, воздействии функций Основного Закона на другие элементы конституционного механизма правореализации. Отмечается, что функции осуществляют интеграцию всех компонентов общества[2]; раскрывают сущность и социальное предназначение Конституции, характеризуют направления ее воздействия на конституцонно-правовые отношения[3]. Функции Основного Закона показывают эффективность конституционного регулирования в процессе общественного

---

[1] См.: *Алебастрова И.А.* Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации / И.А. Алебастрова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 7. – С. 12.

[2] См.: *Топорнин Б.Н.* Теоретические вопросы реализации конституции / Б.Н. Топорнин // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 8.

[3] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 33.

развития, динамику реализации конституционных норм[1]. Таким образом, функции Конституции придают механизму ее реализации общую направленность, способствуют обеспечению стабильности, системности, длительности его функционирования на разных этапах исторического развития государства.

Содержание выполняемых функций, назначение конституционных предписаний, степень определенности, объем регулируемых отношений – эти и другие факторы детерминируют выбор конкретных средств и способов перевода конституционных установлений в правомерное поведение субъектов, а также конкретных форм осуществления этого процесса[2]. Думается, что данные утверждения о функциональной роли Конституции России приемлемы и по отношению к механизму реализации региональных конституций и уставов.

Вместе с тем функции Конституции Российского государства, вне сомнения, имеют более широкое распространение как в пространстве, так и по субъектам конституционно-правовых отношений. По сравнению с функциями региональных конституций и уставов функции Конституции России менее подвержены изменениям, находятся за пределами воздействия многих национальных, географических и иных факторов регионального уровня.

Так же как и конституционные принципы, функции конституций и уставов не связаны исключительно с вопросами правореализации, а выполняют в том числе иные задачи, стоящие перед государством и обществом. Они не являются внутренним элементом механизма реализации, но тесно связаны с ним. Функции конституций и уставов оказывают существенное воздействие на весь механизм правореализации и требуют отдельного рассмотрения в настоящей работе.

---

[1] См.: *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления / И.А. Кравец – СПб., 2004. – С. 122.

[2] См.: *Лучин В.О.* Реализация конституционных норм: общее и особенное / В.О. Лучин // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. – С. 47.

Не отрицая высокого значения всех компонентов механизма конституционной (уставной) реализации, отметим, что основной субстанцией данного механизма, его главными составными компонентами выступают конституционно-правовые отношения, правомерное поведение и деятельность участников правореализации. Эти категории, с одной стороны, позволяют выразить проявляемую активность механизма правореализации вовне, с другой – вскрыть его внутреннее состояние[1]. Все указанные элементы являются главными составляющими понятия «реализация конституций и уставов». Их содержание уже было рассмотрено ранее.

Непосредственными участниками правореализационных отношений выступают субъекты механизма осуществления региональных конституций и уставов. Поскольку правовые отношения, связанные с реализацией конституционного (уставного) законодательства, являются частью конституционно-правовых отношений, состав и характеристики их субъектов коррелируют между собой, однако степень участия различных субъектов правовых отношений в механизме реализации конституций и уставов может не совпадать. Базовые характеристики участников реализации региональных конституций и уставов, специфика правореализационных отношений регионального уровня в рамках настоящего исследования требуют дополнительного рассмотрения и будут показаны в дальнейшем.

Категория «субъект» механизма правореализации неразрывно связана с категорией «объект». Поскольку механизм реализации конституций и уставов в большинстве случаев находит свое выражение в правовых отношениях, следует полагать, что объектом этого механизма выступает то, на что направлены действия субъекта соответствующих правоотношений. Объект правового отношения – это явление реальной действительности, обладающее системой существенных свойств или качеств, с которыми норма права связывает правомочия и обязанности участников правового

---

[1] См.: *Решетов Ю.С.* Механизм правореализации в условиях развитого социализма / Решетов Ю.С.; Науч. ред.: Фаткуллин Ф.Н. – Казань, 1980. – С. 66.

отношения, – такова точка зрения В.С. Основина[1]. В.Т. Кабышев называет следующие объекты конституционно-правовых отношений: государственная территория, материальные ценности (имущественные блага), личные неимущественные блага, поведение граждан, действия органов государства и их должностных лиц, общественных объединений, бездействие или событие[2]. По большому счету на уровне регионов современной России объектами конституционно-правовых отношений выступают те же ценности и юридические факты. Отличие заключается в том, что объекты механизма реализации конституций и уставов так или иначе связаны с территорией субъектов Федерации, а сфера распространения конституционно-правовых отношений ограничена территориальным пространством конкретного региона.

Важное место в механизме конституционной (уставной) реализации занимают формы и способы осуществления конституций и уставов. Они являются необходимыми элементами перевода базовых юридических норм в реальные общественные отношения, правосознание и правомерное поведение участников конституционной (уставной) реализации. Конкретный выбор форм и способов реализации зависит от целого ряда обстоятельств (характера реализуемых норм, условий реализации, фактической ситуации и пр.). Одним из главных факторов, определяющих возможность употребления существующих форм и способов, является правовой статус субъекта, реализующего конституцию или устав, его права и обязанности, выполняемые функции, стоящие перед ним задачи. Тесная связь форм и способов осуществления конституций и уставов с прочими звеньями правореализационного механизма, их взаимная обусловленность и взаимодействие приводят к выводу о том, что понятие и состав этих элементов реализации, закономерности их употребления в действительности

---

[1] См.: *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. – С. 62.

[2] См.: *Кабышев В.Т.* Конституционно-правовые отношения / В.Т. Кабышев // Конституционное право России. – Под ред.: Комковой Г.Н. – М., 2005. – С. 22-23.

требуют более тщательного и всестороннего рассмотрения на страницах настоящей работы.

Механизм реализации конституций и уставов вряд ли может эффективно функционировать без наличия действенных юридических гарантий. Следует отметить, что наибольшее количество публикаций, посвященных проблемам гарантирования реализации конституционно-правовых норм, приходится на советский период. В том числе существенное внимание уделялось разработке дефиниции гарантий.

Ф.М. Рудинский и О.О. Миронов отмечали, что реальность Конституции обусловлена системой гарантий или условий ее осуществления, а также средств охраны ее положений, содержащихся в правовых нормах[1]. По мнению Н.А. Бобровой, гарантии реализации государственно-правовых норм – это определенные средства реализации предписаний, которые имеют юридическое значение и организационное оформление, содержащихся в нормах государственного права, способы достижения целей, заданных этими нормами, а также организационно-правовые условия перевода регулирующих свойств государственного права в реальную действительность, в фактическое поведение участников государственно-правовых отношений[2]. Не трудно заметить наличие разных подходов к определению гарантий. В первом случае – это условия, во втором, – правовые средства.

Можно констатировать, что в науке сложилось устойчивое мнение о том, что гарантии следует подразделять на общие и специальные. Под первыми понимаются экономические, политические, идеологические условия и предпосылки, создающие реальную обстановку для осуществления правовых норм, а под вторыми – юридические способы и средства,

---

[1] См.: *Рудинский Ф.М., Миронов О.О.* Социально-правовые проблемы реализации Советской Конституции / Ф.М. Рудинский, О.О. Миронов // Правоведение. – 1983. – № 5. – С. 17-24.

[2] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 18.

обеспечивающие конкретные условия и порядок реализации (защиты) правовых норм[1].

Как представляется, определение условий реализации конституционных норм в качестве их гарантий не совсем точно. Условия могут иметь и неблагоприятный характер для реализации норм права, затруднять их практическое осуществление. При этом обеспеченная юридическими гарантиями реализация правовых норм может все-таки происходить в штатном режиме. И наоборот, даже при наличии идеальных условий, не имея четких юридических гарантий, нормы конституции или устава могут оставаться нереализованными. Справедливо мнение М.А. Шафира, в соответствии с которым механизм действия Конституции включает в себя не только политические, социальные, идеологические, правовые элементы (условия), но и гарантии, которые обеспечивают воздействие Конституции на общественную жизнь[2]. В.О. Лучин верно утверждает, что при всем значении экономических, политических, идеологических и других факторов, они не могут автоматически обеспечить реализацию Конституции и способны выполнить свое назначение только с помощью специальных гарантий и процедур[3].

Сказанное позволяет полагать, что условия реализации и гарантии реализации – различные элементы единого механизма осуществления конституции или устава. Безусловно, данные категории достаточно близки по своему смыслу, но их полное отождествление представляется не верным.

С учетом изложенных мнений, результатов анализа региональной практики, можно заключить, что юридический механизм реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации основан на общеправовых и специфических конституционных принципах, ориентирован на выполнение базовых функций конституций и уставов. Его структурными

---

[1] См.: Там же. С. 20.

[2] См.: См.: *Шафир М.А.* Механизм и основные сферы действия Советской конституции / М.А. Шафир // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 13.

[3] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 137, 138–270, 447.

компонентами выступают: конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность участников правореализационных отношений; сами субъекты (участники) данного процесса; объекты; формы; способы; условия; гарантии осуществления основных законов.

Для того, чтобы правосоздающие и правореализующие субъекты могли использовать механизм осуществления конституционных (уставных) норм с наибольшей эффективностью, представляется необходимым отражать все указанные элементы в концентрированной форме непосредственно в конституциях и уставах. Применительно к федеральному уровню подобные предложения уже высказывались[1]. Опыт включения в основной закон субъекта отдельной статьи, синтезирующей структурные компоненты механизма реализации, имеется и в отдельных регионах. К примеру, в Уставе Воронежской области содержится ст. 83 «Обеспечение реализации положений настоящего Устава Воронежской области», в которой так или иначе представлены отдельные элементы механизма его реализации. Однако механизм осуществления Устава четко не структурирован, наблюдается некоторое смешение понятий. Упоминается всего лишь одна из существующих форм реализации – применение. Иные формы реализации Устава – соблюдение, исполнение и использование в данной статье не отражаются. Кроме того, сообщается о нормоконтроле, толковании Устава, которые можно отнести к функциональным способам реализации основного закона субъекта. Содержатся нормы об органах власти, их полномочиях, действующих в течение переходного периода и позднее (организационный способ реализации)[2]. Представленный перечень элементов механизма осуществления Устава – далеко не исчерпывающий.

---

[1] См.: *Дюрягин И.Я.* О понятии механизма реализации нормативных правовых актов. – С. 14; *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян – М., 2000. – С. 13.

[2] См.: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 2 октября 2013 г.) // Коммуна. – 2006. – 10 июня; Собр. законодательства Воронежской области. – 2013. – № 28.

Принимая во внимание сказанное, целесообразно разработать модельную статью о реализации конституции или устава, которую рекомендуется включать в основные законы субъектов, излагая ее положения с учетом региональной специфики. В настоящей работе предложен проект статьи о юридическом механизме реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области (приложение 2), которую могли бы взять за основу и другие регионы России.

1.1.3. Соотношение и разграничение форм и способов реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации

Использование терминов «форма» и «способ» реализации Конституции в юридической литературе и практике – явление достаточно распространенное. Однако смысл этих категорий не был четко определен ни в советской юридической науке, ни в современной теории конституционного права. Еще в советское время содержание таких понятий, как «формы» и «способы» реализации права, юридических норм, закона и конституции нередко нивелировалось, эти категории рассматривались как близкие по значению или идентичные[1]. Можно предположить, что такой подход был обусловлен философским пониманием формы как способа существования и выражения содержания[2].

Важно отметить, что советской государственно-правовой науке была известна и иная позиция, согласно которой форма и способ практического осуществления Конституции были между собой разграничены. Так, Э.Я. Стумбина под способом реализации понимала порядок выражения воли субъекта реализации конституционных норм, не смешивая это понятие с формой осуществления конституции[3].

---

[1] См.: *Маликов М.К.* Указ. соч. С. 52; *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 44; *Попова В.И.* Формы реализации конституционных норм / В.И. Попова // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 22; Конституция УССР: реализация ее принципов и норм / Авт.: Н.И. Козюбра, В.В. Оксамытный, Р. К. Давыдов и др.; Отв. ред. Таранов А.П. – Киев, 1988. – С. 24.

[2] См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 595.

[3] См.: *Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В.* Указ. соч. С. 117.

Вне всякого сомнения, что формы и способы реализации конституции (устава) между собой тесно взаимосвязаны. Как справедливо отмечено, в соответствии с формами реализации конституционного законодательства различаются и способы его реализации[1]. Вместе с тем допускать полного отождествления данных правовых категорий не стоит. Согласно Толковому словарю русского языка под способом понимается действие или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь[2]. В Современном толковом словаре русского языка способ определяется как действие или система действий, которые применяются при исполнении какой-либо работы; прием осуществления чего-либо; возможность, средство, реальные условия для осуществления чего-либо[3]. В свою очередь, совокупность последовательных действий, направленных на достижение определенного результата, традиционно связывают с понятием «процесс». Разновидностью данного явления выступает категория «конституционный процесс», в содержание которого вкладывается различный смысл.

По мнению В.Б. Пастухова, в узком значении конституционный процесс есть процедура подготовки текста конституции, его наделение юридической силой, а в широком смысле – это поиск достижения национального согласия в вопросах установления основ общественного и государственного устройства[4].

Т.М. Пряхина рассматривает конституционный процесс как внешнюю форму проявления становления нового общественного строя[5]. В связи с этим и конституционные процессуальные нормы, согласно ее точке зрения, устанавливают процедуру принятия основного закона и являются

---

[1] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 126.
[2] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 2003. – С. 757.
[3] См.: Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред.: Кузнецов С.А. – СПб., 2004. – С. 785.
[4] См.: *Пастухов В.Б.* Становление российской государственности и конституционный процесс: политический аспект // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 92-93.
[5] См.: *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. издание / Пряхина Т.М.; Науч. ред. Лучин В.О. – М., 2006. – С. 157.

первородными, т. к. существуют до того момента, когда материальные нормы становятся юридически обязательными[1].

Думается, что понятие «конституционный процесс» является более широким по своей логико-философской структуре и не сводится исключительно к порядку принятия конституции. Проявлениями конституционного процесса являются законотворческий процесс; избирательный процесс и иной процесс, связанный с формированием органов власти; процесс осуществления конституционного контроля, включая реализацию конституционного правосудия; процесс толкования конституции; процесс применения ответственности. На уровне субъектов Российской Федерации конституционный процесс приобретает формальную определенность в процессуальных нормах региональных конституций и уставов, регулирующих порядок принятия и изменения основных законов, правотворчество, официальное толкование конституций и уставов, конституционный (уставный) контроль и ответственность. Вместе с тем процессуальный метод не сводится к одним лишь процессуальным нормам. Это целая система организационно-правовых отношений, объединяемых понятием процессуальной формы, которая служит гарантией соблюдения процедуры получения должного или возможного юридического результата[2].

Сказанное позволяет резюмировать, что одна из определяющих характеристик способов конституционной (уставной) реализации связана с понятием «конституционный процесс». Процессуальные нормы конституций и уставов находят свое непосредственное выражение в целой системе конституционно-правовых отношений, связанных с учреждением, фактическим образованием и деятельностью системы органов власти, правотворческой и интерпретационной деятельностью.

Еще один детерминирующий фактор – обусловленность способов правореализации формами осуществления государственных функций. В теории права под формами осуществления функций государства принято

---

[1] См.: Там же. С. 158.
[2] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 120.

понимать однородную деятельность государственных органов, посредством которой реализуются его функции[1]. Формы осуществления основных государственных функций дифференцируются на правовые и организационные. И те и другие находят свое выражение и проявляются в процессе правореализации посредством осуществления правотворческой, правоприменительной, правоохранительной и организационно-правовой деятельности.

С учетом изложенного, *под способами реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации следует понимать обусловленные формами воплощения государственных функций основные приемы, условия, порядок осуществления юридических норм, имеющих преимущественно процессуальный характер и связанных с фактической организацией региональных органов государственной власти, установлением и разграничением их компетенции, формированием их состава, правотворческой и интерпретационной деятельностью участников правореализационных отношений.*

Содержание и состав форм реализации конституции – вопрос не менее сложный и широко обсуждаемый в юридической науке. Еще в советское время подходы к разрешению данного теоретического вопроса не отличались однообразием. Р.Г. Губенко выделял следующие три формы реализации – соблюдение, исполнение и применение[2]. По утверждению Л.П. Шмайловой, конституционные нормы реализуются в формах соблюдения, использования и применения[3]. В то же время уже тогда казалось очевидным, что трехэлементная система форм реализации правовых норм в виде соблюдения, исполнения и применения узка, она не охватывает всех форм реализации

---

[1] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – С. 61.

[2] См.: *Губенко Р.Г.* Сферы реализации Основного Закона СССР и виды конституционных отношений / Р.Г. Губенко // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 23.

[3] См.: *Шмайлова Л.П.* К вопросу о применении конституционных норм / Л.П. Шмайлова // Теоретические проблемы советского государственного права в условиях новейшего конституционного законодательства. – Свердловск, 1979. – С. 115.

конституционных норм[1]. По мнению В.С. Основина, все известные формы реализации Конституции подразделяются на два вида: правовые и внеправовые. Как отмечал ученый, каждый из этих видов в свою очередь можно дифференцировать на несколько форм (правовые формы реализации – на исполнение, соблюдение, использование и применение, а внеправовые – на идеологические, политические, психологические, нравственные, организационные и т. п.)[2]. В рамках настоящего исследования особый интерес представляют юридические формы реализации основного закона. Однако внеправовые формы и способы осуществления конституционных или уставных норм также требуется брать в расчет.

В ряду ведущих научных разработок советского времени, близких современной трактовке форм реализации конституции, можно назвать исследования Ю.П. Еременко. Он проецировал мнение теоретиков о наличии четырех форм осуществления права: использования, исполнения, соблюдения и применения на область конституционно-правовых отношений и устанавливал специфику содержания процесса реализации конституционных норм. По мнению ученого, главная отличительная особенность реализации конституционных норм в форме использования, исполнения и соблюдения – отсутствие государственного вмешательства. Применение относится к числу специфических форм реализации конституционных норм, поскольку оно выражается в государственно-властном разрешении компетентным субъектом (государственным органом, в ряде случаев – общественной организацией) юридического дела на основе конституционных норм[3]. Соглашаясь в целом с позицией автора, хотелось бы уточнить, что исключать государственное участие в процессе соблюдения, исполнения и использования конституционных норм полностью не следует. Как

---

[1] См.: *Основин В.С.* О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм / В.С. Основин // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 15.

[2] См.: *Основин В.С.* О теории реализации Советской Конституции / В.С. Основин // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – Свердловск, 1987. – С. 7.

[3] См.: *Еременко Ю.П.* Советская Конституция и законность. – С. 114.

показывает современная конституционная практика, органы власти – активные участники реализации базовых конституционных установок в указанных формах. Об этом, в частности, идет речь в отдельных статьях ныне действующих конституций и уставов субъектов Российской Федерации (ст. 11 Устава (Основного Закона) Ставропольского края, ст. 28 Устава Ростовской области[1], ст. 30 Устава Нижегородской области[2]).

Современные правоведы в своем большинстве заняли позицию разделения форм конституционной правореализации на четыре основных вида: соблюдение, использование, исполнение и применение[3].

Вместе с тем и сейчас существует нетрадиционное понимание некоторых форм реализации. Дискуссионна позиция Т.Д. Зражевской, которая выделяет три уровня форм реализации законодательства: действие закона, применение закона и охрана закона[4]. Нам представляется, что действие закона создает предпосылки для его воплощения в конкретных правоотношениях, но это еще не сама его реализация. Действующие в государстве законы могут так и не получить практического воплощения в конкретных общественных отношениях. Охрана закона относится к гарантиям его реализации, как части правореализационного механизма, но не является формой реализации закона. Среди представленных уровней форм реализации только применение традиционно включается в состав форм осуществления закона. Таким образом, к уровням форм реализации закона

---

[1] См.: Устав Ростовской области от 29 мая 1996 г. (в ред. 30 июля 2013 г.) // Наше время. – 2001. – 19 окт.; 2013. – 2 авг.

[2] См.: Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. (в ред. от 4 июня 2013 г.) // Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). – 2006. – 18 янв.; Нижегородские новости. – 2013. – 14 июня.

[3] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 87-108; *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев – М., 2005. – С. 156-159; *Колесников Е.В.* Реализация Конституции РФ: понятие и формы: учебник / Е.В. Колесников // Конституционное право России. – Под ред.: Комковой Г.Н. – С. 60-62; *Ашурбеков Т.* Прокурорский надзор за соблюдением Конституции / Т. Ашурбеков // Законность. – 2006. – № 7. – С. 2-5; *Беликов А.Н.* Указ. соч. – С. 8.

[4] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 121.

Т.Д. Зражевской отнесены категории, которые не входят в один классификационный ряд.

Сомнительно, даже при ограничительном толковании форм реализации, выделять только использование, т. е. реализацию субъектами конституционного права тех прав, которые предоставлены им Конституцией, исполнение, т. е. реализацию обязанности должностных лиц выполнять предписанные Конституцией требования, и воздержание субъектов конституционного права от действий, запрещенных Конституцией[1]. Нетрудно заметить, что при таком узком подходе в числе форм реализации отсутствует применение. Кроме того, обозначено содержание такой формы, как соблюдение, но сам указанный термин не используется.

Солидаризируясь с распространенным мнением о том, что осуществление конституционных норм протекает в формах соблюдения, исполнения, использования и применения, Б.С. Эбзеев объединяет пассивное (соблюдение) и активное (исполнение) поведение субъектов конституционных обязанностей термином «выполнение» Конституции. В то же время он признает, что между формами реализации конституционных норм нельзя провести контрастную грань. Такое разграничение, являясь необходимым в теории, в процессе осуществления конституционных норм становится относительным и в большей мере условным[2].

Верно сказано, что форма и способ реализации правовой нормы зависят от самой реализуемой нормы[3]. Содержание нормы – необходимая детерминанта обращения к одной из таких форм реализации, как соблюдение, исполнение и использование. Данные формы осуществления конституций и уставов следует дифференцировать в зависимости от внутреннего содержания реализуемых материальных норм

---

[1] См.: *Иванец Г.И., Калинский И.В., Червонюк В.И.* Конституционное право России: энциклопедический словарь / Иванец Г.И., Калинский И.В., Червонюк В.И.; Под общ. ред.: Червонюка В.И. – М., 2002. – С. 301.

[2] См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – С. 158–159.

[3] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 44.

(управомочивающих, обязывающих, запрещающих). Применение выделяется по другим основаниям – особому субъекту (как правило, органам государства), реализующему конституционные нормы, а также императивному методу их практического воплощения.

По верному утверждению Л.Н. Завадской, реализация раскрывается через механизмы добровольного и принудительного осуществления[1]. Анализ общепринятых форм правореализации приводит к выводу о том, что реализация в форме соблюдения, исполнения, использования чаще всего происходит в добровольной форме. В отличие от них, применение – всегда связано с механизмом государственного принуждения. В данном разграничении отчетливо проявляется обусловленность форм реализации основными методами осуществления функций государства: убеждением и принуждением.

В целях упорядочения терминологии представляется важным сформулировать научное определение формы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации, выделив и обобщив характерные элементы этого понятия.

В современной научной литературе высказывается мнение, что форма реализации Конституции – это система общественных отношений, в которых воплощаются положения, цели и принципы Конституции Российской Федерации[2]. Думается, что данный подход излишне сужает сферу формального определения реализации конституции. Из данной дефиниции выпадают такие категории, как правомерное поведение, сознание субъектов правореализации. Кроме того, формы конституционной реализации всего лишь находят свое внешнее выражение в правовых отношениях по поводу соблюдения, исполнения, использования и применения конституции, но это не сами общественные отношения. В данном случае форма реализации – это внешнее выражение содержания конституционных норм, воплощающееся в правовых отношениях.

---

[1] См.: *Завадская Л.Н.* Указ. соч. С. 165-166.
[2] См.: *Беликов А.Н.* Указ. соч. С. 18.

Следует подчеркнуть, что весь процесс осуществления конституционных норм не стоит сводить исключительно к правоотношениям. Они являются лишь одним из способов достижения результатов, предусмотренных конституционными нормами. Механизм конституционной правореализации включает в себя и другие важные элементы, но правоотношения играют в нем особую, незаменимую роль – это основная правовая конструкция, которая обеспечивает его жизнеспособность[1].

Сказанное позволяет определить ряд характерных признаков, присущих формам реализации конституций и уставов органами государственной власти: возможность реализации конституции или устава во всех существующих формах; правомерность; проявление в сознании должностных лиц, общественных отношениях, в которых субъектами реализации являются органы власти и их должностные лица.

Принимая во внимание существующие научные разработки, а также сформулированные специфические признаки, можно предложить следующее определение. *Формы реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации – это внешнее выражение практического воплощения конституционных (уставных) норм, содержащих запреты, обязанности, правомочия, объективированных в важнейших правовых отношениях; правомерном поведении; сознании отдельных лиц; деятельности органов публичной власти.*

Данная дефиниция универсальна и применима не только к оформлению процесса реализации Конституции России, но также распространяется и на уровень субъектов Российской Федерации. Она характеризует соответствующую деятельность всех участников реализации конституционных или уставных норм, в числе которых особое место принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным государственным органам.

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 110.

Верно отмечено, что разграничение форм и способов реализации конституционных норм делает возможным выбор наиболее оптимального поведения участником правоотношения, наиболее эффективных средств достижения поставленных целей[1]. Между тем формы реализации конституций и уставов российских регионов, их конкретное содержание и состав прямо не установлены и четко не дифференцированы в законодательстве России. Преимущественно составители конституций и уставов оперируют категориями сферы конституционной (уставной) правореализации беспорядочно, в отрыве от имеющегося научного аппарата, без опоры на какую-либо слаженную систему.

Противоречивость используемой терминологии отражается и на практической деятельности органов власти. Коллизии правоприменения связаны еще и с тем, что у регионального законодателя отсутствует четкое понимание более общей научной дефиниции – «реализация». Этот термин используется в связке с такими категориями как формы (Кемеровская область), меры (Смоленская область, Чукотский автономный округ), функции (Нижегородская область, Ярославская область), условия (Костромская область), контроль (Владимирская область, Пермский край), координация (Забайкальский край, Пермский край).

В ряде основных законов субъектов сказано, что полномочия законодательного (представительного) органа реализуются путем (Воронежская область, Рязанская область) или посредством (Республика Тыва, Алтайский край, Саратовская область) принятия законов и постановлений.

В Уставе Курской области (ст. 30) отмечено, что Курская областная Дума реализует свои полномочия путем принятия законов области, иных нормативных правовых актов Курской областной Думы и в других формах, установленных федеральными законами и законами Курской области.

---

[1] См.: *Беликов А.Н.* Указ. соч. С. 17.

Таким образом, при регламентации правореализационных отношений употребляются не синонимичные термины, иногда значительно расходящиеся по своему смыслу.

Имеются и другие примеры противоречивости и, как следствие, дефектности норм конституций и уставов правореализационного свойства. Так, в ст. 28 Устава Ростовской области отмечено, что настоящий Устав, областные законы и иные нормативные правовые акты Ростовской области, принятые в пределах полномочий Ростовской области, имеют прямое действие, если иное не установлено в тексте соответствующего нормативного правового акта, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Ростовской области органами государственной власти, иными государственными органами и государственными учреждениями, должностными лицами и подлежат государственной защите на территории Ростовской области. Подчеркнем, что государственные органы, обязанные исполнять Устав области, упоминаются здесь безотносительно к уровню функционирования власти. В связи с этим можно полагать, что в данной статье подразумеваются и региональные, и федеральные органы публичной власти. Получается, что если в Уставе субъекта будет предусмотрена норма, устанавливающая дополнительную в сравнении с законодательством Российской Федерации обязанность, то федеральный орган власти будет вынужден ее исполнить в силу ст. 28 Основного Закона области. Однако установление системы федеральных органов власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов власти – предмет исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции России). В деятельности, осуществляемой в рамках своей компетенции, они руководствуются законодательством Российской Федерации, а не ее отдельных субъектов. В связи с этим указанная норма Устава заведомо противоречива и требует соответствующей корректировки.

Активными участниками реализации региональных основных законов могут быть не только органы власти субъектов, но и федеральные органы.

Однако если региональные органы могут проводить в жизнь конституционные (уставные) предписания во всех существующих формах, то федеральные органы государства в субъектах Федерации обладают меньшим объемом правореализационных полномочий.

Среди положений региональных конституций и уставов в отношении последних действуют только нормы правопредоставительного свойства и некоторые запрещающие нормы, которые предполагают использование и соблюдение основного закона субъекта. Конституционно-уставные нормы обязывающего характера, предусматривающие исполнение и применение региональных конституций и уставов, прежде всего в части, противоречащей федеральным законам, не должны влиять на характер деятельности федеральных органов.

В целом, способы и формы реализации Конституции имеют единое начало. Они обусловлены необходимостью осуществления функций государства, являются элементами единого механизма конституционной правореализации. Способы и формы могут включаться в непрерывный процесс правореализации одновременно. На практике бывает достаточно сложно разграничить их между собой, поскольку механизм реализации имеет целостный, монолитный характер. Различие между способами и формами правореализации достаточно условно и преследует в основном теоретические цели. В частности, потребность в их разграничении возникает при необходимости исследования их отдельных видов, составных частей.

Дифференциацию форм и способов реализации конституций и уставов можно провести по следующим основаниям:

– в зависимости от содержания реализуемых конституционных (уставных) норм. Формы выражаются в реализации как материальных, так и процессуальных норм. Способы, как правило, связаны с практическим воплощением процессуальных норм;

– по кругу участников. В процессе осуществления конституций (уставов) в форме соблюдения, исполнения и использования участвует широкая группа субъектов правореализации. Способы реализации

конституционных (уставных) норм в большей мере детерминированы полномочиями органов власти;

– по характеру правореализации. Формы реализации конституций и уставов могут проявляться не только в активной деятельности, но и в правомерном поведении, правосознании, правоотношениях, которые не всегда требуют выполнения каких-либо действий от участников правореализации. Общее содержание правовых способов реализации составляет исключительно активная деятельность участников правореализации.

Таким образом, размежевание способов и форм реализации имеет достаточно относительный, символический характер. Его можно осуществить только по совокупности отличительных признаков. Сравнительный анализ способов и форм правореализации дает понять, что какой-то единый и неоспоримый критерий их разграничения в современной юридической науке пока еще не разработан.

В целом механизм реализации конституций и уставов субъектов еще нуждается в дальнейшей теоретической разработке, требует модернизации и более четкого правового регулирования непосредственно в конституциях и уставах всех регионов Российской Федерации.

1.1.4. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в механизме осуществления конституционных и уставных норм

Центральное место в механизме реализации российского конституционного законодательства занимают человек, его права и свободы. Они выступают высшей конституционной ценностью, являются основным объектом правореализационного механизма. Учитывая положения ст. 18 Конституции России, где сказано, что права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, можно констатировать особую роль органов публичной власти в их обеспечении и защите. При этом правозащитную функцию государства

на территории его субъектов призваны осуществлять как федеральные, так и региональные органы власти. Стоит, однако, отметить, что степень их участия в реализации конституционных норм правозащитного свойства неодинакова. Главное предназначение федеральных органов власти – реализация норм Конституции Российской Федерации, провозглашающих систему основополагающих прав и свобод. Реализация установлений региональных конституций и уставов, фиксирующих правозащитную деятельность, – призвание региональных органов власти.

Все без исключения органы власти обязаны признавать, соблюдать и защищать конституционные права и свободы (ст. 2 Конституции РФ). Вместе с тем круг полномочий органов государства в указанной сфере зависит от специфики их основной деятельности, определяется их местом в системе разделения властей, характером взаимодействия с населением и институтами гражданского общества.

В субъектах Российской Федерации формируется собственная система правозащитного законодательства. Принимая законы, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод, органы законодательной (представительной) власти субъектов создают необходимую основу организации и функционирования регионального правозащитного механизма. В то же время полномочия законодательных органов в правозащитной сфере не исчерпывается лишь законотворчеством. Защита прав и свобод обеспечивается, в том числе, с помощью институтов парламентского контроля: парламентского и депутатского запросов, парламентского (депутатского) расследования, рассмотрения отчетов должностных лиц и органов исполнительной власти.

В конституциях и уставах большинства субъектов подчеркивается особая роль высшего должностного лица в механизме защиты прав и свобод. По аналогии с Президентом Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта провозглашается гарантом прав и свобод (ст. 109 Конституции Республики Алтай (Основного Закона), ст. 78 Конституции Кабардино-

Балкарской Республики[1]), что, вне сомнения, накладывает на него дополнительную ответственность за обеспечение необходимого уровня защиты правового статуса личности. В некоторых субъектах Федерации при высшем должностном лице созданы комиссии по правам человека[2], хотя в большинстве регионов они уступили место институту уполномоченного по правам человека.

Одной из действенных форм защиты прав и свобод является судебная защита. На региональном уровне защиту конституционных прав и свобод осуществляют как федеральные суды, так и суды субъектов Федерации. Вместе с тем требуется отметить, что федеральные суды ссылаются на нормы региональных конституций и уставов крайне редко. Анализ практики отправления правосудия мировыми судьями субъектов также свидетельствует о том, что, обеспечивая защиту прав и свобод, они руководствуются преимущественно нормами федерального законодательства. Поскольку деятельность указанных судов, как правило, не связана с реализацией региональных конституций и уставов, необходимо подчеркнуть, что данный вопрос выходит за пределы настоящего исследования. В большей степени в системе судебных органов власти реализацией региональных конституционных и уставных норм правозащитного свойства занимаются конституционные (уставные) суды субъектов.

Сильные и слабые стороны правозащитной деятельности государства на региональном уровне демонстрируют данные социологических опросов. Представления населения и экспертов-юристов о состоянии защищенности личных, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод в субъекте Федерации иллюстрируют результаты социологического и

---

[1] См.: Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. (в ред. от 10 июля 2013 г.) // Кабардино-Балкарская правда. – 2006. – 29 авг.; Официальная Кабардино-Балкария. – 2013. – 19 июля.

[2] См.: Об общественной Комиссии по правам человека при Губернаторе Владимирской области: указ Губернатора Владимирской области от 10 июня 2002 г. № 18 (в ред. от 16 мая 2007 г.) // Владимирские ведомости. – 2002. – 26 июня; 2007. – 23 мая.

экспертно-аналитического исследования эффективности реализации конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина на территории Саратовской области, проведенного в 2012–2013 гг. в рамках научно-исследовательской работы Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» и Фонда «РОСС-XXI век» с участием автора в качестве консультанта по правовым вопросам. Объектом исследования выступило население Саратовской области в возрастной группе старше 18 лет и группа экспертов-юристов.

Выборка социологического и экспертно-аналитического исследования включала региональный репрезентативный опрос населения Саратовской области 21 ноября – 16 декабря 2012 г. (1 147 респондентов) и опрос экспертов-юристов 21 ноября – 16 декабря 2012 г. (128 научных сотрудников и преподавателей ПЮИ (ф) РПА Минюста России, Саратовской государственной юридической академии, Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, Саратовского государственного социально-экономического университета, сотрудников Управления Федеральной службы судебных приставов по Саратовской области и Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Саратовской области).

В исследовании была применена методика построения индекса эффективности реализации конституционных прав и свобод граждан. Для определения данного индекса были использованы 35 оценочных позиций, направленных на выявление положительных или отрицательных мнений (оценок, суждений) об эффективности реализации конституционных прав и свобод в регионе и в стране в целом.

На первом этапе были построены индивидуальные индексы в соответствии с ответами населения и экспертов на вопрос об эффективности реализации конкретных конституционных прав и свобод граждан. Данные индексы представляют собой положительные или отрицательные процентные значения оценочных позиций респондентов и экспертов, от «+»

100 до «-» 100. Знаки оценки: «+» – «в целом положительно», «–» – «отрицательно», «0» – «затрудняюсь оценить, не знаю».

На втором этапе были рассчитаны средние значения полученных показателей по определенному виду субъективного права и среднестатистические индексы эффективности защиты государством определенной группы прав и свобод граждан.

На третьем этапе были рассчитаны интегральные индексы эффективности применительно к расчетам по видам конституционных прав и свобод граждан, представляющие собой разность положительных и отрицательных среднестатистических индексов оценочных позиций респондентов и экспертных групп.

При группировке вопросов анкеты была использована общепринятая классификация прав и свобод по содержанию, в соответствии с которой, выделяют личные, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы человека и гражданина.

В результате исследования получены следующие обобщенные среднестатистические индексы эффективности защиты государством прав и свобод граждан, с точки зрения населения Саратовской области и представителей экспертных групп (приложения 3-5).

Личные права и свободы граждан (38% – эффективно защищены государством, 35% – не защищены, 27% – затруднились оценить).

Социальные, экономические и культурные права и свободы граждан (31% – эффективно защищены государством, 35% – не защищены, 34% – затруднились оценить).

Политические права и свободы граждан (30% – эффективно защищены государством, 44% – не защищены, 26% – затруднились оценить).

Таким образом, на основании расчета интегральных коэффициентов эффективности (ИКЭ), с точки зрения участников опроса следует рассматривать как наиболее защищенные государством личные права и свободы граждан (ИКЭ соответствует 3 %-баллам). Самыми проблемными сферами является реализация и защита политических прав и свобод граждан

(ИКЭ соответствует 14 %-баллам), а также их социальных, экономических и культурных прав и свобод (ИКЭ соответствует 13 %-баллам).

Проведенное исследование позволило определить основные проблемные направления, влияющие на эффективность защиты прав и свобод в Саратовской области, и показало особенности взаимоотношений между властью и населением в данном регионе Российской Федерации.

Выявленные проблемы реализации прав и свобод граждан на примере Саратовской области, с одной стороны, указывают на недостаточную эффективность правозащитной деятельности органов власти, а с другой, – на масштабность поднятых социальных проблем в государстве в целом. Как представляется, для достижения необходимого состояния защиты конституционных прав личности требуется тщательная теоретическая проработка и четкая правовая определенность механизма реализации конституционных норм, устанавливающих права и свободы, а также регламентирующих способы их защиты как на федеральном, так и на региональном уровне.

В юридической науке существует немало исследований, посвященных механизму реализации прав и свобод в целом, реализации отдельных видов конституционных прав и свобод[1]. Однако, как справедливо отмечено,

---

[1] См.: Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Е.В. Аграновская, Н.В. Витрук, Л.Н. Завадская и др.; Отв. ред.: Е.А. Лукашева – М., 1983; *Ажахов К.М.* Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина в Кабардино-Балкарской Республике – субъекте Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ажахов Каншоби Музаринович. – М., 1999; *Жуйков В.М.* Реализация конституционного права на судебную защиту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Жуйков Виктор Мартенианович – М., 1996. – 29 с.; *Шуайпова П.Г.* Реализация конституционных прав граждан на социальную защиту в Российской Федерации (по материалам Республики Дагестан): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Шуайпова Пари Гаджияовна. – Махачкала, 2005; *Жадяева Т.А.* Реализация права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Жадяева Татьяна Алексеевна – Саранск, 2006; *Скрябина М.В.* Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Скрябина Марина Викторовна – СПб., 2007; *Черняков И.Г.* Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации: проблемы и перспективы: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Черняков Иван Георгиевич – Челябинск, 2007; *Афанасьева С.А.* Реализация политических

необходимо различать реализацию конституционных норм и субъективных прав и свобод, установленных этими нормами. Первая категория шире второй по объему, но между ними нет непреодолимой грани. Они взаимно дополняют друг друга, характеризуя жизнь правовых норм, их конкретное воплощение. Реализация субъективных прав является завершающим этапом реализации правовых норм, когда осуществляется фактическое обладание гражданами теми благами, которые составляют существо субъективного права[1]. Резонно и другое высказывание: формы реализации права служат для защиты нарушенных прав; «реализация права» включается в «гуманитарный правозащитный механизм» как акционный элемент[2].

В свою очередь, непосредственная реализация прав и свобод направлена на осуществление конкретных конституционных норм, предусматривающих сами права и свободы и устанавливающих порядок их обеспечения и защиты. В связи с этим можно констатировать наличие обратной связи между механизмом реализации прав и свобод и механизмом реализации юридических норм, их закрепляющих и гарантирующих.

Эффективная защита прав и свобод в Российской Федерации и ее субъектах невозможна без согласованности правотворческой деятельности регионов с правовыми установками федеральной Конституции. Порядок разграничения законодательной компетенции органов власти Федерации и субъектов в гуманитарной сфере, к сожалению, не является совершенным, что на практике существенно затрудняет реализацию прав и свобод. Определенные разночтения в правовом регулировании можно встретить уже на уровне федеральной Конституции. Статья 71 Конституции России относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов

прав и свобод человека и гражданина (на примере города Москвы) / С.А. Афанасьева – М., 2012.

[1] См.: *Миронов О.О.* Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / Миронов О.О.; Под ред.: В.Л. Полякова. – Саратов, 1982. – С. 96-97.

[2] См.: *Лебедев В.А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). – С. 141.

причислена только защита прав и свобод. Установление конкретных конституционных прав и свобод на региональном уровне в Конституции Российской Федерации не предусматривается. Вместе с тем защита прав и свобод, как следует из текста Конституции, является одновременно и предметом исключительного ведения Федерации, и предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Другая проблема заключается в следующем. Несмотря не четкое предписание ст. 71 Конституции России об исключительности ведения федерального центра по установлению материального содержания прав и свобод, их конституционное (уставное) регулирование в субъектах не только широко практикуется, но и имеет определенные варианты. В большинстве республик в составе Федерации перечень основных прав и свобод копирует положения главы 2 федеральной Конституции (гл. 2 Конституции Республики Северная Осетия-Алания[1], гл. 2 Конституции Республики Карелия[2], гл. 2 Конституции Карачаево-Черкесской Республики[3]).

В ряде субъектов закрепление правомочий приобрело рамочный либо отсылочный характер. К примеру, в Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия отсутствует полный перечень прав и свобод, но декларируются отдельные конституционные блага. В нем отражены: право на жизнь, свободу, честь и достоинство, личную неприкосновенность, безопасность, право на труд, образование, культуру, охрану здоровья, социальное обеспечение человека (ст. 21); равенство перед законом и судом, право на равную защиту законом, свобода мысли и слова (ст. 22); право частной собственности (ст. 23); право избирать и быть избранным в соответствии с законом в выборные государственные органы и органы

---

[1] См.: Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12 ноября 1994 г. (в ред. от 4 декабря 2013 г.) // Северная Осетия. – 1994. – 7 дек.; 2013. – 17 дек.

[2] См.: Конституция Республики Карелия от 7 февраля 2001 г. (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Собр. законодательства Республики Карелия. – 2001. – № 2; 2013. – № 4. – Ст. 536.

[3] См.: Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. (в ред. от 27 декабря 2013 г.) // Сборник законов и постановлений Карачаево-Черкесской Республики 1995-1999 гг. – Ч 1; День Республики. – 2013. – 28 дек.

местного самоуправления (ст. 24)[1]. В то же время в ст. 20 Основного Закона Калмыкии указано, что перечень прав и свобод, зафиксированных Степным Уложением (Конституцией) Республики, не является исчерпывающим и не умаляет других прав и свобод человека и гражданина.

В уставах краев, областей и других субъектов список основных прав и свобод, как правило, не содержится. В числе немногих исключений находятся Кемеровская, Томская, Мурманская области, Хабаровский край[2]. Однако и здесь перечень провозглашенных прав и свобод не является закрытым. Уставы содержат нормы, отсылающие к общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству (ст. 17 Устава Мурманской области; ст. 30 Устава Кемеровской области).

В правотворческой и правоприменительной практике нередки случаи нарушения принципа равенства прав и свобод. Так, например, федеральное законодательство предусматривает определенные гарантированные государством социальные услуги, оказываемые гражданам пожилого возраста и инвалидам. В то же время Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» не фиксирует набор социальных услуг, оказываемых данной категории граждан[3]. Перечень гарантированных государством социальных услуг утверждается региональными органами исполнительной власти с учетом потребностей населения, проживающего на территориях субъектов. В связи с тем, что

---

[1] См.: Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Известия Калмыкии. – 1994. – Ст. 26; Хальмг Унн. – 2012. – 3 июля.

[2] См.: гл. 2 Устава (Основного Закона) Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. (в ред. от 13 декабря 2012 г.) (Кузбасс. – 1997. – 11 июня; 2012. – 25 дек.); гл. 5 Устава (Основного Закона) Томской области от 26 июля 1995 г. (в ред. от 10 июля 2013 г.) (Томский вестник. – 1995. – 30 авг.; Собр. законодательства Томской области. – 2013. – № 7/2); гл. 4 Устава Мурманской области от 26 ноября 1997 г. (в ред. от 11 апреля 2013 г.) (Мурманский Вестник. – 1997. – № 235. – С. 6-7; 2013. – 16 апр.); гл. 4 Устава Хабаровского края от 30 ноября 1995 г. (в ред. от 22 марта 2013 г.) (Тихоокеанская звезда. – 1996. – 13, 16 янв.; Официальный интернет - портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: http://laws.khv.gov.ru (дата обращения: 31.10.2013).

[3] См.: О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: федер. закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 32. – Ст. 3198; 2013. – № 48. – Ст. 6165.

данный вопрос вынесен на усмотрение региональных органов исполнительной власти, в субъектах Федерации сложилась неодинаковая практика предоставления социальных услуг.

Как показывает анализ, в регионах нет единообразия в решении вопросов транспортировки граждан, не имеющих способности передвигаться самостоятельно. В постановлении Правительства Саратовской области «Об утверждении Перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в Саратовской области» закреплена обязанность государственных учреждений предоставлять транспорт при необходимости перевоза клиентов стационарных учреждений социального обслуживания в учреждения для лечения, обучения, участия в культурных мероприятиях, если по состоянию здоровья или условиям пребывания им противопоказано пользование общественным транспортом[1]. Аналогичная льгота установлена в постановлении Правительства Удмуртской Республики «Об утверждении Перечня гарантированных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания»[2]. В постановлении Администрации Смоленской области «Об утверждении перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам в областной государственной системе социальных служб» подобная социальная услуга вообще не предусматривается[3]. Отсутствие повсеместно установленной обязанности

---

[1] См.: Об утверждении Перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в Саратовской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Саратовской области от 20 декабря 2004 г. № 283-П. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Об утверждении Перечня гарантированных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания: постановление Правительства Удмуртской Республики от 11 апреля 2005 г. № 53 (в ред. от 22 июня 2009 г.) // Известия Удмуртской Республики. – 2005. – 26 апр.; Удмуртская Правда. – 2009. – 22 июля.

[3] См.: Об утверждении перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам в областной

органов власти осуществлять транспортировку лиц, не имеющих способности самостоятельно передвигаться, ставит под сомнение соответствие законодательства субъектов конституционному принципу равенства субъективных прав граждан, относящихся к одной категории, но проживающих в разных субъектах Российской Федерации. Решение проблемы видится в закреплении на федеральном уровне единого перечня гарантий прав граждан пожилого возраста и инвалидов, включая предоставление услуг по передвижению данной категории лиц в случае необходимости.

Нет единства и в порядке реализации норм, устанавливающих ограничения конституционных прав и свобод. В ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации определено, что ограничения прав и свобод возможны только на основании федерального закона. Однако в отдельных регионах существовали и до сих пор существуют отступления от этого императивного начала. Согласно ст. 6 Закона Республики Башкортостан от 5 ноября 1992 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения в Республике Башкортостан» чрезвычайное положение на всей территории Республики или в отдельных ее местностях вводилось Указом Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан с утверждением его на сессии Верховного Совета Республики[1]. Указом этого регионального органа утверждался и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан. С принятием в 1993 г. Конституции Республики Башкортостан это право перешло к высшему должностному лицу Республики. Верховный Суд РФ в определении от 14 июня 2002 г. подчеркнул, что ч. 2 ст. 69 Конституции Республики Башкортостан предусматривала возможность принятия закона Республики Башкортостан, устанавливающего основания и порядок введения чрезвычайного положения, а в соответствии с п. 16 ст. 86 Конституции

государственной системе социальных служб: постановление Администрации Смоленской области от 17 июня 2005 г. № 166 // Смоленская газета. – 2005. – 23 июня.

[1] См.: О правовом режиме чрезвычайного положения в Республике Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 5 ноября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1993. – № 4. – Ст. 79 (утратил силу).

Республики Башкортостан Президент Республики был наделен правом издания указов о чрезвычайном положении, которые подлежат утверждению Государственным Собранием Республики Башкортостан (п. 23 ч. 1 ст. 79 Конституции Республики Башкортостан). В связи с этим указанные положения Конституции Республики Башкортостан были признаны противоречащими федеральному законодательству – ст.ст. 1 и 4 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»[1]. Однако, несмотря на предписания Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона, в противоречие позиции Верховного Суда России аналогичная норма присутствует в Конституции другого субъекта Федерации – Республики Саха (Якутия) (ст. 72) и в настоящее время.

Ряд ограничений прав и свобод установлен в отношении несовершеннолетних граждан. Введение дополнительных ограничений прав несовершеннолетних в региональных законах предусмотрено Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»[2]. Статья 14.1 указанного Закона предполагает, что региональными законодательными актами в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию могут устанавливаться: меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах, которые предназначены для реализации товаров сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их

---

[1] См.: О признании противоречащими федеральному закону и недействующими отдельных положений Конституции Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: определение Верховного Суда РФ от 14 июня 2002 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802; 2013. – № 49 (ч. 1). – Ст. 6329.

физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию; меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время в общественных местах.

В региональном законодательстве также может быть определен порядок доставления ребенка его родителям (либо лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей, либо в случае отсутствия указанных лиц, невозможности установления их местонахождения в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

В силу названного Федерального закона органы местного самоуправления в порядке, устанавливаемом законами субъектов Федерации, могут определять места, нахождение детей в которых не допускается. Следует отметить, что смысл термина «нахождение детей» в федеральном законодательстве не раскрывается. Конституция Российской Федерации также не предусматривает права на свободу нахождения в определенном месте и, соответственно, ограничений этого права. Вместе с тем не вызывает сомнений, что несовершеннолетний гражданин, для того, чтобы находиться в определенном месте, в том числе запрещенном для его пребывания, использует свое право на свободу передвижения, которое подразумевает также его нахождение какое-то время на отдельном участке территории.

Следует подчеркнуть, что цели ограничений конституционного права на свободу передвижения несовершеннолетних, предусмотренные в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», – защита их нравственности и здоровья – соответствуют положениям ч. 3 ст. 55 Конституции России. Вместе с тем возможность введения таких ограничений на основании закона субъекта Российской Федерации федеральная Конституция не предусматривает. Как отметил Конституционный Суд России, положение ч. 2 ст. 1 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которому такие ограничения допускаются только на

основании закона, не подлежит расширительному толкованию: в данном случае понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Федерации, поскольку иначе названной норме придавался бы неконституционный смысл[1]. С учетом изложенного, считаем необходимым преобразовать формулировку ст. 14.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», сделав указанные в ней ограничения обязательными для всех субъектов Федерации, изменив отсылочный (бланкетный) характер этой нормы. В региональном законодательстве допустимо только определение конкретного порядка данных ограничений с учетом местной специфики. Законы субъектов, устанавливающие этот порядок, не должны противоречить Федеральному закону и не должны вводить дополнительных ограничений конституционных прав и свобод несовершеннолетнего гражданина. Данное утверждение также касается ограничений всех других конституционных прав и свобод.

К проблемам ограничений прав и свобод человека и гражданина неоднократно обращался Конституционный Суд России. Им сформулирована четкая правовая позиция о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина возможны лишь в соответствии с конституционно одобряемыми целями на основе принципов разумности и соразмерности при соблюдении баланса публичных и частных интересов, с тем, чтобы не допустить умаления этих прав (постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П[2], от 14 ноября 2005 г. № 10-П[3], от 7 июня 2012 г. № 14-П[1]).

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 16. – Ст. 1909.

[2] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова: постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 54.

[3] См.: По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона «О выборах

Позицию федерального Конституционного Суда разделяют и региональные органы конституционной юрисдикции[2].

Следует отметить, что конституционной (уставной) практике тем не менее известны случаи ограничения прав и свобод на основании регионального закона. Так, в ст. 19 прежней Конституции Республики Дагестан от 26 июля 1994 г. существовала норма, допускавшая ограничения прав и свобод человека и гражданина не иначе как в порядке, установленном Конституцией Республики и законом[3]. Сомнительно результирующее решение Конституционного Суда Республики Дагестан по данному вопросу. Суд верно определил, что ограничения возможны только на основании федерального закона, но сославшись на прямое действие Конституции России, не поставил под сомнение правомерность указанной ст. 19 Конституции Республики Дагестан[4]. Думается, что в данной ситуации могло быть только одно правильное решение – признание нормы о возможности ограничения прав и свобод в региональном законодательстве противоречащей федеральной Конституции, но это уже – компетенция

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.

[1] См.: По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2012 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 28. – Ст. 3977.

[2] См.: По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл пункта 2 постановления администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» от 10 августа 2012 года № 1964 «О внесении изменений в постановление мэра города Йошкар-Олы от 30 января 2007 года № 113 и отнесении участка автомобильной дороги к автомобильным дорогам необщего пользования» в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл: постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 1 августа 2013 г. // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2013. – 30 авг.

[3] См.: Конституция Республики Дагестан от 26 июля 1994 г. // Дагестанская правда. – 1994. – 3 авг. (утратила силу).

[4] См.: По делу о толковании статьей 1 (части 1 и 3), 4 (части 1 и 3), 14, 17 (часть 1), 19 (часть 2), 22,39 (часть 5) Конституции Республики Дагестан: постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 3 октября 2000 г. № 1-П // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2000. – № 11. – Ст. 1116.

Конституционного Суда России. Следует отметить, что новая Конституция Республики Дагестан в большей мере соответствует требованиям федеральной Конституции и не содержит подобного рода отступлений.

В практике реализации юридических норм об ограничениях конституционных прав и свобод встречаются и другие противоречия федеральной Конституции. В постановлении от 10 июня 2009 г. № 35-П Конституционный Суд Республики Татарстан признал недопустимыми действия, нарушающие тишину и покой граждан в ночное время, а также соответствующими республиканской Конституции положения регионального законодательства, устанавливающего административную ответственность за совершение данных действий[1]. Позднее, применительно к реализации права на свободу совести и вероисповедания он признал возможными действия юридических лиц и граждан (в том числе нарушающие тишину и покой граждан) в ночное время при отправлении ими религиозных культов. При этом Суд пришел к выводу о том, что республиканский законодатель, предусматривая в Законе Республики меры, направленные на обеспечение покоя граждан и тишины в ночное время, не вправе устанавливать какие-либо ограничения права на свободу совести и вероисповедания, в том числе в зависимости от времени суток, поскольку, по смыслу п. 2 ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено только федеральным законом и исключительно в целях, определенных в Конституции РФ[2].

Очевидно, что в данном случае деятельность по осуществлению права на свободу совести и вероисповедания вступила в конфликт с обеспечением

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности статьи 3.8 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях (в редакции от 7 ноября 2007 года) в связи с жалобой гражданки Л.В. Кузнецовой: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 10 июня 2009 г. № 35-П // Республика Татарстан. – 2009. – 16 июня.

[2] См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 части 2 статьи 1 и статьи 2 Закона Республики Татарстан от 12 января 2010 года № 3-ЗРТ «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время» в связи с жалобой гражданина Д.А. Фролова: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 17 апреля 2012 г. № 48-П // Республика Татарстан. – 2012. – 27 апр.

права на охрану здоровья человека и гражданина. Между тем реализация одного конституционного права ни в коей мере не должна умалять возможность осуществления других прав и свобод. Во избежание внутренних коллизий и противоречий федеральной Конституции введение любых ограничений прав и свобод является прерогативой федерального законодателя.

Проблемы ограничений прав и свобод неоднократно затрагивались в деятельности судов общей юрисдикции. Приведем конкретный пример. И.А. Сердюков, обратился в суд с заявлением о признании недействующим абз. 4 п. 7 Порядка предоставления денежной компенсации части расходов, связанных со строительством внутридомовых газовых сетей, утвержденного постановлением Губернатора Владимирской области от 12 ноября 2007 г. № 835[1], которым установлено основание для отказа заявителю в назначении компенсации – отсутствие постоянной регистрации по месту жительства в газифицируемом жилом помещении. В обоснование заявленных требований заявитель указывал на то, что постоянно проживает в принадлежащем ему на праве собственности жилом доме, постоянной регистрации по месту жительства в данном жилом помещении не имеет, в связи с чем получил отказ в компенсации части расходов на газификацию дома. Как установил Владимирский областной суд, регистрация граждан в пределах Российского государства является способом их учета для обеспечения необходимых условий для реализации прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом и имеет уведомительный характер. Регистрация не входит в понятие «места жительства» и не может служить условием реализации прав и свобод[2].

---

[1] См.: Владимирские ведомости. – 2007. – 21 нояб.

[2] См.: О признании недействующим абзаца 4 пункта 7 приложения к постановлению Губернатора Владимирской области от 12 ноября 2007 г. № 835 (в ред. от 29 июня 2012 г.) «Об утверждении Порядка предоставления денежной компенсации части расходов, связанных со строительством внутридомовых газовых сетей»: решение Владимирского областного суда от 20 декабря 2012 г. по делу № 3-69/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL:

Правомерность данного вывода была подтверждена Верховным Судом России, который в определении от 20 марта 2013 г. оставил решение Владимирского областного суда без изменения, а апелляционную жалобу Администрации Владимирской области – без удовлетворения[1].

В целом практика судов общей и конституционной юрисдикции показала свою эффективность в сфере защиты прав граждан от установления дополнительных ограничений, не предусмотренных федеральным законом. Любые ограничения прав и свобод должны вводиться на основании федерального закона, и Конституция России не делает здесь каких-либо исключений.

Подводя общий итог, можно констатировать, что сложившаяся в субъектах Федерации практика воспроизведения норм федеральной Конституции о правах и свободах порождает многочисленные коллизии правоприменения. Безусловно, прав К.А. Будаев, указывающий на двойственность компетенции органов конституционной юстиции в правозащитной сфере. Как отмечает автор, поскольку защита основных прав относится к совместной компетенции Федерации и субъектов, то простор для создания собственных гарантий основных прав субъектами Федерации существует для них только в той мере, в какой те же самые права еще не гарантированы Конституцией РФ. В то же время, если конституция (устав) субъекта гарантирует основные права, то гарантирована уже двойная защита. Вот здесь появляется сфера совпадения полномочий Конституционного Суда России, региональных конституционных и уставных судов в деле

---

http://oblsud.wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=294417&delo_id=154000 &new=&text_number=1 (дата обращения: 23.10.2013).

[1] См.: Об оставлении без изменения решения Владимирского областного суда от 20 декабря 2012 г., которым удовлетворено заявление о признании не соответствующим федеральному законодательству абзаца четвертого пункта 7 приложения к постановлению губернатора Владимирской области от 12 ояря 2007 г. № 835 «Об утверждении порядка предоставления денежной компенсации части расходов, связанных со строительством внутридомовых газовых сетей» [Электронный ресурс]: определение Верховного Суда РФ от 20 марта 2013 г. № 86-АПГ13-1. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществления проверок конституционности региональных нормативных правовых актов по жалобам граждан и по запросам судов[1].

Как представляется, дублирование норм федеральной Конституции об основных правах и свободах без изменения их правового содержания в положениях региональных конституций и уставов не является противоречием норм закона[2], однако подобное правовое регулирование представляется избыточным. Общие предписания ст. 71 и 72 Конституции РФ, наводят на мысль о том, что в региональном законодательстве не требуется установление материальных норм, регулирующих права и свободы человека и гражданина. Исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод предусмотрен в гл. 2 Конституции России. Этого вполне достаточно. Вместе с тем предоставление дополнительных гарантий защиты правового статуса личности на уровне субъекта Федерации вполне допустимо и правомерно.

В целом проверка нормативного правового акта, подлежащего применению в конкретном деле, на соответствие Конституции Российской Федерации – безусловная компетенция Конституционного Суда России. Можно с уверенностью утверждать, что конституционные (уставные) суды вправе проверять конституционность (уставность) способов защиты прав и свобод, применяемых на уровне субъектов, но не правомерность фиксации материальных норм о правах и свободах в региональном законодательстве.

---

[1] См.: *Будаев К.А.* Защита прав и свобод человека и гражданина - одна из главных задач конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / К.А. Будаев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 27.

[2] См.: О признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Тыва от 1 апреля 1995 года № 253 «О свободе совести и религиозных организациях» в части: решение Верховного суда Республики Тыва от 31 января 2012 г. по делу № 3-4/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://vs.tva.sudrf.ru/modules.php?name=suddelo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=74150&delo_id=1540005 (дата обращения: 25.10.2013).

Глава 1.2. Структура юридического механизма реализации региональных конституций и уставов

1.2.1. Функции конституций и уставов субъектов Российской Федерации в механизме правореализации

Характер осуществления конституций и уставов, эффективная работа всех элементов механизма правореализации прямо соотносятся с функциональной ролью основных законов субъектов. Функции конституции или устава имеют определяющее значение при выборе форм и способов воплощения в жизнь отдельных конституционных (уставных) норм или учредительного документа региона в целом. Понятие «функция конституции» определяет имманентное конституции состояние, способ ее действия[1]. Общими направлениями действия конституций и уставов руководствуются субъекты правореализации при выборе правовых средств, необходимых для реализации конкретных норм наиболее важного юридического значения.

В правовой литературе нет и, пожалуй, не может быть абсолютного единства взглядов на общее количество и содержание функций основного закона. Представляется, что множественность научных подходов обусловлена разнообразием свойств и глубиной юридической сущности конституции, диалектикой стабильности и динамизма конституционно-правовых отношений, отсутствием единых предусмотренных в конституции нормативно-правовых установок, отражающих в той или иной форме набор базовых конституционных функций. На сегодняшний день можно констатировать лишь относительную солидарность исследователей по отдельным направлениям воздействия конституции на общественные отношения, сознание, волю, деятельность граждан и должностных лиц, но нельзя говорить о существовании общепризнанного в науке и

---

[1] См.: *Каратеева М.Н.* Гарантирующая функция Конституции Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук / Каратеева Марина Николаевна. – Ставрополь, 2005. – С. 39; *Миронов А.Л.* Функции конституции / А.Л. Миронов // Закон и право. – 2011. – № 4. – С. 16.

конституционной практике единого и неизменного перечня функций основного закона.

Позиции правоведов относительно состава функций конституции варьируются от предусматривающих высокую степень обобщения до содержащих достаточно развернутую классификацию. Некоторые авторы избегают сложной дифференциации функций и ограничиваются их расположением в одном классификационном ряду. По мнению С.А. Авакьяна, любой конституции – независимо от социальной системы – свойственны такие функции, как учредительная, организаторская, внешнеполитическая, идеологическая, юридическая[1]. М.В. Баглай выделяет функции преемственности в развитии государства, противодействия планам революционного переустройства общества, обеспечения единого и неделимого государства[2]. О.Г. Румянцев выделяет более широкий круг функций, присущих справедливой конституции: системообразующую, общесоциального регулирования и баланса, политическую, юридическую, программную, упорядочения по вертикали, объединительную, геополитическую, организационную, правозащитную, социально-экономического партнерства и воспитательную[3].

Ряд исследователей предлагают группировать функции по определенным критериям. Профессора Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин ранжируют функции конституции на общие и специальные[4]. К числу общих функций относят верховную легализацию основ существующего общественного и государственного строя, определенного порядка, «развивающую», стабилизационную и идеологическую функции. Специальные функции конституций того или иного государства, с точки

---

[1] См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – С. 11; *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. пособие в 2 т. / С.А. Авакьян – М., 2010. Т. 1. – С. 161-167.

[2] См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай – М., 2004. – С. 65.

[3] См.: *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О.Г. Румянцев – М., 1994. – С. 203-214.

[4] См.: *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин – М., 2007. – С. 60-66.

зрения авторов, связаны с характером их содержания, с конкретной природой конституций. Уровневым структурированием функций отличается подход В.О. Лучина, который дифференцирует их на регулятивные (учредительную, правонаделительную, охранительную и функцию социально-нормативной ориентации (программную, целеполагающую)), политическую, идеологическую, системообразующую, аксиологическую[1]. Данное мнение в целом поддерживает А.В. Петрова, подразделяя основные функции Конституции России на регулятивные, включающие учредительную, правонаделительную, охранительную функции и иные функции Конституции, в числе которых указаны системообразующая (организационно-юридическая), политическая и идеологическая (воспитательная)[2]. И.А. Кравец полагает, что есть три сферы, в которых реализуются функции конституции: юридическая, политическая и идеологическая. Для каждой из них присущ свой набор функций[3]. В юридической сфере выражаются те функции конституции, которые подразделяются на негативные и позитивные. К негативным функциям можно отнести ограничение публичной власти с помощью четкой формулировки полномочий разделенных властей[4]. В числе позитивных функций автор называет функцию учреждения нового конституционного порядка, правонаделительную функцию. Кроме того, по его мнению, в юридической сфере проявляются стабилизационно-охранительная, программная функции, функция легитимации государственной власти, системообразующая функция[5]. Двухуровневая дифференциация функций представлена в энциклопедическом словаре по конституционному праву под редакцией В.И. Червонюка[6].

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 35.
[2] См.: *Петрова А.В.* Основные функции Конституции Российской Федерации (вопросы теории): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Петрова Анастасия Васильевна. – М., 2004. – С. 16-23.
[3] См.: *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – С. 115.
[4] См.: Там же. С. 127.
[5] См.: Там же. С. 132-147.
[6] См.: *Иванец Г.И., Калинский И.В., Червонюк В.И.* Указ. соч. С. 391-392.

Примечательно, что такое разнообразие подходов к определению состава и содержания функций возникает по отношению к федеральной Конституции, существующей в государстве в единственном числе. Что говорить о характеристике функций конституций и уставов 83 субъектов Российской Федерации, расходящихся по своей структуре и содержанию? Проблема осложняется еще и тем, что функции региональных конституций и уставов недостаточно полно освещены в специальной юридической литературе.

Методологически важен вопрос о том, распространяются ли общие выводы о содержании функций федеральной Конституции на уровень конституционного (уставного) регулирования субъектов Федерации? Думается, что на этот вопрос можно ответить утвердительно.

Возможность экстраполяции теоретических разработок о функциях федеральной Конституции на уровень субъектов Федерации можно проследить на примере отдельных направлений воздействия конституционных норм на общественные отношения. Однако следует отметить, что общие положения о функциональном назначении Основного Закона государства применимы к конституциям и уставам субъектов Федерации лишь с определенными изъятиями и уточнениями.

«Учредительная функция, выделяемая для конституции государства в целом не применима в полном объеме к региональным конституциям (уставам)», – справедливо отмечает М.С. Саликов[1]. Автор считает правомерным говорить лишь о правоустанавливающей («статусно-устанавливающей») функции региональных конституций (уставов) в рамках, определенных федеральной Конституцией. На «усеченный» учредительный характер конституций и уставов субъектов Российской Федерации, ограниченный принципом непротиворечия и соответствия конституционных (уставных) норм положений нормам Конституции Российской Федерации,

---

[1] *Саликов М.С.* Функциональное значение конституций и уставов субъектов Федерации / М.С. Саликов // Конституционное право субъектов Российской Федерации; Отв. ред.: Кряжков В.А. – С. 195.

указывает и О.П. Личичан[1].

«Учредительный характер основного закона проявляется по-разному в актах федерального и регионального уровней, – констатирует Н.А. Михалева. – Если нормы федеральной Конституции первичны и устанавливают основы государственного и общественного устройства России, принципы взаимоотношений личности, общества и государства, разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами, то нормы региональных основных законов вторичны. Они воспроизводят основополагающие принципы конституционного строя, сформулированные федеральной Конституцией, основные права, свободы и обязанности личности, принципы организации и деятельности органов государственной и муниципальной власти, характер взаимоотношений с федеральным центром»[2].

В унисон звучит мнение С.А. Хвалева, который называет данную функцию установительно-регулятивной и утверждает, что она проявляется в установлении на региональном уровне формальных оснований возникновения новых общественных отношений, а также определении общих начал их регулирования[3]. По его убеждению, это – одно из проявлений учредительного характера конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Выводы о том, что конституции (уставы) осуществляют функцию учреждения субъектов Федерации являются несостоятельными. Создание актов конституционного (уставного) характера российскими регионами не свидетельствует об образовании нового субъекта[4].

Данной позиции близки слова А.С. Степаненко, утверждающего, что специфика учредительной функции конституции, устава заключается в том,

---

[1] См.: *Личичан О.П.* Конституции (уставы) в структуре нормативно-правовых систем субъектов Российской Федерации / О.П. Личичан // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 2 (57). – С. 48.
[2] *Михалева Н.А.* Указ. соч. С. 35-36.
[3] См.: *Хвалев С.А.* Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как основания предъявления особых требований к их правовому качеству / С.А. Хвалев // Академический юридический журнал. – 2009. – № 3 (37). – С. 23.
[4] См.: Там же. С. 24.

что эти региональные акты в силу отсутствия у субъектов Федерации свойства государственного суверенитета лишь конкретизируют содержание учредительной функции общенациональной конституции. Степень самостоятельности субъектов РФ в реализации этой функции незначительна. В то же время без систематизации и конкретизации учредительных норм на уровне конституции, устава невозможно создать публично-правовой образ субъекта Федерации, который различается по историческим, политическим, национальным, культурным истокам и предпосылкам образования[1].

Действительно, по мнению С.А. Авакьяна, учредительные основы конституций могут выражаться и в отношении общественной (политической) системы в целом, и в отношении конкретных государственно-правовых институтов и учреждений[2]. В связи с этим можно утверждать, что употребление термина «учредительная функция конституции» уместно и в отношении региональных основных законов. Однако на уровне субъектов Федерации учредительная функция конституций и уставов, не влечет создание национально-государственных и административно-территориальных образований и по своему содержанию наиболее близка к организаторской функции, признаваемой авторами в качестве самостоятельного направления конституционного воздействия.

Согласно позиции С.А. Авакьяна организаторская функция проявляется во многих отношениях. В государственной сфере она нацеливает на фактическое разделение властей, установление четких правил и традиций в отношении относительно новых конституционных институтов (президентство, парламент, с разграничением функций верхней и нижней палаты, конституционное судопроизводство, разграничение компетенции между Федерацией и субъектами, местное самоуправление и т. д.)[3]. Важно

---

[1] См.: *Степаненко А.С.* Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в их взаимосвязи с функциями Конституции Российской Федерации / А.С. Степаненко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 1 (32). – С. 61.

[2] См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – С. 11.

[3] См.: Там же. – С. 13.

отметить, что некоторые правовые институты и принципы из числа названных функционируют и в субъектах Российской Федерации. В регионах, также как и на федеральном уровне, действует принцип разделения властей, разграничиваются предметы ведения и полномочия, учреждается система высших органов власти, обладающих собственной компетенцией, регламентируется местное самоуправление. С организаторской функцией вполне сопоставима правонаделительная функция, выделяемая В.О. Лучиным. Она, по мнению автора, раскрывает позитивный аспект конституционного воздействия и имеет своим назначением учреждение основ правового статуса некоторых субъектов права и установление связей между ними. Такую функциональную роль выполняют те конституционные нормы, которые затрагивают права и позитивные требования к участникам правовых отношений. Конституция не ограничивается определением системы и основных видов государственных органов, она предусматривает также предметы их ведения, основные права и обязанности, главные линии взаимоотношений[1].

В связи с тем, что и учредительная, и организаторская, и правонаделительная функции конституций (уставов) обусловлены едиными конституционными принципами, нацелены на создание однородных правовых институтов, прежде всего государственных органов, связаны с установлением их полномочий, представляется возможным объединить эти близкие по значению функции в одну – организационно-учредительную, имеющую общее, более широкое содержание. Данная функция предопределяет возможность осуществления конституции или устава субъекта организационным (организационно-учредительным) способом, который выражается в учреждении, организации, формировании региональных органов власти, наделении этих органов полномочиями, необходимыми для решения государственных задач регионального масштаба, прямо предусмотренных или вытекающих из содержания

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 36.

конституции или устава.

Особое место в структуре конституционного воздействия на общественные отношения принадлежит системообразующей функции основного закона. Под системообразующей функцией понимают целенаправленное системное воздействие конституции на регулируемые ею непосредственно или опосредованно общественные отношения, задание ею основополагающих принципов взаимоотношений личности, общества и государства, строения системы права, источников (форм) права, достигаемое посредством осуществления генетических, субординационных, координационных и структурных связей между конституцией (ее нормами) и объектами ее воздействия[1]. Конституция, осуществляет системообразующую функцию и является основным связующим звеном, стержнем правовой системы. В этом смысле она оказывает серьезное влияние на характер содержащихся в ней предписаний[2].

Не без оснований указывается на то, что системообразующая функция Конституции в состоянии поддерживать интеграцию различных отраслей права[3]. При этом немаловажную роль в развитии некоторых отраслей российского права играют и региональные конституции (уставы). Однако справедливо отметить, что воздействие основных региональных законов на отраслевое регулирование и правореализацию в сравнении с Конституцией России не столь значительно и ограничено в сферах своего распространения. Как констатирует И.Н. Барциц, исходя из положения п. «к» ст. 72 Конституции РФ, правовые системы субъектов Федерации охватывают такие отрасли права, как трудовое, административное, административно-процессуальное, жилищное, семейное, об охране окружающей среды,

---

[1] См.: *Невинская Е.В.* Системообразующая функция Конституции Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Невинская Екатерина Валерьевна. – Екатеринбург, 2008. – С. 15.

[2] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 41.

[3] См.: *Пресняков М.В.* Конституционная концепция принципа справедливости / Пресняков М.В.; Под ред.: Комковой Г.Н. – М., 2009. – С. 119.

земельное, водное, лесное[1]. Частично, наряду с отмеченными отраслями, в конституциях и уставах субъектов регламентируются вопросы конституционного и муниципального права, бюджетного и налогового права, права социального обеспечения. Круг отраслей, охваченный федеральной Конституцией и конкретизирующими ее законами, значительно шире. Как показывает анализ Конституции России, в предмет регионального нормативно-правового регулирования не входят такие отрасли юриспруденции как международное (частное и публичное) право, уголовное и уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное право, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное право, таможенное право.

Согласно верному замечанию Т.Д. Зражевской федеральное законодательство имеет отраслевой характер в большей степени нежели законодательство субъекта Федерации. Принятие федеральных законов по отдельным отраслям права означает становление основ системы конституционного законодательства субъекта, развитие условий ее жизнедеятельности не только на федеральном уровне, но и в субъектах Федерации. Это отличает федеральный уровень реализации законодательства от осуществления законодательства уровня регионов, которое имеет преимущественно межотраслевой характер[2]. Правовое регулирование, осуществляемое конституциями и уставами субъектов, является межотраслевым, следовательно, правовое качество действующих правовых предписаний региональных конституций (уставов) в значительной степени определяет эффективность текущего законодательства субъектов Российской Федерации[3].

Основные законы субъектов оказывают определенное системообразующее влияние и на федеральное законодательство. Нередко те или иные правила поведения сначала устанавливаются в конституциях или

---

[1] См.: *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. – С. 60.
[2] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 109.
[3] См.: *Хвалев С.А.* Указ. соч. С. 18.

уставах регионов, а только потом получают свое нормативно-правовое оформление в федеральных законах. Большинство подобных примеров связано с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1], до принятия которого значительное количество правовых норм, отражающих общие принципы организации региональных органов власти, содержалось в конституциях (уставах) субъектов, а не в федеральном законе, как это предусмотрено в ст. 77 Конституции России. Примеры опережающего конституционно-уставного регулирования принципиальных вопросов совместного ведения, встречаются и в современной практике. Так, еще до принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[2] многие субъекты Федерации в конституциях или уставах характеризовали свои контрольно-счетные органы в качестве самостоятельных юридических лиц, обладающих организационной и функциональной независимостью[3]. В настоящее время названный Федеральный закон в ст. 3 предусмотрел данную норму в качестве обязательной для всех субъектов Российской Федерации.

Обобщая, отметим, что системообразующая функция конституций и уставов субъектов имеет всестороннее воздействие на правовую систему конкретного региона России и частично оказывает влияние на правовую

---

[1] См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 7010.

[2] См.: Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

[3] См.: ст. 43 Устава (Основного Закона) Владимирской области от 14 августа 2001 г. (в ред. от 6 августа 2013 г.) (Владимирские ведомости. – 2001. – 23 авг.; 2013. – 7 авг.); ст. 46 Устава Вологодской области от 18 октября 2001 г. (в ред. от 13 января 2014 г.) (Красный Север. – 2001. – 23 окт.; 2014. – 18 янв.).

систему Российской Федерации, обеспечивая стабильность ее функционирования в регионах и в определенной мере способствуя модернизации федерального законодательства.

Системообразующая функция конституций и уставов имеет широкий диапазон своего воздействия. Поэтому выделение в качестве самостоятельных таких направлений деятельности, как функция нормативно-правового развития положений федерального законодательства и стабилизирующая функция, которая связана с поддержанием действия федеральных нормативных правовых актов[1], вряд ли целесообразно. Указанные функции являются проявлениями системообразующего влияния конституций и уставов на действующее законодательство и правовые отношения и охватываются содержанием названной функции более общего характера. Основной способ реализации конституционных (уставных) норм, имманентный системообразующей функции конституций и уставов, – региональное и в определенной мере федеральное правотворчество.

Существенную роль в формировании и упорядочении общественных отношений также играют те положения конституции или устава, которые носят программный характер, направлены на достижение определенных целей конституционно-правового развития. В связи с этим многие авторы, классифицируя основные функции конституции, выделяют программную[2] или телеологическую функцию[3].

В своем подавляющем большинстве конституции и уставы субъектов воспроизводят программные установки Основного Закона Российской Федерации. Это вполне логично, так как организационная и правотворческая самостоятельность субъектов Федерации ограничена основами конституционного строя, предметами ведения и общими принципами организации региональных органов власти, установленными федеральным законом. Вместе с тем содержание программной функции федеральной

---

[1] См.: *Хвалев С.А.* Указ. соч. С. 20–21.
[2] См.: *Румянцев О.Г.* Указ. соч. С. 206-207.
[3] См.: *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – С. 134-143.

Конституции и региональных конституций и уставов не должно быть идентичным. К сожалению, на практике нередки случаи, когда конституции и уставы субъектов «подстраиваются» под положения часто изменяющегося федерального законодательства. Прав О.Г. Румянцев, утверждая, что отсутствие четкой линии, хаотичность в подготовке и принятии правовых актов позволяет законодателю нарушать принцип верховенства Конституции, подгоняя ее положения под принимаемые противоречивые нормы текущего законодательства[1]. Даже ссылка на ограничение самостоятельности субъектов общими принципами организации, отраженными в федеральном законодательстве, не может опровергнуть возможность установления собственных программных норм в конституциях и уставах российских регионов. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» значительно превзошел свое конституционное предназначение и предусматривает не только общие принципы, но и весьма конкретные предписания, обязательные для реализации региональными органами власти. Широта понимания федеральным законодателем категории «общие принципы», к сожалению, существенно ограничивает правотворческие и правореализационные возможности субъектов Федерации.

Справедливо отмечено, что программно-целевые положения Конституции осуществляют опережающее регулирование, представляют нормативный прогноз и способствуют возникновению новых общественных отношений[2]. В этом смысле указанные конституционные нормы выполняют не только программную, но и системообразующую роль. В субъектах Российской Федерации конституционные установления программного характера получают конкретизацию в текущем законодательстве. Широко практикуется принятие программ развития отдельных сфер государственной

---

[1] См.: *Румянцев О.Г.* Указ. соч. С. 206-207.
[2] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 38.

деятельности и общественной жизни субъектов Федерации[1]. О близости программной и системообразующей функций конституций и уставов также свидетельствует совпадение основного способа их реализации – правотворчества.

Важно подчеркнуть, что в ходе практического воплощения системообразующей и программной функций Основного Закона осуществляются не только отдельные конституционные нормы-принципы и нормы-цели. Конституция или устав претворяется в жизнь в целом как единый нормативно-правовой документ.

Системообразующая и программная функции конституции тесно соприкасаются с юридической функцией. Профессор С.А. Авакьян характеризует суть этой функции следующим образом. Она является основой правовой системы и правопорядка, регулирует общественные отношения и может быть исходной для их возникновения, способствует развитию законодательства[2]. Данной позиции придерживаются и другие авторы[3]. Соглашаясь с изложенным, хочется отметить, что юридическая функция не исчерпывается правотворчеством и имеет более широкий охват. Правовой характер носят и другие направления практического воздействия конституций и уставов, в числе которых следует назвать охранительную функцию.

Функция правовой охраны присуща как федеральной Конституции, так и конституциям (уставам) субъектов. Приемы реализации охранительной функции на федеральном и региональном уровне вполне сопоставимы. Имеющиеся отличия – в субъектах реализации и объектах, подлежащих правовой охране. На высшем уровне юридическую охрану Конституции осуществляют федеральные органы власти, прежде всего Президент России,

---

[1] См.: О программе социально-экономического развития Кировской области на 2011 – 2013 годы: Закон Кировской области от 25 февраля 2011 г. № 613-ЗО (в ред. от 8 апреля 2013 г.) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 2011. – № 2 (134); Вести. Киров. – 2013. – 12 апр.

[2] См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – С. 15.

[3] См.: *Румянцев О.Г.* Указ. соч. С. 205-206.

Федеральное Собрание Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, федеральные суды. Предмет их особой заботы – вопросы ведения Российской Федерации и совместного ведения федерального центра и регионов в пределах компетенции указанных государственных органов. В субъектах Российской Федерации охранительная функция воплощается в жизнь через деятельность региональных органов власти: высшего должностного лица субъекта, органов исполнительной власти, региональных парламентов, конституционных и уставных судов. Они обеспечивают реализацию переданных на региональный уровень предметов совместного ведения и вопросов исключительной компетенции самих регионов.

Вместе с тем охранительная функция не замыкается на охране самой Конституции и ее отдельных норм. Юридическое предназначение Конституции в ее праворегулирующем и правоохранительном аспекте гораздо глубже. Оно состоит, прежде всего, в защите и охране тех конституционных ценностей, которые Основной Закон утверждает и защищает (человека, его прав и свобод, институтов демократии и др.).

Представляется очевидным, что Конституция направлена на решение не только чисто юридических, но и более широких социальных задач. В связи с этим конституционно-правовые нормы характеризуют такие функции, как политическая и идеологическая, что в свою очередь объясняет природу исторических справок, деклараций, призывов и т. д.[1]

В целом политическая функция способствует реализации роли конституции в закреплении и развитии основ государственной политики (идей, принципов, целей), в обеспечении взаимодействия политических институтов общества в процессе функционирования всей политической системы[2]. Конституция как политический документ имеет социально-политическое содержание и оказывает прямое или опосредованное

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 38.
[2] См.: *Иванец Г.И., Калинский И.В., Червонюк В.И.* Указ. соч. С. 392.

воздействие на политическую систему страны[1]. Не возникает сомнений в том, что конституции и уставы субъектов Федерации не могут выполнять политическую функцию в том же объеме, что и федеральная Конституция. Региональные конституции и уставы имеют значительно меньшие возможности правового регулирования политической системы, поскольку ее правовую основу преимущественно формируют федеральная Конституция и федеральное законодательство, принимаемое в соответствии с ней.

Вместе с тем конституции и уставы в состоянии оказывать определенное, «дозированное» Конституцией России, воздействие на отдельные политические институты, функционирующие в субъектах Российской Федерации. Это, в частности, касается участия политических партий в избирательном процессе уровня регионов. Часть этих вопросов урегулирована в нормах региональных основных и текущих законов, посвященных выборам в законодательные (представительные) органы власти (гл. 5 «Выборы и референдумы в Калужской области» Устава Калужской области, гл. 3 «Институты непосредственной демократии. Избирательная система Смоленской области» Устава Смоленской области[2], Закон Саратовской области «О выборах депутатов Саратовской областной Думы»[3]).

В продолжение важно отметить, что юридическое воздействие региональных конституций и уставов распространяется исключительно на внутреннюю политику Федерации и ее субъектов. Основные законы регионов не правомочны выполнять внешнеполитическую функцию, в связи с тем, что внешняя политика и международные отношения относятся к исключительному ведению Российской Федерации (п. «к» ст. 71 Конституции РФ). Таким образом, конституции и уставы только в

---

[1] См.: *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – С. 148.

[2] См.: Устав Смоленской области от 15 мая 2001 г. (в ред. от 20 июня 2013 г.) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2001. – № 4. – С. 58; 2013. – № 7 (ч. 2).

[3] См.: О выборах депутатов Саратовской областной Думы: Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 105-ЗСО (в ред. от 4 июля 2013 г.) // Саратовская областная газета, официальное приложение. – 2007. – 13 июля; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 26. – С. 6697-6701.

определенной степени способны осуществлять внутриполитическую функцию. Политическое воздействие основных законов субъектов на действующие и новые правовые отношения имеет достаточно ограниченный характер.

Политическая функция конституции (устава) воплощается в жизнь посредством организации региональных политических институтов, в процессе принятия правовых актов, имеющих политическое значение для субъекта, в ходе применения мер политической ответственности.

Сопоставление идеологической функции региональной конституции или устава с аналогичной функцией федеральной Конституции позволяет констатировать имеющиеся специфические отличия между ними. По мнению М.С. Саликова, идеологическая функция конституций и уставов субъектов может трактоваться лишь в узком смысле – в качестве воспитательной функции[1]. Не отрицая определенную ограниченность действия идеологической функции в конституционно-уставном пространстве российских регионов, можно утверждать, что она не сводится исключительно к правовому воспитанию.

Применительно к федеральному уровню выделяют пять базовых основ идеологии российского конституционализма: демократическую государственность; федеративную государственность; правовую государственность; социальную государственность; светскую государственность[2].

Они представляют собой не только конкретные основы конституционного строя, но и высшие конституционные ценности, идеи. Как отмечается, определение (закрепление) высших ценностей, идей, идеалов как основополагающих структур построения и функционирования конкретного

---

[1] См.: *Саликов М.С.* Функциональное значение конституций и уставов субъектов Федерации / М.С. Саликов // Конституционное право субъектов Российской Федерации; Отв. ред.: Кряжков В.А. – С. 194.

[2] См.: *Поярков С.Ю., Гончаров В.В.* Исполнительная власть в идеологической системе российского конституционализма / С.Ю. Поярков, В.В. Гончарова // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 11. – С. 10-17.

общества и есть основная функция конституции[1]. Идеологическая функция выражается в способности конституции воздействовать на духовную жизнь общества посредством установления определенных политико-правовых идей и ценностей[2]. Как показывает анализ, данные конституционные идеи провозглашаются и реализуются не только на уровне федерального центра, но и в отдельных регионах России. Базовые конституционные ценности и идеи отражаются в преамбулах региональных конституций (Устав Московской области, Конституция Кабардино-Балкарской Республики), в отдельных главах и статьях региональных основных законов (гл. 6 «Развитие институтов непосредственной демократии. Избирательные комиссии. Обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной власти Курганской области» Устава Курганской области[3], гл. 2 «Развитие институтов непосредственной демократии на территории округа» Устава Ненецкого автономного округа[4], ст. 1 Устава Красноярского края[5]).

Правовые приемы реализации идеологической функции весьма разнообразны. Она может претворяться в жизнь правотворческим способом (посредством принятия нормативных правовых актов, конкретизирующих и развивающих конституционные нормы идеологического свойства), с помощью правовой охраны (путем применения мер контроля и ответственности по отношению к лицам, посягающим на конституционные ценности).

С идеологической функцией конституции и устава соотносима аксиологическая функция. Данная функция характеризует связанный с

---

[1] См.: *Омельченко О.А.* Идеологическая функция Конституции Российской Федерации / О.А. Омельченко // Проблемы права. – 2010. – № 3. – С. 20.
[2] См.: *Каратеева М.Н.* Указ. соч. С. 73.
[3] См.: Устав Курганской области от 1 декабря 1994 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Новый мир. – 1994. – 21 дек.; 2013. – 27 дек.
[4] См.: Устав Ненецкого автономного округа от 11 сентября 1995 г. (в ред. от 3 июня 2013 г.) // Няръяна-Вындер. – 1995. – № 145-146; Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2013. – № 19 (222).
[5] См.: Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. – № 29 (250); 2013. – № 14 (589).

формированием мировоззрения, убеждений, жизненных ориентации и установок, чувств и эмоций аспект влияния Конституции на поведение человека. Ценностно-положительное отношение к Конституции – один из основных мотивов соблюдения ее норм[1]. Если для идеологической функции характерно, что идеи и ценности, отраженные в конституции или уставе, существуют объективно, независимо от воли и поведения отдельного человека, то при аксиологическом действии высшего закона важна обратная связь между конституционной ценностью и поведением лица. В этом видится их главное отличие. Аксиологической функции конституции или устава присущ социально-психологический способ реализации.

Особо важно действие аксиологической функции в отношении должностных лиц органов власти. Психологический эффект влияния правовых норм на правоприменителя усиливается фактом их обязательности, а также тем обстоятельством, что в сознании граждан справедливость и обоснованность выносимых правоприменительными органами решений связывается с полным соответствием последних требованиям закона. Конституционная обязанность должностных лиц, всех органов государства основывать свои действия на законе формирует правовое сознание в направлении уважения правовых предписаний в качестве ведущего фактора, детерминирующего правоприменительную деятельность[2].

Социально-психологический способ вряд ли можно отнести к правовым приемам реализации конституции или устава. Его исследование не укладывается в пределы, обозначенные целью и задачами настоящей работы. Вместе с тем, осуществляя конституционно-правовой анализ механизма конституционной (уставной) реализации, его необходимо брать в расчет. Социально-психологические аспекты реализации региональных конституций и уставов предваряют и сопровождают весь сложный и многогранный процесс осуществления конституционных норм, создают необходимые

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 44-45; *Каратеева М.Н.* Указ. соч. С. 78.

[2] См.: *Лазарев В.В.* Социально-психологические аспекты применения права / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Волков Б.С. – Казань, 1982. – С. 55.

условия для употребления иных, в том числе правовых, способов конституционной (уставной) реализации, способствуют воплощению в жизнь установок конституций и уставов во всех существующих формах.

Подводя итог, отметим, что действие региональных конституций и уставов по составу осуществляемых функций в целом сопоставимо с функциональной ролью Конституции России. Однако настаивать на полной идентичности функций основных законов было бы неверным. Водораздел между функциями конституций и уставов субъектов и направлениями действия федеральной Конституции расположен между предметами ведения Российской Федерации и предметами совместного с Федерацией и исключительного ведения субъектов (вертикальное разграничение функций). В горизонтальной плоскости пределы распространения конституционных функций обусловлены административно-территориальными границами субъектов. Функциональное воздействие конституций и уставов охватывает правовую систему конкретного субъекта и не затрагивает правовые основы других регионов России, а также сложившиеся в них общественные отношения.

1.2.2. Субъекты реализации региональных конституций и уставов

Вопрос о субъектах реализации конституционного (уставного) законодательства тесным образом связан с вопросом о составе субъектов конституционно-правовых отношений. В качестве субъектов любых правовых отношений, включая конституционно-правовые, выступают потенциальные участники последних. Их состав весьма разнообразен. Существует мнение, что перечень субъектов конституционно-правовых отношений не может быть сформулирован вообще, т. к. он не является закрытым и не носит исчерпывающий характер. В их числе можно назвать любого участника отношения, которое регламентируется нормами конституционного права. Действие в его отношении конституционно-правовой нормы является единственным критерием принадлежности того или иного участника к категории субъектов конституционно-правовых

отношений[1]. Данный подход с позиций настоящего исследования представляется методологически не верным, поскольку не позволяет провести анализ специфики участия того или иного субъекта в правореализационных отношениях.

Возможность участия субъектов в конституционно-правовых отношениях урегулирована в актах наивысшей юридической силы соответствующего уровня. Стороны конституционно-правовых отношений общероссийского масштаба определены в Конституции Российской Федерации. К их числу относят народ, население, нации, государство, субъекты Федерации, муниципальные образования, государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица, физические лица (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством), институты гражданского общества, общественные объединения[2].

Характерно, что в реализации конституционно-правовых отношений на региональном уровне могут участвовать те же лица, объединения, органы, территориальные образования, что и на федеральном. Принципиальная разница заключается в объеме реализуемых ими прав и обязанностей. В субъектах Российской Федерации круг правомочий участников конституционных правоотношений значительно уже. Он ограничен перечнем предметов ведения и полномочий, установленных в ст. 72 и 73 Конституции России и конкретизированных в федеральном и региональном законодательстве. Как следствие, существенно различаются возможности участия тех или иных субъектов правоотношений в реализации региональных конституций и уставов.

В конституциях и уставах субъектов в первую очередь определена роль народа (населения) региона в механизме реализации конституционных (уставных) норм. Как правило, в тексте основных законов содержатся нормы,

---

[1] См.: *Бурцев А.А.* Система субъектов конституционно-правовых отношений: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Бурцев Александр Александрович. – М., 2005. – С. 8.
[2] См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. пособие в 2 т. – С. 40-54.

закрепляющие принадлежность власти народу или населению субъекта, провозглашается возможность ее осуществления непосредственно, а также через органы публичной власти (ст. 3, 97 Конституции Чувашской Республики, ст.ст. 2, 51, 92, 94 Конституции Республики Адыгея)[1].

В большей степени народ (население) субъекта задействован в механизме правореализации в национально-государственных образованиях в составе России, а именно в тех республиках, в которых конституция принимается или изменяется посредством проведения республиканского референдума. В преамбуле основного закона говорится о реализованном праве народа на принятие конституции (преамбула Конституции Республики Дагестан, преамбула Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия). В основном тексте может предусматриваться возможность внесения поправок в конституцию посредством проведения республиканского референдума (ст. 71 Конституции Удмуртской Республики)[2].

Следует отметить, что правотворческая активность населения республик на протяжении последнего времени остается невысокой. По данным Центральной избирательной комиссии России за прошедшие 10 лет лишь в двух республиках проводились подобного рода конституционные референдумы: в Чеченской Республике (2 декабря 2007 г.) и в Республике Тыва (11 апреля 2010 г.)[3].

В целом, как показывает статистика, народ (население) субъекта использует имеющиеся у него возможности по решению государственных вопросов крайне редко. В период с 2003 по 2013 гг. на территории

---

[1] См.: Конституция Чувашской Республики от 30 ноября 2000 г. (в ред. от 30 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Чувашской Республики. – 2000. – № 11-12. – Ст. 442; 2013. – № 7. – Ст. 672. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. от 6 июня 2012 г.) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея. – 1995. – № 16; 2012. – № 16.

[2] См.: Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (в ред. от 4 июня 2012 г.) // Известия Удмуртской Республики. – 1994. – 21 дек.; 2012. – 7 июня.

[3] См.: Информация о выборах и референдумах // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2013. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom (дата обращения 27.12.2013).

Российской Федерации было проведено всего 13 региональных референдумов. При этом на 11 из них решался вопрос об образовании новых субъектов Федерации в результате объединения граничащих территорий[1].

Отдельные физические лица (граждане России и лица, не имеющие гражданства Российской Федерации), образующие состав населения субъектов, включаются в механизм реализации конституций и уставов преимущественно тогда, когда дело касается защиты их конституционных прав и свобод. Способы защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне регионов во многом сопоставимы с правозащитным механизмом уровня Федерации. Вместе с тем было бы неверным утверждать, что правозащитный механизм, предусмотренный на федеральном уровне, полностью воспроизводится во всех регионах. В отдельных субъектах России существует своя специфика защиты прав и свобод.

Характерно, что среди всех известных способов защиты прав и свобод на уровне регионов преобладает их государственная защита. Один из применяемых способов правозащитной деятельности – самозащита, во-первых, не является главенствующим в региональной практике, во-вторых, в конечном итоге в целях окончательного обеспечения и восстановления нарушенных прав требует вмешательства государственных структур.

Определенное ограничение правореализационных возможностей индивидов заключается в том, что реализация прав и свобод человека и гражданина связана лишь с определенным типом правовых норм – управомочивающими нормами. Именно управомочивающие, но не обязывающие или запрещающие нормы предоставляют обладателю прав возможность свободного выбора варианта, порядка их использования[2]. Пожалуй, единственным исключением является обязанность граждан соблюдать конституцию или устав. Иные участники механизма

---

[1] См.: Информация о выборах и референдумах // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2013. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom (дата обращения 27.12.2013).

[2] См.: *Лебедев В.А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). – С. 142.

правореализации (к примеру, органы публичной власти) могут воплощать в практику более широкий спектр конституционных (уставных) норм.

Согласно ст. 30 Конституции России, каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Реализуя данное конституционное право, граждане и иные лица создают еще одну группу участников правореализационных отношений – общественные объединения, которые, как отмечено в конституциях и уставах, могут включаться в отдельные процессы осуществления конституционных (уставных) норм на уровне регионов (ст. 16 Конституции Республики Дагестан, ст. 14 Устава (Основного Закона) Алтайского края). Между тем деятельность общественных объединений имеет определенные пределы, установленные действующим законодательством, что, в свою очередь, отражается на характере реализации ими конституций и уставов. В основном устанавливаются следующие ограничения. Запрещено создавать общественные объединения, чья деятельность ориентирована на насильственное свержение основ конституционного строя, посягательство на целостность России или отдельного субъекта Федерации, подрыв безопасности государства, создание на ее территории вооруженных формирований, разжигание розни, имеющей социальный, расовый, национальный и религиозный характер (ст. 12 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ст. 9 Конституции Республики Адыгея). В правореализационном отношении представляется важным и другое общее требование, которое распространяется не только на общественные объединения, но и на всех других участников механизма конституционной правореализации – обязанность соблюдать Конституцию России, конституции (уставы) субъектов (ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст. 8 Конституции Республики Ингушетия[1]) и исполнять их (ст. 82 Устава

[1] См.: Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (в ред. от 8 мая 2013 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. – 1995; Ингушетия. – 2013. – 14 мая.

города Москвы[1], ст. 16 Устава Псковской области[2], ст. 19 Устава Курской области[3]).

В отдельных регионах предусмотрены специфические нормы, регламентирующие деятельность общественных объединений. Согласно ст. 52 Устава (Основного закона) Алтайского края, партии и иные общественные объединения могут содействовать формированию политического сознания и активности жителей региона, разработке программ социально-экономического, культурного и политического развития, участвовать в формировании и обеспечении деятельности краевых органов публичной власти. В ряде субъектов Федерации общественные объединения имеют право обращения в конституционные (уставные) суды (ст. 100 Конституции Республики Бурятия).

В целях обеспечения взаимодействия граждан с органами публичной власти, для учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, прав общественных объединений, иных объединений граждан, осуществляющих деятельность на территории субъектов могут создаваться общественные палаты (ст. 7, 97 Устава Иркутской области[4]), которые также могут принимать участие в правореализационном процессе.

В целом вопросы организации и функционирования общественных объединений в большей степени урегулированы на федеральном уровне. Конституционная (уставная) регламентация их деятельности на уровне регионов является фрагментарной. Как следствие, участие общественных объединений в механизме реализации конституций и уставов субъектов по сравнению с другими участниками правореализационных отношений является незначительным.

---

[1] См.: Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 19 декабря 2012 г.) // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4; Тверская, 13. – 2013. –15 янв.

[2] См.: Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. (в ред. от 11 марта 2013 г.) // Губернские ведомости. – 2001. – 18 апр.; Псковская правда. – 2013. – 15 марта.

[3] См.: Устав Курской области от 2 октября 2001 г. (в ред. от 16 сентября 2013 г.) // Курская правда. – 2001. – 5 окт.; 2013. – 21 сент.

[4] См.: Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. (в ред. от 16 декабря 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2009. – № 9; Областная. – 2013. – 18 дек.

Традиционно в числе субъектов конституционно-правовых отношений выделяют государство. В механизме осуществления конституций и уставов Российское государство выступает в тесной связке с другими субъектами, в правореализационной деятельности которых, по сути, и воплощаются соответствующие государственные функции. Еще в советское время применительно к государству, как субъекту конституционной реализации, была высказана важная мысль, представляющая интерес для анализа современного состояния механизма реализации. Отмечалось, что государство может представлять собой и организацию политической власти трудящихся, и систему советских государств, и систему органов[1]. Данная идея не потеряла актуальность и в отношении современного Российского государства, которое на данный момент с учетом его федеративного устройства играет роль субъекта, воплощающего в жизнь не только нормы федеральной Конституции, но и осуществляющего положения региональных конституций и уставов.

Проецируя обозначенную позицию на настоящее время, отметим, что Российская Федерация является организацией политической власти, имеющей начало от ее многонационального народа; часть общегосударственных полномочий реализуется через систему отношений центра и регионов, входящих в состав Федерации; в распоряжении государства имеется государственный аппарат – система федеральных органов власти, – через деятельность которых государство осуществляет большую часть задач, связанных с реализацией конституционного законодательства.

В то же время федеральные органы власти принято выделять в качестве самостоятельного участника конституционной реализации. Следует подчеркнуть, что отдельные нормы региональных конституций и уставов также осуществляются с их участием. Как определил Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая действие ч. 6 ст. 76 Конституции

---

[1] См.: *Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В.* Указ. соч. С. 58.

Российской Федерации, федеральные органы власти (включая суды) и должностных лиц обязаны соблюдать и применять законы, в том числе законы субъектов Российской Федерации, что обеспечивается рядом статей российской Конституции (ст. 15, 72, 76, 120, 125)[1]. Возможность применения конституций и уставов субъектов федеральными органами власти определена в нормах федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 3 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»[2], ст. 11 Гражданского процессуального кодекса РФ[3]), в отдельных положениях региональных законов конституционного (уставного) характера (например, согласно ст. 76 Конституции Республики Башкортостан Прокурор Республики наделен правом законодательной инициативы в Государственном Собрании Республики Башкортостан[4]). Однако по сравнению с другими субъектами, действующими на уровне регионов (прежде всего органами государственной власти субъектов Федерации), степень участия федеральных органов государства в механизме осуществления конституций и уставов субъектов менее значительна по объему реализуемых норм и полномочий.

Непосредственными участниками отношений по осуществлению норм региональных конституций и уставов являются субъекты Российской Федерации, на территории которых и происходит основная правореализационная деятельность. Также как и государство, регионы обладают собственной системой органов власти, на которых возлагается

---

[1] См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании частей 4 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2003 г. № 452-О // ВКС РФ. – 2004. – № 3.

[2] См.: О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7572.

[3] См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; Рос. газ. – 2013. – 30 дек.

[4] См.: Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (в ред. от 28 июня 2012 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1994. – № 4 (22). – Ст. 146; Республика Башкортостан. – 2012. – 29 июня.

основная работа по претворению предписаний основных законов в конкретных субъектах Федерации.

Внушительная часть положений конституций и уставов, посвящена организации и деятельности этих органов. Основополагающие конституционные (уставные) нормы, обязывающие обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина в регионе, также адресованы, прежде всего, органам власти. С их участием осуществляются многие другие положения конституций и уставов, направленные на регулирование ключевых правоотношений регионального уровня. Существенное участие органов власти субъектов Российской Федерации в механизме реализации конституций и уставов предопределило акценты настоящего исследования. Правореализационная деятельность региональных органов власти более подробно раскрывается в последующих частях данной работы.

Участниками механизма реализации конституций и уставов выступают и муниципальные образования, территории которых образуют территориальное пространство субъектов Федерации. Подобно государству и регионам, муниципальные образования реализуют конституционные и уставные нормы через деятельность иных участников правореализационных отношений. На муниципальном уровне основным субъектом механизма осуществления конституций и уставов выступают органы местного самоуправления.

Несмотря на то, что согласно законодательству[1] местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, где в числе субъектов, уполномоченных решать вопросы местного значения, на первом месте указано население, в реальности подавляющая часть вопросов муниципального уровня реализуется через органы местного самоуправления. В этом смысле российской действительности более близка дефиниция, предусмотренная ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления: «Под

---

[1] См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6981.

местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[1].

Вопросы организации и деятельности муниципальных органов в общей форме урегулированы в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Способы правового регулирования местного самоуправления в конституциях и уставах отличаются разнообразием. Как следствие, в характере реализации соответствующих норм, степени участия органов местного самоуправления в осуществлении конституций и уставов имеются различия.

В основных законах некоторых субъектов нормы о местном самоуправлении изложены развернуто. Они содержатся в отдельных разделах, которые структурируются на главы и статьи (разд. XI Устава (Основного Закона) Тамбовской области[2], разд. VIII Устава (Основного Закона) Калининградской области[3]). Конституции и уставы большинства регионов включают в себя главы, посвященные организации местного самоуправления (гл. VI Устава Камчатского края[4], гл. VIII Устава Новосибирской области[5]). В уставах иных субъектов имеются только отдельные статьи о местном самоуправлении (ст. 10 Устава Костромской

---

[1] См.: Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

[2] См.: Устав (Основной Закон) Тамбовской области от 30 ноября 1994 г. (в ред. от 7 ноября 2013 г.) // Тамбовская жизнь. – 1994. – 6 дек.; 2013. – 15 нояб.

[3] См.: Устав (Основной Закон) Калининградской области от 18 января 1996 г. (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Д. Донского 1. – 2000. – 21 июня; Калининградская правда. – 2013. – 7 мая.

[4] См.: Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. (в ред. от 5 ноября 2013 г.) // Официальные Ведомости. – 2008. – 11 дек.; 2013. – 7 нояб.

[5] См.: Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. (в ред. от 6 декабря 2013 г.) // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. – 2005. – № 3 (20). – С. 6; Советская Сибирь. – 2013. – 13 дек.

области)[1]. Наконец, в региональной конституционной (уставной) практике есть и такие примеры, когда в уставах отсутствуют самостоятельные статьи, посвященные организации местного самоуправления (Устав Белгородской области)[2].

Сопоставление норм об организации местного самоуправления, изложенных в Конституции России и федеральном законодательстве, с положениями региональных конституций и уставов позволяет сделать вывод о том, что региональные конституционные и уставные нормы преимущественно воспроизводят положения федерального законодательства. Оригинальные положения о местном самоуправлении в текстах конституций и уставов, как правило, отсутствуют. В связи с этим можно заключить, что в ходе своей деятельности органы местного самоуправления реализуют в большей мере предписания федерального законодательства и фактически исключаются из механизма реализации региональных конституций и уставов. То, что они одновременно с осуществлением федеральных норм реализуют дублирующие нормы конституций (уставов) субъектов вряд ли может иметь юридическое значение. Для того, чтобы органы муниципальной власти стали действительными участниками механизма реализации конституционных (уставных) норм о местном самоуправлении, необходимо привести содержание Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в соответствии с его наименованием, оставив в нем лишь принципиальные вопросы, требующие нормативно-правового регулирования на федеральном уровне. Конкретизация общих принципов организации местного самоуправления должна происходить на уровне субъектов Федерации, прежде всего в конституциях и уставах, а уже затем в региональных законах и актах органов местного самоуправления.

---

[1] См.: Устав Костромской области от 24 апреля 2008 г. (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // СП – нормативные документы. – 2008. – 30 апр.; 2013. – 20 дек.

[2] См.: Устав Белгородской области от 31 декабря 2003 г. (в ред. от 14 мая 2013 г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 2004. – № 56 (ч. 1); Белгородские известия. – 2013. – 18 мая.

Резюмируя изложенное, требуется подчеркнуть, что, несмотря на значительное количество потенциальных участников механизма конституционной (уставной) правореализации, большинство из них либо полностью исключены из механизма правореализации, либо крайне ограничены в своих правореализационных возможностях. Сравнительный анализ статуса субъектов реализации региональных конституций и уставов позволяет со всей уверенностью заявить, что максимально широким набором правореализационных полномочий, возможностью всестороннего воплощения большинства конституционных (уставных) норм обладают органы власти субъектов Федерации.

1.2.3. Специфика форм реализации конституций и уставов органами государственной власти

В целях уяснения сути реализации конституций и уставов органами власти, выявления ее особенностей в субъектах Российской Федерации важно исследовать главные характеристики основных форм их практического осуществления, проанализировать теоретические изыскания, обобщить сложившийся в регионах законодательный и правореализационный опыт.

Одной из используемых на практике и общепризнанных в науке форм реализации конституций и уставов субъектов является их соблюдение. Соблюдение конституционных (уставных) норм – явление многогранное и специфичное. Без соблюдения постулатов конституций и уставов все иные формы их осуществления теряют смысл, ибо из плоскости правомерных общественных отношений, присущих реализации конституционных (уставных) норм, они перетекают в область неправомерных (антиконституционных) отношений.

Методологически ценно выявить и исследовать закономерности использования термина «соблюдение конституции (устава) субъекта Российской Федерации» в тексте основных региональных законов. Как показывает анализ, соблюдение конституции или устава субъекта

преимущественно рассматривается в них как неотъемлемая обязанность всех органов власти (ст. 7 Устава Архангельской области[1], ст. 3 Устава (Основного Закона) Владимирской области, ст. 7 Конституции Республики Коми[2], ст. 4 Конституции Республики Мордовия, ст. 4 Устава Нижегородской области, ст. 11 Устава (Основного Закона) Ставропольского края), либо как обязанность отдельных государственных органов или должностных лиц.

Симптоматично, что соблюдение региональной конституции или устава прежде всего вменяется в обязанность высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (ст. 35 Устава Хабаровского края, ст. 38 Устава Вологодской области, ст. 29 Устава (Основного Закона) Тульской области, ст. 28 Устава (Основного Закона) Калининградской области). Думается, что основная причина распространения соответствующего предписания в региональной практике заключается в том, что подобная норма закреплена и на федеральном уровне (п. 8 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), тогда как аналогичная обязанность по соблюдению конституционного (уставного) законодательства для других органов и должностных лиц субъектов в Федеральном законе отдельно не установлена.

Трактовка категории «соблюдение конституции (устава) субъекта Российской Федерации» в регионах России отличается большим разнообразием и нуждается в некотором уточнении. Как следует из установок ч. 2 ст. 15 Конституции России, органы публичной власти, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Несмотря на то, что в указанной конституционной норме специально не отражена обязанность

---

[1] См.: Устав Архангельской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 5 июня 2013 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. – 2001. – № 4; 2013. – № 40.

[2] См.: Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. – 1994. – № 2. – Ст. 21; Республика. – 2014. – 14 янв.

соблюдать региональное законодательство, это предполагается априори, так как конституция (устав) субъекта, иные региональные законодательные акты по своей сути и форме также являются законами.

Представляется, что подобная формулировка ч. 2 ст. 15 Конституции подчеркивает единство реализации российского конституционного и текущего законодательства в форме соблюдения. Изложенное наталкивает на мысль о том, что обязанность по соблюдению конституции (устава) является основной конституционной обязанностью. В связи с этим нет острой необходимости отражать ее в тексте региональных конституций и уставов, а также в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отдельно по отношению к конкретным государственным органам и их должностным лицам. Вполне достаточно того, чтобы в общей форме было указано на потребность соблюдения конституции (устава) субъекта, иного регионального законодательства всеми органами публичной власти, должностными лицами, физическими лицами и их объединениями на территории субъекта Российской Федерации.

Другая сторона рассматриваемой конституционной обязанности заключается в том, что органы власти призваны обеспечить соблюдение конституций и уставов субъектов иными участниками конституционных правоотношений (ст. 69 Устава Курской области, ст. 75 Конституции Республики Дагестан, ст. 79 Конституции Республики Марий Эл) или должны контролировать соблюдение конституционного (уставного) законодательства на территории соответствующего региона (ст. 62 Конституции Республики Тыва[1], ст. 42 Устава Московской области).

Таким образом, обязанность соблюдать конституцию (устав) субъекта Российской Федерации по отношению к региональным органам власти двуедина. С одной стороны, государственные органы обязаны сами

---

[1] См.: Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. – 2001. – 15 мая; 2013. – 29 июня.

соблюдать конституцию или устав субъекта, с другой, – призваны обеспечить их соблюдение. Важно подчеркнуть, что и в том, и в другом случае суть конституционного (уставного) правособлюдения определяется в конституциях и уставах с помощью правовых норм обязывающего характера.

Провозглашение соблюдения в качестве юридической обязанности детерминирует рассмотрение этой формы исключительно как поведение участников правореализации, так как общепризнанным и широко распространенным определением юридической обязанности является его рассмотрение в качестве меры должного поведения. При этом предполагается, что поведение субъектов при выполнении юридической обязанности должно быть правомерным[1].

Для уяснения сути понятия «соблюдение конституции (устава) субъекта Российской Федерации органами государственной власти» важно определить разновидность реализуемого в этой форме правомерного поведения. Среди существующих видов правомерного поведения (социально активного, пассивного, привычного, конформистского, маргинального и др.)[2] к понятию «соблюдение конституции (устава)» можно отнести лишь некоторые.

Требует обсуждения и критической оценки возможность соблюдения конституции или устава в форме пассивного поведения должностных лиц. По утверждению В.О. Лучина, в подавляющем большинстве случаев соблюдение конституции состоит в пассивном воздержании от совершения запрещенных, нежелательных действий[3]. Действительно, соблюдение конституций и уставов органами власти не направлено на достижение

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 89.

[2] См.: *Оксамытный В.В.* Правомерное поведение личности / Оксамытный В.В.; Отв. ред.: Козюбра Н.И. – Киев, 1985. – С. 99; *Тюрина Н.И.* Правомерное поведение как объект юридического исследования: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Тюрина Наталья Ивановна. – Саратов, 2003. – С. 22-23; *Уздимаева Н.И.* Правомерное поведение: понятие, квалификация, мотивы / Уздимаева Н.И.; Под ред.: Матузова Н.И. – Саратов, 2006. – С. 120-148; *Фролова Н.Ю.* Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Фролова Наталья Юрьевна. – Казань, 2010. – С. 17-18.

[3] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 88.

определенного результата, не способствует возникновению конкретных правоотношений, т. е. сама суть конституционного (уставного) правособлюдения характеризуется пассивностью деяний.

Вместе с тем поведение должностных лиц государственных органов не стоит определять как исключительно социально пассивное. Конституция (устав) субъекта Федерации в большинстве регионов государства принимается законодательными (представительными) органами власти при деятельном участии в законотворчестве представителей исполнительной власти субъекта. Можно предположить, что члены депутатского корпуса и должностные лица органов исполнительной власти, участвующие в разработке и создании основного закона субъекта, априори согласны с концепцией и базовыми положениями конституции или устава и в дальнейшем добровольно согласуют свою деятельность с конституционными (уставными) нормами. Таким образом, поведение большей части парламентариев и иных лиц, участвующих в законотворчестве, соответствует характеристикам социально активного поведения. Оно является глубоко осознанным, целеустремленным, инициативным, направленным на реализацию юридических норм, поддержание законности, правопорядка, защиту интересов государства и общества[1]. Теоретически возможно и практически осуществимо пассивное поведение той части депутатов, которые не присутствовали на заседании парламента, воздержались от голосования или голосовали против принятия основного закона субъекта. Аналогичная ситуация возможна и тогда, когда конституция или устав принимались предыдущим составом депутатского корпуса или иным субъектом конституционного (уставного) правотворчества (населением региона, конституционным собранием).

Так или иначе, внутреннее несогласие должностных лиц с положениями конституционного (уставного) текста не устраняет возложенную на них обязанность соблюдать конституцию или устав

---

[1] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – С. 435.

субъекта Российской Федерации. В этом отношении гарантией неуклонного соблюдения конституции или устава выступает присяга должностных лиц, принимаемая при вступлении на государственную должность.

В субъектах Российской Федерации присяга предусматривается для должностных лиц органов власти, вступающих в должность депутата регионального парламента, высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации, судьи конституционного (уставного) суда и мирового судьи субъекта Российской Федерации.

Роль присяги депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов, призванных осуществлять законотворческую деятельность в регионах, переоценить очень сложно. Вне всякого сомнения, что процедуры принятия закона должны строиться в соответствии с конституцией или уставом в условиях строгого соблюдения ее норм всеми субъектами правотворческих отношений, и прежде всего депутатами законодательного органа власти. Однако на данный момент приходится с сожалением констатировать, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации на депутатов законодательных (представительных) органов власти обязанность принесения присяги не возложена. Подобная тенденция характерна и для большинства зарубежных федеративных государств. Как показывает анализ, институт присяги депутатов региональных парламентов применяется далеко не во всех субъектах зарубежных федераций. Вместе с тем в ряде иностранных государств присяга депутата регионального парламента – непременное условие его вступления в государственную должность. К примеру, в Индии обязанность принятия присяги депутатами законодательных органов штатов закреплена на самом высоком уровне – в Конституции данного государства (ст. 188)[1]. При этом текст присяги члена законодательного собрания или законодательного совета содержится в приложении к индийской Конституции.

---

[1] См.: Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / Сост. В.В. Маклаков. – М., 2003.

Не меньшее значение уделено правовому регулированию института присяги представителей законодательной власти отдельных штатов США. Важно подчеркнуть, что ст. 6 Конституции США в обязательном порядке предписывает отражение в присяге потребности соблюдать Конституцию членами региональных законодательных собраний, однако не все основные законы штатов содержат подобную формулировку[1]. Преимущественно в конституциях штатов, закрепляющих текст присяги, говорится о клятве парламентариев поддерживать, защищать и оберегать конституцию Соединенных Штатов и конституцию штата. Обязанность соблюдения конституционных норм, как правило, не предусматривается (например, ст. 32 Конституции Айовы[2], разд. 8 Конституции Нью-Джерси[3]). Клятва поддерживать, охранять и защищать региональный основной закон без указания на его соблюдение имеется и в тексте положений о присяге членов законодательных органов султанатов и губернаторств Малайзии[4].

Можно предположить, что коренная причина ограниченного внедрения института присяги депутатов в российскую региональную практику кроется в том, что на федеральном уровне отсутствует единый законодательный императив, обязывающий всех парламентариев уровня субъектов Федерации принимать присягу при вступлении в должность. С учетом сказанного, логично дополнить действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части установления соответствующей обязанности членов депутатского корпуса. Кроме того, видится уместным размещение норм о присяге депутата в конституции или уставе субъекта Российской Федерации в качестве

---

[1] См.: Там же.

[2] См.: Constitution of the State of Iowa // University of Wisconsin-Milwaukee Libraries. 2010. URL: http://www.legis.state.ia.us/Constitution.html (дата обращения: 16.11.2010).

[3] См.: URL:http://www.njleg.state.nj.us/lawsconstitution/constitution.asp (дата обращения: 17.11.2010).

[4] См.: ст. 21 Конституции штата Пенанг URL:http://www.digitalibrary.my/index.php?option=com_content&view=article&id=272:laws-of-the-constitution-of-penang&catid=5:state-statutes&Itemid=83 (дата обращения: 25.05.2010).

обязательного условия его вступления в должность. Факт принятия присяги депутатом регионального парламента подтверждал бы его приверженность действующей конституции или уставу, предопределял внутреннее согласие депутата с ее текстом и духом в самом начале его деятельности, и если бы не исключал, то, во всяком случае, значительно сокращал вероятность негативного отношения парламентария к нормам действующей конституции или устава.

Игнорирование основополагающих положений присяги должно неотвратимо влечь наступление конституционно-правовой ответственности депутата. В связи с чем в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» имеет смысл предусмотреть норму следующего содержания: «нарушение присяги влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий» (приложение 1).

В отличие от диспозитивной возможности принятия присяги депутатами парламентов, введение в действие Федерального закона от 17 декабря 2009 г. № 319-ФЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 26.1 Федерального закона "О политических партиях"» предопределило обязанность всех руководителей исполнительной власти субъектов присягать на верность народу и Конституции Российской Федерации при их вступлении на государственную должность[1].

Отметим, что в некоторых зарубежных федерациях обязанность принесения присяги руководителем исполнительной власти субъекта закреплена на высшем конституционном уровне (ст. 159 Конституции

---

[1] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 51. – Ст. 6156.

Индии)[1]. В отдельных государствах с федеративной формой устройства эта обязанность отражена на уровне конституций субъектов (ст. 111 Конституции земли Гессен, ст. 88 Конституции земли Бранденбург)[2]. Согласно ст. 5 разд. 1 пар. 6 Конституции штата Джорджия губернатор этого штата перед вступлением в должность обязан принять присягу, предписанную законом[3].

В России содержание присяги высшего должностного лица субъекта, отраженное в конституциях и уставах, не отличается совершенством. Представляются не вполне корректными формулировки, в которых говорится о клятве «строго следовать» Конституции Российской Федерации, конституции или уставу субъекта (ст. 77 Конституции Республики Адыгея). Более верным видится употребление в тексте присяги понятия «соблюдение» Конституции Российской Федерации или конституции (устава) субъекта. Данная категория является общепризнанной, имеет четкое содержательное наполнение и отражает правореализационную направленность деятельности руководящих лиц органов исполнительной власти.

Следует отметить, что в отличие от подробного освещения процедур принятия и содержания присяги высших должностных лиц в основных законах субъектов, составители конституций и уставов, к сожалению, не уделили должного внимания институту присяги судей региональных судов. Судьи конституционных (уставных) судов и мировые судьи субъектов приносят присягу на основании региональных законов о соответствующих органах судебной власти. Анализ законодательства регионов дает основания утверждать об отсутствии у законодателей ясного представления о содержании и назначении института присяги судей субъектов. Между тем

---

[1] См.: *Маклаков В.В*. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие.

[2] См.: Конституция земли Гессен от 1 декабря 1946 г. // URL: http://www.verfassungen.de/de/he/hessen46.htm (дата обращения 18.11.2010); Конституция земли Бранденбург от 20 августа 1992 г. // URL: http://www.verfassungen.de/de/bb/index.htm (дата обращения 18.11.2010).

[3] См.: Конституция Джорджии от 1 июля 1983 г. // URL: http://www.sos.ga.gov/elections/constitution_2007.pdf. (дата обращения 15.11.2010).

текст присяги судей не только несет в себе высокую смысловую нагрузку, но и имеет важнейшее практическое значение.

При анализе законодательства возникает сомнение в целесообразности употребления в тексте присяги термина «подчинение». Подчинение Конституции трудно отнести к одной из общепризнанных форм реализации конституционных предписаний. В литературе и конституционной практике ст. 120 Конституции РФ, предусматривающую подчинение судей Конституции, связывают с обеспечением независимости судей[1].

Важно отметить, что реальное обеспечение независимости судей не всегда зависит от их воли или обещания. Независимость судей обеспечивается целой системой правовых, организационных, финансовых, юрисдикционных мер. Присягая быть независимым, судья не всегда сможет следовать данному обещанию, в том числе в связи с обстоятельствами, ход которых он не в состоянии изменить самостоятельно. Между тем соблюдение Конституции Российской Федерации, конституции (устава) субъекта, иных законов – это его основная конституционная обязанность, которую он не только может, но и должен исполнить. Изложенное позволяет утверждать, что формулировку текста присяги судей органов конституционной юрисдикции субъектов необходимо скорректировать. В частности, вместо обязанности подчиняться Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству, в ней необходимо отразить обязанность соблюдать ее.

В зарубежной конституционной практике существуют примеры отражения в конституции субъекта присяги, общей и обязательной для всех должностных лиц регионального уровня (ст. 3 Конституции штата Монтана,

---

[1] См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук – М., 2009; *Колесников Е.В., Селезнева Н.М.* Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы: монография / Е.В. Колесников, Н.М. Селезнева – Саратов, 2008. – С. 164; По запросу Всеволожского городского суда Ленинградской области о проверке конституционности части шестой статьи 388 и части первой статьи 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2004 г. № 380-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 3. – Ст. 232.

ст. 14 Конституции штата Делавэр, ст. 16 Конституции штата Гавайи, ст. 1 ч. 18 Конституции штата Мичиган, ст. 82 Конституции кантона Ури)[1]. Думается, что в субъектах Российской Федерации также возможно применение подобного способа правового регулирования. При наличии высокой вариативности характеристик присяги должностных лиц, можно четко определить ряд общих и необходимых элементов, которые должны присутствовать в ее тексте независимо от того к какой ветви власти относится тот или иной государственный орган, каковы его основные функции, цели, задачи и полномочия. Как представляется, наряду с такими составляющими, как необходимость добросовестно исполнять свои должностные обязанности, защищать права и свободы человека и гражданина, в тексте присяги каждого должностного лица регионального органа власти должна содержаться обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации.

Резюмируя, требуется подчеркнуть, что поведение должностных лиц органов власти, связанное с соблюдением конституции или устава субъекта, трудно отнести к какому-нибудь одному виду правомерного поведения. Вернее, поведение представителей государственных органов в области правособлюдения может охватывать одновременно несколько видов правомерного поведения, включая в себя как активную, так и пассивную составляющие.

Другая форма реализации конституции (устава) – исполнение – в литературе и практике ассоциируется в основном с деятельностью исполнительных органов власти, увязывается с исполнительной ветвью публичной власти.

---

[1] См.: URL: http://data.opi.mt.gov/bills/mca_toc/Constition.htm (дата обращения: 24.11.2010); URL: http://www.state.de.us/facts/constit/welcome.htm (дата обращения: 15.11.2010); URL: http://www.state.hi.us/lrb/con/conorg.html (дата обращения: 15.11.2010); URL: http://www.legislature.mi.gov/documents/publications/Constitution.pdf (дата обращения: 24.11.2010); URL: http://www.verfassungen.de/ch/uri/verf84-i.htm (дата обращения: 24.11.2010).

Основной функцией исполнительных органов является исполнительно-распорядительная деятельность. Сущность исполнительно-распорядительных отношений такова: с одной стороны, каждый орган в аппарате управления является исполнительным по отношению к вышестоящему и, в конечном счете, к представительному органу власти, а с другой, по отношению к органу нижестоящему он – распорядительный. Кроме того, органы исполнительной власти призваны реализовывать (исполнять) непосредственную волю народа. Так, например, все органы власти, включая исполнительные органы, обязаны соблюдать и исполнять положения российской Конституции, принятой всенародным голосованием.

Учитывая требования принципа разделения властей, следует подчеркнуть, что в сферу управленческой и распорядительной деятельности не вправе вмешиваться ни один из государственных органов. Исполнительная власть действует самостоятельно, в пределах компетенции, установленной конституционным законодательством, без каких-либо согласований с органами других ветвей власти[1].

Естественно, данное утверждение не означает, что органы исполнительной власти ничем не ограничены в своей деятельности. Ограничителем действий органов исполнительной власти субъекта в сфере исполнительно-распорядительной деятельности выступают: контрольные полномочия федеральных органов исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения; контроль со стороны региональных органов законодательной (представительной) власти; нормоконтроль, осуществляемый органами судебной власти; прокурорский надзор и другие виды контрольно-надзорной деятельности государства. Однако, реализуя контрольно-надзорные полномочия, государственные органы обязаны проверять нормативные правовые акты и действия органов исполнительной власти только с точки зрения законности, но не

---

[1] См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Авт.: С.М. Айзин, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров и др.; Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М., 1996. – С. 7.

целесообразности. Вторжение в исполнительно-распорядительную деятельность, осуществляемую органами исполнительной власти, имеющими приоритет в этой сфере, следует расценивать как нарушение конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, исполнительно-распорядительная деятельность имеет более широкое содержание и не исчерпывается исключительно исполнением конституции (устава) и иного законодательства. Вместе с тем реализация всех иных функций исполнительной власти в конечном итоге должна происходить в строгом соответствии с положениями основного закона и иного действующего законодательства.

В конституциях и уставах большинства регионов прямо отражена обязанность высших должностных лиц, правительств и администраций субъектов, иных органов исполнительной власти обеспечивать исполнение конституционного (уставного) законодательства (ст. 109 Устава Тверской области[1], ст. 41 Устава Чукотского автономного округа[2], ст. 20 Устава Пермского края[3]). Во исполнение конституционного (уставного) и текущего законодательства издаются правовые акты высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов (ст. 59 Устава Иркутской области, ст. 50 Устава (Основного Закона) Оренбургской области[4]). Следует подчеркнуть, что в конституциях и уставах может предусматриваться либо непосредственное исполнение конституционных (уставных) норм путем принятия подзаконного акта исполнительной власти (например, реализация

---

[1] См.: Устав Тверской области от 5 ноября 1996 г. (в ред. от 1 июля 2013 г.) // Тверские ведомости. – 1998. – 4-10 дек.; 2013. – 5-11 июля.

[2] См.: Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Сборник законов Чукотского автономного округа, вступивших в действие в 1997 году; Ведомости. – 2013. – 13 дек.

[3] См.: Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. (в ред. от 27 ноября 2012 г.) // Рос. газ. – 2007. – 4 мая; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2012. – № 48.

[4] См.: Устав (Основной Закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (в ред. от 9 января 2014 г.) // Южный Урал. – 2000. – 22 дек.; Оренбуржье. – 2014. – 16 янв.

норм конституции или устава об утверждении структуры исполнительных органов власти указом или постановлением высшего должностного лица), либо реализация конституционных (уставных) норм, первоначально предполагающая издание закона субъекта, а только затем принятие подзаконного акта, направленного на исполнение закона. Однако и здесь принятие акта органа исполнительной власти осуществляется во исполнение конституции или устава. Реализация основного закона при этом приобретает сложный (многоуровневый) характер.

Конструктивна практика тех субъектов Федерации, в законодательстве которых установлен четкий срок подготовки и принятия проекта нормативного правового акта во исполнение федеральных нормативных правовых актов, законов субъекта и иных нормативных правовых актов (п. 4 постановления Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О подготовке нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и их государственной регистрации»[1]). Разумно определить такие общие сроки и для издания актов, направленных на исполнение конституций и уставов субъектов. При этом указанные сроки должны быть реальными и дифференцированными в зависимости от сферы (по защите прав и свобод должны приниматься в первоочередном порядке), сложности содержания нормативного правового акта.

Обязательство исполнять федеральную Конституцию, конституцию или устав субъекта, текущие законы также бывает отображено в тексте присяги руководителей исполнительной власти некоторых субъектов (ст. 67 Устава (Основного Закона) Тамбовской области, ст. 3 Закона Калининградской области «О Губернаторе Калининградской области»[2]).

---

[1] См.: О подготовке нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и их государственной регистрации: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 ноября 2008 г. № 224-п (в ред. от 14 апреля 2011 г.) // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2008. – № 11. – Ст. 1708; 2011. – № 4 (ч. 1). – Ст. 301.

[2] См.: О Губернаторе Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 29 сентября 2005 г. № 651 (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Рос. газ. (Запад

Вместе с тем практика конституционного (уставного) отражения обязанности исполнять конституцию (устав) субъекта не является повсеместной. В отдельных регионах сделан акцент только лишь на исполнении подзаконных актов Президента Российской Федерации и Правительства (ст. 29 Устава (Основного Закона) Тульской области). С таким выборочным подходом к реализации конституции (устава) вряд ли можно согласиться. Не возникает сомнений в том, что все конституции (уставы) и иные законы как федерального, так и регионального уровня должны не только соблюдаться, но и исполняться. Исполнение конституции или устава – основное предназначение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Важно отметить, что органы исполнительной власти – ключевой, но не единственный участник реализации конституции (устава) в форме исполнения. Как следует из текста региональных конституций и уставов, исполнение основных законов неизбежно для всех органов власти и иных участников конституционных (уставных) правоотношений, находящихся на территории данного субъекта Федерации (ст. 28 Устава Ростовской области, ст. 1 Устава (Основного Закона) Томской области).

К сожалению, теоретический интерес исследователей форм реализации права и конституции в наименьшей степени затронул такую категорию, как «использование». Между тем именно использование, базирующееся на методе дозволения, предполагает активную деятельность, инициативу участников правореализации, что, в свою очередь, способствует не только качественному достижению текущих целей и задач, но и перспективному развитию государства и общества, модернизации сфер государственной деятельности, требующих реформирования.

Недостаток теоретического оснащения сказывается и на практике конституционного (уставного) регулирования и реализации. Термин «использование» употребляется в конституциях и уставах субъектов по отношению к разным объектам конституционно-правового регулирования:

России). – 2005. – 30 сент.; Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). – 2013. – 7 мая.

символике субъекта (ст. 16 Конституции Республики Тыва); полномочиям (ст. 98 Конституции Республики Хакасия[1], ст. 51 Устава (Основного Закона) Челябинской области[2], ст. 26 Устава Пермского края), и отдельным правам (ст. 49 Устава города Москвы, ст. 106 Устава Красноярского края), статусу органов власти и должностных лиц (ст. 70 Конституции Республики Татарстан, ст. 21 Устава Калужской области); порядку разрешения споров и разногласий между органами публичной власти (ст. 34 Конституции Республики Адыгея, ст. 14 Устава Астраханской области[3]); территории субъекта; собственности и финансовым ресурсам (ст. 105 Устава Свердловской области[4], ст. 7 Устава (Основного Закона) Ставропольского края); земле и природным ресурсам (ст. 105 Устава (Основного Закона) Амурской области[5], ст. 22 Устава (Основного Закона) Саратовской области[6], ст. 15 Конституции Республики Дагестан); объектам животного мира (ст. 26 Устава (Основного Закона) Алтайского края); историческим и культурным ценностям (ст. 98 Устава (Основного Закона) Оренбургской области). Не трудно заметить, что ни в одном действующем основном законе использование в качестве формы реализации конституционных (уставных) норм четко не провозглашается. Потребность конституционно-правового анализа категории «использование» представляется очевидной.

---

[1] См.: Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (в ред. от 27 июня 2012 г.) // Вестник Хакасии. – 1995. – № 25; 2012. – № 62.

[2] См.: Устав (Основной Закон) Челябинской области от 25 мая 2006 г. (в ред. от 30 января 2014 г.) // Южноуральская панорама. – 2006. – 16 июня; 2014. – 6 февр.

[3] См.: Устав Астраханской области от 9 апреля 2007 г. (в ред. от 9 октября 2013 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2007. – № 18; 2013. – № 44.

[4] См.: Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. (в ред. от 19 декабря 2013 г.) // Областная газета. – 2010. – 24 дек.; 2013. – 20 дек.

[5] См.: Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. (в ред. от 8 октября 2013 г.) // Амурская правда. – 1995. – 20 дек.; 2013. – 11 окт.

[6] См.: Устав (Основной Закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. – 2005. – 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48.

Использование права, закона, конституции, как правило, связывают с деятельностью «невластных» субъектов правовых отношений[1]. Однако, как отмечает В.О. Лучин, элемент усмотрения присущ и органам государства, хотя и в меньшей степени[2]. Носители государственно-властных полномочий также наделены необходимыми возможностями осуществления правомочий, определенных в конституции или уставе, имеют свободу выбора норм, подлежащих осуществлению в той или иной фактической ситуации. Это обусловлено самим содержанием государственно-властных полномочий, предполагающих не только осуществление юридических обязанностей, но и реализацию субъективных прав, присущих органам власти и их представителям.

Вместе с тем не стоит смешивать использование с другими формами реализации конституции. О.Е. Кутафин, проводя различие между осуществлением прав гражданами и использованием полномочий государственными органами и должностными лицами, указывал, что если для граждан использование принадлежащих им субъективных прав – дело добровольное, и они не несут никакой ответственности за неиспользование своих прав, то для государственных органов и должностных лиц осуществление их полномочий является не только правом, но и обязанностью. Например, согласно Конституции РФ (ст. 126) Верховный Суд РФ не только вправе, но и обязан выступать в качестве высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, составляющим подсудность судов общей юрисдикции, и осуществлять судебный надзор за их деятельностью в установленных процессуальных формах, а также разъяснять судебную практику[3]. Думается, что в данном случае обязывающие нормы предполагают не использование, а другую форму реализации Конституции – исполнение.

---

[1] См.: *Сенников И.Е.* Использование права как форма непосредственной реализации юридических норм: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Сенников Игорь Евгеньевич. – Н. Новгород, 2003. – С. 4.

[2] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 93.

[3] См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин – М., 2001. – С. 118.

Разделяя мнение о том, что использование права представляет собой дозволенное, а не должное поведение, тем не менее нельзя согласиться с рассмотрением этой формы реализации права как деятельности, не носящей властного, императивного, управленческого характера[1]. В результате использования конституционных (уставных) норм, в том числе устанавливающих правомочия, органы власти выносят решения, которые чаще всего порождают отношения подчинения их воле. Возникает следующая ситуация: для самих органов власти использование норм конституции или устава детерминирует диспозитивную возможность правомерного поведения, но для субъектов, находящихся в их подчинении, обязанных следовать их управленческим решениям, подобного рода использование норм порождает отношения императивного свойства.

В особом анализе нуждается юридическая природа неиспользования права, предоставленного субъекту управомочивающей нормой. К какому виду поведения (правомерному, неправомерному, юридически безразличному) следует отнести неиспользование норм права? Вписывается ли оно в формат реализации норм права или подлежит исключению из числа действий, составляющих реализацию норм права в форме их использования? Как предполагал Ю.С. Решетов, неиспользование права нельзя оценивать в качестве правомерного или противоправного поступка, и речь должна идти об отсутствии реализации нормы права, поскольку законодательством не закрепляется право на неиспользование права[2]. С этой позицией созвучно мнение И.Я. Дюрягина, который утверждал, что неиспользование права не только не может считаться правонарушением, но и не может утрачивать правового значения, хотя и не является реализацией права[3]. Становится очевидно, что в результате неиспользования права не возникает никаких правовых последствий. В данном случае с нормой права правопредоставительного свойства вообще ничего не происходит. Поскольку использование права не вменяется в обязанность субъекта реализации,

---

[1] См.: *Сенников И.Е.* Указ. соч. С. 14.
[2] См.: *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ. – С. 9.
[3] См.: *Дюрягин И.Я.* О понятии механизма реализации нормативных правовых актов. – С. 10.

неиспользование конституционной (уставной) нормы нельзя назвать правонарушением и вообще отнести к элементам правореализации.

Региональной конституционной (уставной) практике известна еще одна специфическая форма реализации конституции (устава) – применение. Указания на применение основного закона субъекта содержатся в текстах конституций (уставов) по отношению к правовым ситуациям разного рода. Прежде всего, термин «применение конституции (устава)» употребляется в отношении действия основного закона в пространстве (ст. 7 Конституции Удмуртской Республики, ст. 24 Конституции Республики Татарстан, ст. 2 Конституции Республики Дагестан, ст. 1 Устава Калужской области). В Псковской, Нижегородской областях сочетание слов «применение Устава» используется для регламентации порядка разрешения противоречий между законами области и областным Уставом (ст. 1 Устава Псковской области, ст. 3 Устава Нижегородской области).

О применении либо неприменении отдельных конституционных (уставных) норм говорится и в переходных положениях ряда региональных основных законов (ст. 44 Устава Камчатского края, ст. 102 Устава (Основного Закона) Рязанской области[1], ст. 118 Устава (Основного Закона) Тамбовской области).

К сожалению, скорее исключением, чем общим правилом является употребление данной категории в тексте основных законов в отношении органов власти и должностных лиц (ст. 119 Устава Красноярского края). Между тем, согласно утвердившемуся мнению, правоприменительная деятельность может осуществляться только уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами[2]. Применение имманентно органам власти. Граждане не применяют правовых норм[3]. Таким образом, основным и единственным субъектом реализации конституции или устава в форме применения являются носители государственно-властных

---

[1] См.: Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. (в ред. от 28 декабря 2012 г.) // Рязанские ведомости. – 2005. – 22 нояб.; 2013. – 29 дек.

[2] См.: Правоприменение: теория и практика: монография / Отв. ред.: Тихомиров Ю.А. – М., 2008. – С. 170.

[3] См.: *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ. – С. 102.

полномочий. Как следствие, формулировки, допускающие применение конституций и уставов обширным кругом участников правовых отношений, представляются неправомерными.

Научные взгляды на сущность применения права варьируются от весьма широкого представления, предполагающего, по сути, отождествление понятий «правоприменение» и «правореализация», до достаточно узкого понимания исследуемой категории как особой стадии реализации права.

Согласно широкой трактовке правоприменение включает в себя следующие способы (режимы): режим соблюдения права; режим исполнения обязанностей; режим использования прав; самозащиту гражданами своих прав от причиненного вреда, ущерба; режим обеспечения с участием государства и его органов в рамках их компетенции и установленных процедур; режим саморегулирования; режим реализации вне правоотношений[1]. Нетрудно заметить, что в данном случае речь идет о реализации субъективного права. Между тем важнейшей стороной правореализации является осуществление норм объективного права, содержащихся в нормативных правовых актах и прежде всего в основных законах государства и его отдельных территориальных единиц.

В соответствии с узким подходом применение права, в отличие от его соблюдения, исполнения и использования, представляет собой не одну из форм непосредственной реализации, а относится к процессу реализации, его ходу. Если соблюдение, исполнение и использование касаются итогов воплощения юридических норм в поведении субъекта, то применение является особой стадией в процессе реализации права, когда компетентный орган, обладающий государственно-властными полномочиями, включается в процесс реализации, принимает необходимые меры[2]. С данной позицией созвучно мнение о том, что применение правильнее рассматривать не как самостоятельный способ (форму) осуществления юридических предписаний, а как его особое звено, этап, который, в свою очередь, также может быть

---

[1] См.: Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – С. 76-78.

[2] См.: *Алексеев С.С., Дюрягин И.Я.* Функции применения права / С.С. Алексеев, И.Я. Дюрягин // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 25-26.

расчленен на ряд стадий[1]. Как полагают исследователи, применение необходимо прежде всего в тех случаях, когда предусмотренные Конституцией права и обязанности вообще не могут быть использованы и исполнены без вмешательства в процесс их реализации государства[2]. Ограниченного понимания правоприменения придерживаются и в настоящее время[3].

Безусловно, что применение права, основных и текущих законов может сочетаться с иными формами их реализации. Прежде всего, правоприменение связано с соблюдением. Соблюдение предшествует и сопровождает правоприменительный процесс. Кроме того, вынося правоприменительные акты, органы власти исполняют конституционные (уставные) предписания (например, при назначении выборов в законодательные (представительные) органы власти субъектов). Государственные органы, аргументируя то или иное правоприменительное решение, используют нормы конституции или устава (данный тезис наглядно иллюстрирует деятельность конституционного (уставного) суда, относительно свободного в выборе норм, подлежащих применению).

Вместе с тем применение не может и не должно смешиваться с иными формами реализации – соблюдением, исполнением и использованием. Также есть достаточные основания утверждать, что применение не охватывает все элементы механизма реализации конституции или устава и, как следствие, не отождествляется с ней и не является отдельной стадией правореализационного процесса.

Критерии отграничения применения от других конституционных концептов, связанных с реализацией основного закона, следующие. Во-первых, правоприменительная деятельность осуществляется особыми участниками правореализации – органами государственной власти и их

---

[1] См.: Конституция УССР: реализация ее принципов и норм / Авт.: Н.И. Козюбра, В.В. Оксамытный, Р.К. Давыдов и др.; Отв. ред. Таранов А.П. – С. 24.

[2] См.: Конституция УССР: реализация ее принципов и норм / Авт.: Н.И. Козюбра, В.В. Оксамытный, Р.К. Давыдов и др.; Отв. ред. Таранов А.П. – С. 24.

[3] См.: *Сулейманов Т.А.* Характеристика форм реализации уголовно-правовой нормы / Т.А. Сулейманов // Российский следователь. – 2006. – № 5. – С. 12-14.

должностными лицами, которые являются носителями государственно-властных полномочий. Во-вторых, правоприменительная деятельность обязательно связана с вынесением правоприменительного акта. В-третьих, необходимость в применении возникает только тогда, когда не сработали соблюдение, исполнение и использование. Применение факультативно в случае реализации конституционных норм в штатном режиме, но становится обязательным, когда юридические нормы нарушены, неправомерно использованы или ненадлежащим образом исполнены. В-четвертых, применение, в отличие от других форм реализации, базируется не на добровольности поведения участников, а на императивном методе государственного принуждения.

По поводу сущности правоприменения имеются и иные научные позиции. Так, по мнению В.В. Лазарева, применение права понимается как комплекс мыслительных и фактических, организационных и юридических операций, имеющих целью обеспечить нормальное течение процесса реализации правовых предписаний[1]. Как видится, применение здесь рассматривается как средство обеспечения реализации норм права. Между тем применение – это и есть реализация права, одна из ее форм, обусловленная необходимостью государственного принуждения.

В целом можно сформулировать следующий вывод: применение интегрировано в единый механизм правореализации, вместе с тем оно происходит не всегда, а имеет самостоятельное значение только тогда, когда реализация норм в форме соблюдения, исполнения или использования и должно рассматриваться как отдельная специфическая форма реализации основного закона.

Требуется подчеркнуть, что деление единого и перманентного процесса реализации конституций и уставов на отдельные формы носит в большей степени условный характер. Как отмечал И.П. Ильинский, «в практике государственного строительства различные формы реализации конституционных норм нередко сливаются воедино, особенно в деятельности

---

[1] См.: *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Безина А.К. – Казань, 1975. – С. 7.

государственных органов. Например, реализация конституционных норм о формировании правительства высшим представительным учреждением представляет одновременно использование последним своих конституционных полномочий, соблюдение установленных конституцией положений о составе правительства и одновременно акт применения конституции»[1]. На это указывала и Л.А. Морозова. По ее справедливому утверждению, названные формы реализации конституционных предписаний и норм взаимодействуют, переплетаются, нередко сливаются воедино (например, при реализации компетенционных норм), гармонично вписываясь в действие других компонентов механизма реализации[2].

Обобщая изложенное, следует отметить, что в отличие от других участников правореализации правом осуществления основных законов субъектов во всех существующих формах обладают только региональные органы власти. Органы власти субъектов – не только непосредственные участники осуществления конституционных и уставных норм, но и особый субъект реализации конституций и уставов.

1.2.4. Способы реализации основных законов субъектов Федерации органами государственной власти

Ключевые способы практического осуществления конституционных (уставных) норм детерминированы основными функциями конституций и уставов, которые в процессе региональной правореализации играют определяющую, главенствующую роль. Вместе с тем обусловленность выбора того или иного способа реализации определенной функцией конституции (устава) носит условный характер, их нельзя отождествлять с последними. Функции конституций и уставов имеют более широкое содержание, охватывают весь спектр конституционно-правовых отношений, и не исчерпываются только лишь вопросами реализации основных законов.

---

[1] *Ильинский И.П.* Развитие демократических основ социалистического конституционализма // Государство и демократия в период построения развитого социализма / Под ред.: Топорнина Б.Н. – М., 1974. – С. 111.

[2] См.: *Морозова Л.А.* Указ. соч. С. 105.

Способы реализации конституций и уставов проявляются в таких важнейших конституционно-правовых категориях общего характера как организация и деятельность органов власти. Каждая из указанных категорий в свою очередь имеет определенную внутреннюю дифференциацию. В соответствии с этим можно провести классификацию способов реализации конституций и уставов на общие и частные. Отдельно можно определить социально-психологические аспекты, сопровождающие весь процесс реализации конституции или устава органами власти.

Общие способы подразделяются на организационный, функциональный и социально-психологический. Первые два способа относятся к числу правовых. Реализация третьего способа не ограничивается исключительно юридическими средствами. Его исследование осуществляется в большей мере методами иных гуманитарных наук. Частные приемы реализации охватываются общеправовыми способами и входят в структуру последних.

В целях выяснения характера и степени участия органов власти в механизме осуществления конституции (устава) субъекта важно детально проанализировать каждый из обозначенных правовых приемов правореализации.

По мнению Н.А. Бобровой, организационный способ реализации заключается в том, что какое-либо правоотношение (основное, организуемое) может осуществляться лишь посредством реализации совокупности иных отношений (организационных)[1]. Организационные гарантии воплощаются, прежде всего, в самом наличии правореализующих субъектов[2]. Как констатировал в советское время Ю.А. Тихомиров, важнейшим направлением реализации положений Конституции, – является нормативное упорядочение политических институтов, которое осуществляется с помощью как отдельных специальных, институциональных законов, посвященных тем или иным институтам, оформляющих их новое состояние (о народном контроле в СССР), так и совокупностей законов (законов о системе Советов,

---

[1] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 41.
[2] См.: Там же. С. 39.

принятых в масштабе Союза ССР, союзных и автономных республик)[1]. Отметим, что в организационно-функциональном смысле под политическими институтами профессор Ю.А. Тихомиров рассматривал и органы публичной власти. А.В. Кузнецов в числе прочих отличий процесса реализации Конституции Латвийской ССР от реализации Конституции Советского Союза выделял наличие у Республики особенностей организации системы Советов народных депутатов, имеющих собственный территориальный диапазон правореализационной деятельности[2].

Таким образом, еще в условиях советской федеративной государственности наличие правореализующих субъектов, институтов, системы органов власти рассматривалось в качестве способа, направления реализации основного закона, причем не только в отношении Конституции СССР, но и применительно к конституциям союзных республик в составе Советского государства.

Думается, что данный подход точно отражает суть организационно-правового способа осуществления конституции и может быть применен в современных условиях в рамках теории реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Верно отмечено, что определяющим для способа реализации конституции (и ее отдельных норм) является характер субъекта, его компетенция (права и обязанности), место в политической системе общества[3]. Можно с уверенностью сказать, что данная методологическая формула удачно подходит к главным субъектам реализации права – органам государственной власти и их должностным лицам. Принимая в расчет специфику системной и структурной организации власти, учитывая характер компетенции государственных органов и порядок их формирования, в организационном способе реализации конституций и уставов можно усмотреть системно-структурный, предоставительно-обязывающий и кадровый аспекты.

---

[1] См.: *Тихомиров Ю.А.* Механизм реализации конституционных норм о политических институтах // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – С. 47.

[2] См.: *Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В.* Указ. соч. С. 36-37.

[3] См.: Там же. С. 134.

Указанные элементы тесно связаны между собой и воплощаются в жизнь на различных уровнях единого механизма организационной реализации конституций и уставов.

В самых общих чертах система региональных органов власти конституируется в Основном Законе Российской Федерации, отдельных федеральных законах. Федеральное конституционное законодательство создает необходимую правовую базу для системной организации региональной власти, а конкретные виды органов власти субъектов, их правовой статус определяются в региональных конституциях и уставах. Таким образом, системное построение государственных органов, наряду с другими аспектами организационной реализации конституций и уставов, обусловлено единством осуществления конституционного законодательства. Встроенная в единый правореализационный механизм организационная реализация конституций и уставов не замыкается только лишь на региональном уровне.

Нормы федеральной Конституции и текущих законов о системе региональной власти имеют прямое действие, но вместе с тем в основных законах субъектов, как правило, содержится статья (ст. 11 Устава Мурманской области, ст. 7 Устава Ульяновской области[1]) или глава (гл. 5 Устава Нижегородской области), предусматривающие деление органов власти субъекта на основные виды. Существуют главы, посвященные отдельным государственным органам субъекта (законодательным, исполнительным, судебным), направленные на конкретизацию их правового статуса (гл. 7-9 Устава (Основного Закона) Саратовской области). Эти конституционные (уставные) положения осуществляются непосредственно в силу прямого действия основных законов путем образования системы государственных органов в каждом регионе.

Параллельно используется многоуровневый механизм реализации, функционирующий в рамках региональной правовой системы. В конституциях или уставах указывается на возможность принятия законов об

---

[1] См.: Устав Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Ульяновская правда. – 2005. – 24 мая; 2013. – 28 дек.

органах государственной власти субъектов и их должностных лицах (ст. 74 Конституции Республики Татарстан, ст. 78.1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ст. 80 Конституции Республики Коми, ст. 27 Устава Архангельской области), а также законов о системе органов исполнительной власти (ст. 79 Конституция Республики Хакасия). Региональные органы власти создаются сообразно этим законам, конкретизирующим конституцию или устав (второй уровень реализации)[1]. В развитие законов принимаются подзаконные нормативные правовые акты, например, о структуре региональных органов исполнительной власти (третий уровень реализации)[2].

Заключительным этапом формирования системы региональных органов власти является непосредственное назначение должностных лиц, образующих состав конкретных государственных органов. На основании конституций и уставов, законов и подзаконных нормативных правовых актов выносятся индивидуальные правовые акты о назначении конкретных должностных лиц региональных органов власти (постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл «О назначении Эргубаева З.В. на должность судьи Конституционного суда Республики Марий Эл»[3], постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 28 апреля 2011 г. № 17-V НС «О назначении мирового судьи судебного участка № 8 Ленинского района города Махачкалы»[4], указ Президента Чеченской

---

[1] См.: О системе исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 15 февраля 2007 г. № 1-ЗРХ (в ред. от 5 октября 2012 г.) // Вестник Хакасии. – 2007. – № 10; 2012. – № 89.

[2] См.: О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия: постановление Председателя Правительства Республики Хакасия от 27 марта 2009 г. № 07-ПП (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Вестник Хакасии. – 2009. – № 27; 2013. – № 86.

[3] См.: О назначении Эргубаева З.В. на должность судьи Конституционного суда Республики Марий Эл: постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 9 декабря 2010 г. № 191-П // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2010. – 10 дек.

[4] См.: О назначении мирового судьи судебного участка № 8 Ленинского района города Махачкалы: постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 28 апреля 2011 г. № 17-V НС // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2011. – № 8. – Ст. 270.

Республики от 27 ноября 2008 г. № 396 «О назначении члена Избирательной комиссии Чеченской Республики»[1]).

Обобщая изложенное, можно заключить, что механизм организационной реализации не существует изолированно и, имея собственные уровни, интегрирован в единую систему реализации конституционного законодательства России.

Следует подчеркнуть, что система государственной власти субъектов охватывает органы, обладающие разным объемом правореализационных полномочий. Различие в характере правореализационной деятельности обусловлено их местом в системе государственной власти, особенностями компетенции, содержанием выполняемых функций, основными задачами, стоящими перед ними.

Не вполне понятна логика федерального законодателя, который в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающей систему государственной власти регионов, указал далеко не все государственные органы, без участия которых полноценная реализация конституций и уставов в субъектах либо невозможна, либо крайне проблематична.

Можно констатировать, что вопрос об оптимальном составе компонентов региональной системы государственных органов на законодательном уровне еще не разрешен и еще нуждается в своем теоретическом оснащении, требует конкретных предложений по результатам анализа сложившейся практики.

Другая сторона организационного способа реализации конституций и уставов субъектов связана с предоставлением органам власти определенных полномочий по осуществлению наиболее важных конституционных (уставных) норм.

---

[1] См.: О назначении члена Избирательной комиссии Чеченской Республики: Указ Президента Чеченской Республики от 27 ноября 2008 г. № 396 // Вести Республики. – 2008. – 19 дек.

Распределение наибольшего объема компетенции между органами государственной власти происходит в соответствии с двумя основными конституционными принципами: федерализма и разделения властей.

В срезе федеративных отношений суть рассматриваемых аспектов правореализации раскрывается через совокупность ряда пограничных явлений: «предметы совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации», «предметы ведения субъекта Российской Федерации», «компетенция органа государственной власти», «полномочия органа государственной власти».

Существо категорий «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» исследовано в науке весьма обстоятельно и разносторонне[1]. Однако единства мнений о содержании указанных терминов нет и на доктринальном уровне.

По убеждению авторитетных ученых, «терминологический спор о том, что именно размежевывается, компетенция или предметы ведения, носит до определенной степени надуманный характер»[2]. Понятия «компетенция

---

[1] См.: *Чернов С.Н.* Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами: монография / С.Н. Чернов – СПб., 2004; *Миронов В.П.* Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Миронов Виктор Пантелеймонович. – Екатеринбург, 2004; *Бальжиров Б.Г.* Разграничение полномочий между Российской Федерацией и Республикой Бурятия в сфере предметов совместного ведения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бальжиров Баир Гвибалович. – М., 2005; *Нечаева Т.В.* Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации (в рамках предметов совместного ведения): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нечаева Татьяна Владимировна. – М., 2006; *Бережная Т.В.* Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бережная Татьяна Валентиновна. – Омск, 2006; *Чурсина Е.В.* Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование: учебное пособие / Е.В. Чурсина. – М., 2006; *Ерегин А.Н.* Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ерегин Александр Николаевич. – М., 2008; *Платонов В.М.* Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Платонов Владимир Михайлович. – М., 2010.

[2] Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование): монография / Автономов А.С., Богдановская И.Ю., Васильева Т.А., Королев С.В., и др.;

субъектов Российской Федерации» и «компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нередко приравниваются, определяются через предметы ведения и полномочия[1]. Как отмечает В.В. Иванов, аргументируя идентичность обозначенных понятий, в российской Конституции указывается, что в действительности у органов власти есть предметы ведения (ч. 3 ст. 11), а у Федерации и субъектов – полномочия (ст. 73)[2].

Упоминание о наличии у субъектов Федерации полномочий имеется и в региональных конституциях (уставах). В ч. 2 ст. 44 Устава Иркутской области говорится о возможности законодательного регулирования по исключительным и совместным предметам ведения в пределах полномочий Иркутской области. Статья 1 Устава Курской области констатирует, что область обладает на своей территории всей полнотой власти в пределах полномочий, не отнесенных к предметам ведения Российской Федерации и к полномочиям Федерации по предметам совместного ведения. В ст. 3 Устава (Основного Закона) Калининградской области утверждается, что Калининградская область имеет свои полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также собственные предметы ведения.

Солидаризируясь с А.Н. Чертковым, можно утверждать, что полномочия как вид предметов ведения отличаются от полномочий как содержания компетенции государственного органа[3]. Служебная роль наделения субъекта Федерации тем или иным полномочием состоит в том,

---

Отв. ред.: Топорнин Б.Н.; Редкол.: Автономов А.С., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. – М., 2001. – С. 176.

[1] См.: *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия / А.А. Сергеев – М., 2005. – С. 10.

[2] См.: *Иванов В.В.* Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика / В.В. Иванов – М., 2008. – С. 69.

[3] См.: *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / А.Н. Чертков. – М., 2006. – С. 264; *Его же.* Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: научно-практическое пособие – Брянск, 2006. – С. 35-36.

что оно является прерогативой региона, а не в том, чтобы данным полномочием располагал конкретный орган. Исследование норм Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов дает повод утверждать о таком соотношении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия».

Отождествление указанных категорий недопустимо еще и потому, что ряд вопросов совместного с Федерацией или исключительного ведения субъектов решают не только органы власти, но и население субъекта Федерации на региональном референдуме (например, объединение субъектов Российской Федерации, принятие и изменение конституции республики в составе России).

Разделяя распространенное мнение, будем отталкиваться от того, что предметы ведения – это сферы общественных отношений, находящиеся в распоряжении государства и государственных образований (субъектов федерации), которые в соответствии с конституцией осуществляют их правовое регулирование. Предметы ведения ассоциируются с государствами, территориальными образованиями в их составе. Полномочия органа власти – это его права и обязанности, реализуемые в конкретной сфере государственного ведения. Компетенция – совокупность полномочий органа власти по конституционно установленным предметам ведения. Компетенцией и конкретными полномочиями могут обладать лишь органы власти, в то время как предметами ведения – государства, территориальные образования[1].

В разрезе теории реализации конституционного законодательства принципиальна позиция В.А. Черепанова, который связывает предметы ведения исключительно с правовым регулированием отношений, делает акцент на законодательном (нормотворческом) разделении компетенции по вертикали. Реализация компетенции происходит в дальнейшем. По его

---

[1] См.: *Карапетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства / Л.М. Карапетян – М., 2001. – С. 29-30; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма / Умнова И.А.; Науч. ред.: Гаджиев Г.А. – М., 1998. – С. 159-161; Федерация в зарубежных странах / Авт.: Д.Е. Дымов, Д.А. Ковачев, В.И. Лафитский и др.; Отв. ред.: Ковачев Д.А. – М., 1993. – С. 17-18.

справедливому мнению, Конституция РФ осуществляет вертикальное разделение предметов правового регулирования (ст. 71-73, 76), устанавливает объем полномочий исключительно в области правового регулирования и не закрепляет никаких прав и обязанностей в исполнительной и судебной сфере[1]. Как отмечает автор, российская конституционная модель разделения государственной власти предполагает разграничение законодательной компетенции между Федерацией и субъектами, в ходе реализации которой происходит последующее разграничение исполнительной и судебной, а также уточнение законодательной компетенции[2].

Подход В.А. Черепанова иллюстрирует уровневый характер реализации конституционных норм о разграничении предметов ведения государства и его субъектов, компетенции и полномочий государственных органов и в то же время демонстрирует взаимосвязь, последовательность процесса распределения компетенции. Осуществляя свою компетенцию, органы власти субъектов параллельно реализуют основные законы разных уровней: непосредственно воплощают нормы конституции или устава субъекта, отражающие их конкретные полномочия, и опосредовано – нормы Конституции России в части реализации предметов ведения (ст. 72-73).

Установление полномочий органов власти в региональных основных законах и их дальнейшее осуществление позволяет говорить о предоставительно-обязывающем аспекте реализации конституции или устава. Суть этого элемента организационной реализации сводится к тому, что органы власти в ходе своей основной деятельности руководствуются нормами конституций и уставов о своих правах и обязанностях непосредственно, а также конкретизируют собственные полномочия и полномочия своих подчиненных в правовых актах и осуществляют их при совершении юридически значимых действий. В последнем случае можно констатировать продолжение уровневой реализации конституционного законодательства.

---

[1] См.: *Черепанов В.А.* Федеративная реформа в России: монография / В.А. Черепанов – М., 2007. – С. 82.
[2] См.: Там же. С. 84.

Ступенчатый механизм осуществления конституций и уставов связан с опосредованием конституционно-уставных норм о компетенции в текущих законах (ст. 6 Закона Саратовской области «О Губернаторе Саратовской области»[1]) и подзаконных актах (разд. 2 Положения о министерстве информационных технологий и связи Ростовской области[2], разд. 3 Положения о министерстве природопользования и экологии Рязанской области[3]) и последующим воплощением этих норм в разносторонней региональной практике (правотворческой, исполнительно-распорядительной, судебной). Как верно отмечено, правильное и всестороннее закрепление полномочий государственных органов субъекта Федерации на уровне регионального закона определяет не только полноту и качество самого закона, характеризует его роль в регулировании соответствующих отношений, но и способствует его более эффективной реализации[4].

Еще один конституционно обозначенный ориентир определения государственно-властных полномочий – принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации. В отличие от принципа федерализма, предполагающего дифференциацию публичной власти «по вертикали», принцип разделения властей предусматривает разграничение государственной власти в горизонтальной плоскости. По сути, разделение властей продолжает распределение компетенции между органами государственной власти на уровне субъектов Федерации и создает необходимую нормативно-правовую базу предоставительно-обязывающего

---

[1] См.: О Губернаторе Саратовской области: Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Саратовские вести по понедельникам. – 2000. – 6 нояб.; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48.

[2] См.: Об утверждении Положения о министерстве информационных технологий и связи Ростовской области: постановление Администрации Ростовской области от 9 декабря 2011 г. № 213 (в ред. от 19 ноября 2013 г.) // Наше время. – 2011. – 20 дек.; [Электронный ресурс] документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См.: Об утверждении Положения о министерстве природопользования и экологии Рязанской области: постановление Правительства Рязанской области от 9 июля 2008 г. № 134 (в ред. от 7 ноября 2013 г.) // Рязанские ведомости. – 2008. – 15 июля; 2013. – 13 нояб.

[4] См.: *Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В.* Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации / Ю.А. Тихомиров, Л.В. Андриченко // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С. 7.

аспекта реализации конституции (устава), поскольку определяет конкретные права и обязанности региональных органов власти в соответствии с их функциональным предназначением.

Сущность принципа разделения властей составляет диалектическое единство его двух основных элементов: самостоятельности органов власти и их конкурентного взаимодействия.

Самостоятельность ветвей государственной власти в субъектах Федерации определяется через независимость государственных органов, недопустимость вмешательства в основную деятельность органов, относящихся к отдельным ветвям власти, их финансовую и организационную обособленность. Кроме того, самостоятельность ветвей власти должна быть сопряжена с независимым положением должностных лиц, входящих в состав этих органов, которое рассматривается по следующим параметрам: способ приобретения полномочий, неприкосновенность, недопустимость замещения должностным лицом иных государственных и муниципальных должностей, срок действия полномочий должностного лица, порядок досрочного прекращения полномочий этого лица, органа публичной власти.

Суть института сдержек и противовесов составляет стремление к фактическому балансу полномочий органов власти, возможному при взаимном применении органами власти мер контроля и ответственности. В субъектах Федерации механизм сдержек и противовесов также осуществляется путем взаимного участия в процедурах наделения полномочиями некоторых должностных лиц, относящихся к другим ветвям государственной власти, отрешения их от должности; во взаимодействии органов при реализации ведущих функций (ветвей) государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной, разрешении споров о компетенции и других направлениях деятельности.

Есть основания полагать, что в правореализационном измерении принципу разделения властей принадлежит особая роль. Являясь основой конституционного строя и базовым конституционным принципом, феномен разделения властей создает необходимый правовой фундамент не только для организационной реализации конституций и уставов, но также и для иных

способов практического воплощения основных законов уровня субъектов. В соответствии с данным конституционным принципом определяются полномочия в сфере осуществления законодательной власти и подзаконного правотворчества, устанавливаются взаимные контрольные полномочия и компетенция по применению мер конституционной ответственности.

Эффективность реализации конституции или устава во многом зависит от проведения грамотной кадровой политики в регионах. Требования, предъявляемые к кандидатам на должности в органах власти, порядок рекрутирования должностных лиц, нормативно-правовая обеспеченность процедур формирования региональных органов – эти и другие аспекты следует учитывать в ходе осуществления конституций и уставов субъектов организационным способом.

Несмотря на установления ст. 77 Конституции РФ о самостоятельности субъектов в организации системы органов власти, регионы России не являются полностью автономными в формировании состава собственных государственных органов. Как отмечает Н.И. Воробьев, в законодательном регулировании выборов в Российской Федерации закрепилась тенденция к ограничению возможностей субъектов Российской Федерации в определении типа избирательной системы. Хотя, в сущности, федеральный законодатель не может даже косвенно ограничивать выбор субъекта РФ при определении им избирательной системы, по которой должны проводиться выборы в органы власти субъекта РФ[1].

Вместе с тем просуществовавший с декабря 2004 г. по июнь 2012 г. порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации – по представлению Президента РФ парламентом субъекта – был сначала заменен на выборы населением соответствующего субъекта, а затем,

---

[1] См.: *Воробьев Н.И.* Региональное избирательное право: Учебное пособие / Н.И. Воробьев. – Тамбов, 2010. – С. 61.

менее одного года спустя, федеральным законодателем был предложен альтернативный вариант, близкий к тому, который существовал до 2012 г.[1]

Можно с уверенностью сказать, что предоставление субъектам Российской Федерации свободы в выборе способа наделения полномочиями высшего должностного лица – оптимальный вариант нормативно-правового регулирования, в полной мере соответствующий установкам ст. 77 Конституции Российской Федерации, предписывающей, что субъекты Федерации самостоятельно устанавливают систему региональных органов власти, руководствуясь основами конституционного строя России, а также общими принципами организации законодательных и исполнительных органов власти в соответствии с федеральным законом. Возвращение к выборному порядку наделения полномочиями высших должностных лиц регионов снизит федеральное воздействие на региональные отношения; повысит степень участия граждан в управлении делами региона, поставит исполнительную ветвь государственной власти на один уровень с законодательной властью, формируемой выборным путем; приблизит региональную систему разделения властей к достижению необходимого баланса. Вместе с тем наделение полномочиями высшего должностного лица законодательным органом субъекта по представлению Президента России позволит избежать возможные провокации и нестабильность, которые вероятны во время прямого всенародного голосования[2].

Правовое регулирование и реализация кадровых вопросов о назначении «вторых» лиц исполнительной власти и руководителей иных исполнительных органов в отличие от процедур наделения полномочиями главы исполнительной власти, в большей мере сосредоточено в самих регионах. В этом отношении субъектам Российской Федерации предоставлена достаточная свобода в регламентации и практическом осуществлении конституционных (уставных) норм организационно-кадрового свойства.

---

[1] См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1638.

[2] См.: Рос. газ. – 2013. – 25 апр.

Правовые основы формирования состава иных органов исполнительной власти субъектов содержатся в законодательстве о государственной гражданской службе[1]. Признавая эффективность федерального правового регулирования данной группы отношений, стоит согласиться с тем, что сфера собственного правового регулирования субъектов Федерации в области государственной гражданской службы достаточно ограничена. В регионах гражданская служба как правовой институт в значительной мере состоит из федеральных норм. Все это не позволяет российским регионам в полной мере быть самостоятельными в организации власти на своих территориях, раскрыть свой нормотворческий потенциал и может стать препятствием на пути становления подлинной федерации[2].

Общие вопросы комплектации состава конституционных (уставных) судов также регламентируются в основном на федеральном уровне. В конституциях и уставах субъектов чаще всего воспроизводится и реализуется положение подп. «з» п. 3. ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающего назначение на должность судей региональным парламентом. На усмотрение конституционных (уставных) законодателей субъектов отдана только часть механизма наделения полномочиями членов судейского корпуса – внесение предложений о кандидатах на должность судей.

В вопросах возведения на должность мировых судей субъектам Федерации предоставлена большая самостоятельность. Порядок их наделения полномочиями – это один из немногих вопросов организации мировой юстиции, переданный субъектам Федерации и реализуемый исключительно в их конституционной (уставной) практике.

---

[1] См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6961.

[2] См.: *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Липатов Э.Г.; Под ред. Володина В.В. – Саратов, 2009. – С. 134.

Резюмируя, отметим, что в правореализационном смысле организация системы и структуры региональных органов власти играет двоякую роль. Учреждение, установление компетенции и формирование государственных органов, с одной стороны, направлено на осуществление конституционных (уставных) норм об их системной и структурной организации, с другой – является необходимым условием реализации значительного числа иных конституционных (уставных) положений, а также конституций и уставов в целом как единых нормативно-правовых актов. Без существования сбалансированной и относительно автономной системы региональных органов власти невозможна полноценная реализация конституционных (уставных) норм об основах конституционного строя, демократических институтах, защите прав и свобод человека и гражданина.

Организационные способы реализации региональных конституций и уставов находятся в тесной связи с функциональными приемами их практического осуществления. Организационные способы претворяются в жизнь и обеспечиваются посредством реализации таких базовых функций как правотворчество и правовая охрана основного закона. В то же время функциональные приемы реализации конституционных (уставных) норм используются с опорой на систему органов власти субъектов. Таким образом, связь между организационными и функциональными способами реализации конституций и уставов является взаимной и постоянной.

Подавляющая часть реализуемых на практике функций и полномочий государственных органов сопряжена с их правотворческой деятельностью. Как верно отметил В.О. Лучин, некоторые конституционные нормы, воздействуя на основные (фактические) общественные отношения опосредованно, одновременно оказывают прямое действие на отношения промежуточного блока, связанные с правотворческим процессом, результатом которого должен быть закон (иной акт), касающийся отношений, обозначенных конституционной нормой. Издание

предусмотренного Конституцией закона тоже выступает способом ее непосредственной реализации[1].

Это обстоятельство отмечалось и ранее, еще в советский период. По утверждению И.П. Ильинского, дальнейшая реализация конституционной нормы осуществляется в органическом сочетании с нормой (нормами) обыкновенного закона. По справедливому мнению автора, в данном случае речь идет прежде всего о реализации конституционной нормы, а не только норм обыкновенного закона, принятых в соответствии с Конституцией[2]. Как первоначальный этап реализации конституционной нормы рассматривал принятие норм текущего законодательства Ф.М. Рудинский[3].

Как показало время, высказанные идеи сохранили свою актуальность и оказались жизнеспособны. В условиях современного федеративного государства принятие закона или подзаконного акта региональным органом власти также можно охарактеризовать как один из способов реализации конституции (устава) субъекта Российской Федерации. В основных законах некоторых регионов России прямо отмечено данное обстоятельство (например, ст. 42 Устава Кемеровской области).

В теории права понятие «правотворчество» принято классифицировать по различным основаниям. В рамках настоящего исследования представляет интерес дифференциация правотворчества по форме правового акта. По мнению О.И. Цыбулевской, в соответствии с данным критерием выделяют следующие виды правотворчества: законотворчество, подзаконное правотворчество, прецедентное правотворчество и договорное правотворчество[4].

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 67.

[2] См.: *Ильинский И.П.* К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм / И.П. Ильинский // Конституционная система развитого социализма. – С. 12.

[3] См.: *Рудинский Ф.М.* Некоторые теоретические вопросы реализации Советской Конституции / Ф.М. Рудинский // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. – М., 1982. – С. 26-27.

[4] См.: *Цыбулевская О.И.* Правотворчество как заключительный этап правообразования // Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография / Под ред.: Цыбулевской О.И. – Саратов, 2009. – С. 24.

В разрезе теории реализации конституций и уставов данная классификация имеет существенное методологическое значение. Разносторонний характер категории «правотворчество» позволяет говорить о следующих видах правотворческой реализации конституции и устава субъекта: региональное законотворчество, включающее принятие и изменение не только текущих, но и основных законов субъектов; издание и преобразование подзаконных нормативных правовых актов; правотворческая деятельность региональных конституционных (уставных) судов; заключение нормативных договоров и соглашений.

Верно сказано, что понятия «правотворчество» и «законотворчество» не должны использоваться в понятийном аппарате в качестве синонимов[1]. Очевидно, что правотворчество – категория более широкая по объему, охватывающая и принятие законов (законотворчество), и создание иных правовых актов.

Законотворческий процесс многогранен и включает в себя процедуры создания законов различных видов и форм. По общему признанию законодательными актами регионального уровня, обладающими наивысшей юридической силой на соответствующей территории, являются конституция или устав, которые относятся к категории основных законов субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в определенной связи с реализацией конституции или устава находится процедура ее собственного изменения и дополнения. Резонно утверждение А.А. Белкина о том, что практика осуществления Конституции требует наличия своеобразной обратной связи, позволяющей корректировать конституционные нормы в соответствии с общественными тенденциями[2].

Применительно к федеральному конституционно-правовому регулированию С.А. Авакьян высказал интересную мысль, ценную не только в теоретическом, но и в практическом отношении. Если Конституция перенасыщена неясными положениями, если на них приходится спотыкаться,

---

[1] См.: Там же. С. 22.
[2] См.: *Белкин А.А.* Указ. соч. С. 17.

только начиная процесс реализации соответствующей конституционной нормы, следует совершенствовать сам Основной Закон. Когда непонятно, как норму Конституции применять, ее надо изменить так, чтобы это стало очевидно. И сделать это должен законодатель, который принимает Конституцию[1]. Думается, что эта идея вполне пригодна и для уровня субъектов Российской Федерации.

В механизме конституционной (уставной) реализации не менее важна роль текущего регионального законодательства. Посредством законотворчества органы власти в состоянии не только практически воплощать конституционные (уставные) нормы, следуя их духу и букве, но в некоторых случаях трансформировать их содержание, сохраняя при этом первоначальную текстуальную форму. Вместе с тем, по мнению Е.С. Аничкина, в отличие от «преобразования» Конституции России, представляющего в настоящее время оптимальный путь ее развития, «преобразование» региональных основных законов явно уступает их текстуальным модификациям. В последние годы факты нетекстуальной модификации основных законов регионов немногочисленны[2].

Наряду с развитием самостоятельного регионального правотворчества в настоящее время прогрессирует такое направление развития региональных элементов правовой системы России, которое связано с рецепцией норм федерального законодательства в законодательство субъектов, а также с повышением бланкетности норм законодательства регионов, приводящих к уменьшению степени автономизации регионального элемента правовой системы России[3]. Заимствование норм федерального законодательства и их внедрение в ткань регионального правового регулирования, а также бланкетное изложение конституционных (уставных) норм присуще и конституциям (уставам) субъектов. Следует согласиться с утверждением

---

[1] См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – С. 211.

[2] См.: *Аничкин Е.С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: монография / Е.С. Аничкин; Под ред.: Невинского В.В. – Барнаул, 2008. – С. 110.

[3] См.: *Личичан О.П.* Современные тенденции развития региональных правовых систем / О.П. Личичан // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14. – С. 11.

О.П. Личичана о том, что данные тенденции вряд ли изменятся в ближайшее время, поскольку не наблюдается ни качественного улучшения нормотворческой деятельности субъектов, ни изменения характера федерального законодательства, зачастую не оставляющего региональному законодателю возможности избежать заимствований из федерального законодательства или ссылок на конкретные нормативные правовые акты, принятые органами Российского государства[1].

В связи с изложенным становится ясно, что способом правотворческой реализации основных законов субъектов является не только региональное законотворчество, но и принятие федеральных законов, на которые ссылаются конституции и уставы субъектов. Что характерно, федеральные законы, создающие основу реализации региональных конституций и уставов, как правило, уже приняты и фактически функционируют. Следовательно, реализация конституций и уставов путем федерального законотворчества является преимущественно превентивной. Сначала принимаются федеральные законы, а уже потом ссылки на их установления размещаются в региональных конституциях и уставах.

Вместе с тем недавней истории правотворчества известна и иная ситуация, когда на федеральном уровне не было законодательной базы, необходимой для принятия региональных законов по предметам совместного ведения. В этом случае субъекты Федерации самостоятельно восполняли пробелы правового регулирования, осуществляя тем самым опережающее правотворчество[2]. Однако, как свидетельствуют обращения в Конституционный Суд России, до последнего времени общей точки зрения

---

[1] См.: Там же.

[2] Некоторые российские регионы законодательно закрепили и стали практиковать опережающее правотворчество еще до принятия в 2003 г. новой редакции ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», легитимирующей на федеральном уровне данную возможность (Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 27 (ч. 2). – Ст. 2709). Так, в Саратовской, Самарской областях и других субъектах еще до вступления в силу Земельного кодекса РФ 2001 г. были приняты законы, устанавливающие право собственности на землю (см.: Закон Саратовской области от 12 ноября 1997 г. «О земле» (Саратовские вести. – 1997. – 19 нояб.); Закон Самарской области от 25 июня 1998 г. «О земле» (Волжская коммуна. – 1998. – 22 июля).

по данному вопросу у представителей власти не было[1]. Региональная законодательная практика и четко сформулированная позиция Конституционного Суда, который подтвердил конституционность действий субъектов Федерации, была воспринята федеральным законодателем. Закрепив данное положение в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 3), он не только установил возможность опережающего правового регулирования субъектов, но и определил фиксированный срок устранения несоответствий региональных законов и иных нормативных правовых актов федеральному законодательству – три месяца.

Наряду с правотворчеством одним из способов – гарантией реализации конституционных норм – называют их конкретизацию в законодательстве[2]. Конкретизация также является важным условием реализации конституционных норм[3]. По мнению В.О. Лучина, конкретизация Конституции в текущем законодательстве является способом их реализации. Она осуществляется посредством преобразования общих конституционных норм в конкретные предписания нормативных актов применительно к отдельным видам субъектов; происходит трансформация, перевод конституционных принципов с более высокого уровня на иной «технологический» уровень. В результате этого основные требования, которые выражают сущность конституционных принципов, получают вид конкретных

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области: постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 52 (ч. 2). – Ст. 5101; По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 45. – Ст. 5241.

[2] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 79-87; *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – С. 132.

[3] См.: *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. – М., 2013. – С. 138.

прав и обязанностей указанных субъектов[1]. Однако следует иметь в виду, что конкретизация может быть не только правотворческой, но и правоприменительной. Прав Г.Т. Чернобель, утверждающий, что при правотворческой конкретизации норм права может иметь место их определенное изменение. При правоприменительной конкретизации какие-либо изменения недопустимы[2].

Определяя сущность правотворческой конкретизации, следует обратиться к трактовке его содержания. Необходимо отметить, что само понятие «конкретная» норма, и следовательно, термин «конкретизация» носят достаточно условный характер. Стоит согласиться с тем, что нормы права не являются ни конкретными, ни общими, ибо «...отдельное не существует иначе как в той связи, которая ведет к общему. Общее существует лишь в отдельном, через отдельное»[3]. По резонному замечанию Н.А. Бобровой, «конкретная» норма есть вместе с тем и общая, поскольку любая норма – это общее (неперсонифицированное, общеобязательное) правило поведения. В то же время всякая «общая» норма должна быть конкретной (политически конкретной, нерасплывчатой)[4].

Вне всякого сомнения, что реализация конституционных норм посредством их правотворческой конкретизации производится через принятие нормативных правовых актов различных видов и форм. Таким образом, высвечивается прямая взаимосвязь понятия «конкретизация» с категорией «правотворчество». Однако говорить об их полной тождественности было бы неверным. Эти понятия не совпадают по своему логическому объему. Региональное правотворчество – более широкая категория, включающая в себя не только вопросы реализации конституционных или уставных норм, но охватывающая и иные сферы нормотворческой деятельности, не предусмотренные в основном законе и прямо не вытекающие из него.

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 79-87.
[2] См.: *Чернобель Г.Т.* Конституция и ее конкретизация / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 51.
[3] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. – Т. 29. – М., 1973. – С. 318.
[4] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 57.

Изложенное дает основания утверждать, что конкретизацию основного закона субъекта в текущем региональном законодательстве не стоит рассматривать как самостоятельный способ осуществления конституции (устава). Скорее, правотворческая конкретизация конституции (устава) – это проявление реализации конституционных (уставных) норм правотворческим способом.

С правотворчеством и правореализацией согласуется государственная деятельность по толкованию конституционных и уставных норм[1]. В то же время интерпретация конституций и уставов имеет иное, собственное предназначение. Основной целью толкования является не создание новых норм конституционного права, а уяснение и разъяснение конституционных или уставных предписаний. Конституционная (уставная) интерпретация выполняет и иные правореализационные функции, к примеру, способствует обеспечению правовой охраны конституции или устава субъекта[2].

Таким образом, имея тесную взаимную связь с другими приемами осуществления основного закона, толкование носит самостоятельный характер, что позволяет квалифицировать его в качестве отдельного специфического способа реализации конституции или устава. Характерно, что в зависимости от вида толкования эта связь может ослабевать с одним из способов реализации и усиливаться с другим.

Практическое осуществление Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов должно обеспечиваться действенным механизмом их правовой охраны. Эффективная охрана Основного Закона должна обеспечить точное и неуклонное проведение ее в жизнь, развитие ее

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Применение конституционных норм / В.О. Лучин // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – С. 13; *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т.Я. Хабриева – М., 1998. – С. 26; *Матузов Н.И.* Толкование норм права: понятие и необходимость // Теория государства и права: учебник. – С. 339-343; *Худолей К.М.* Функции актов толкования конституций (уставов) субъектов РФ / К.М. Худолей // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 8.

[2] См.: *Латкина М.А.* Правовая охрана Устава субъекта Российской Федерации: опыт Самарской области: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Латкина Майя Алексеевна. – М., 2004. – С. 13; *Гошуляк А.В.* Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Гошуляк Алексей Витальевич. – Саратов, 2010. – С. 14.

роли как главного политико-правового документа страны, гаранта защиты прав и свобод граждан[1].

Как отмечает Н.А. Боброва, обеспечение исполнения, соблюдения, правильного использования и применения нормы невозможно без ее охраны от возможного неисполнения, несоблюдения, неправильного использования, применения. Своей превентивной стороной охранительные гарантии вливаются в сам процесс реализации правовых норм[2].

Общепризнанно, что основными правовыми гарантиями конституции являются конституционный контроль (надзор) и ответственность.

Справедливо отмечено, что вне контроля нельзя установить, как происходит движение механизма реализации норм права к заданной цели, какова его реальная отдача. Контроль производится в течение всего времени осуществления норм права, сопутствует каждому правореализующему процессу[3].

На уровне регионов проверке подлежит широкий круг направлений государственно-властной деятельности. Вместе с тем, необходимо отметить, что не все линии государственного контроля прямо обращены на обеспечение соответствия правотворческой деятельности подконтрольных субъектов положениям основных региональных законов. Контролирующая функция в регионах России может быть сориентирована и на проверку исполнения других нормативных правовых актов: Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, текущих законов и подзаконных актов субъектов Федерации применительно к специфическим направлениям исполнительной деятельности. Настоящее исследование сосредоточено только на конституционном (уставном) контроле, направленном на обеспечение верховенства конституции (устава) субъекта Российской Федерации в правовой системе конкретного региона. Иные уровни государственного

---

[1] См.: *Коровинских Д.С., Доронина О.Н.* Система правовой охраны Конституции Российской Федерации / Д.С. Коровинских, О.Н. Доронина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 5. – С. 3.

[2] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 95.

[3] См.: *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ. – С. 83.

контроля представляют научный интерес в настоящей работе только в той мере, в какой они связаны с конституционным (уставным) контролем, осуществляемым в субъектах Российской Федерации.

Последствия конституционного (уставного) контроля, проводимого в субъектах Федерации, могут выражаться в применении мер ответственности. Ответственность – другая, не менее значимая сторона правовой охраны конституций и уставов регионов.

Основное назначение конституционной ответственности – защита Конституции. Другие виды юридической ответственности выполняют более широкие функции, хотя, разумеется, нельзя недооценивать их роль в деле охраны Конституции[1]. Возникновение конституционно-правовой ответственности, безусловно, имеет юридические основания и влечет определенные правовые последствия.

Административно-правовая ответственность способствует осуществлению конституционных (уставных) норм, выполняет роль своего рода гарантии реализации основного и текущих законов субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции России (п. «к» ч. 1 ст. 72) административное и административно-процессуальное законодательство относится к предметам совместного ведения, и регионы используют соответствующие возможности правового регулирования в своих интересах. Одним из ведущих направлений административного нормотворчества в регионах является регламентация вопросов административно-правовой ответственности. В самых общих чертах этот вид юридической ответственности провозглашается на уровне конституций и уставов субъектов. Возможность ее законодательного установления чаще всего закрепляется в ряду основных полномочий региональных парламентов (ст. 31 Устава Курской области, ст. 46 Устава Иркутской области).

---

[1] См.: *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Н.М. Колосова // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 91.

Согласно Конституции Российской Федерации категорически недопустима фиксация материальных норм об уголовной ответственности и положений о порядке ее реализации в конституциях и уставах субъектов, текущих региональных законах. Вместе с тем подобные примеры были известны региональной практике.

До создания Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопрос о наделении депутатов регионального парламента иммунитетом от уголовной и административной юрисдикции решался субъектами самостоятельно, нередко вопреки действовавшему на тот момент федеральному уголовному, уголовно-процессуальному, административному и административно-процессуальному законодательству. Так, например, ст. 31 Закона Республики Хакасия от 13 октября 1992 г. № 9 «О статусе народного депутата Республики Хакасия» предусматривала, что депутат Республики не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован и подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Верховного Совета Республики Хакасия[1]. Аналогичные формулировки содержались в Законе Республики Дагестан от 13 июля 1995 г. № 1 «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» (ст. 17), Законе Приморского края от 20 марта 1995 г. № 2-КЗ «О статусе депутата Думы Приморского края» (ст. 18)[2].

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ст. 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г., пришел к справедливому выводу о том, что законодательные органы субъектов

---

[1] См.: Сборник законов Республики Хакасия, принятых на 4 сессии Верховного Совета Республики Хакасия первого созыва 13–16, 20 октября 1992 г. – Абакан, 1992.

[2] См.: Законодательные акты, принятые на 1–3 сессиях Народного Собрания Республики Дагестан. 1996; Ведомости Думы Приморского края. – 1995. – № 2; 4.

Федерации не имеют права самостоятельно регулировать уголовно-правовые аспекты статуса своих депутатов, их неприкосновенности, так как эти вопросы относятся к исключительному ведению Российской Федерации[1]. Данный вопрос рассматривался и в региональных судах конституционной юрисдикции. Как отмечено в постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 10 июля 1998 г., действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает необходимости получения согласия соответствующего законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации для возбуждения уголовного дела в отношении депутата, проведения следственных действий и привлечения его к уголовной ответственности[2].

Региональной практике также известны случаи провозглашения на конституционном уровне неприкосновенности личности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации[3]. Необходимо подчеркнуть, что в конституциях республик и законодательстве, уточняющем конституционные предписания, содержание термина «неприкосновенность личности Президента Республики» не определяется. Как верно отмечено, иммунитет, в отличие от неприкосновенности, является результатом проявления воли государства, вводится со строго обозначенной целью (придание статуса защищенности представителям власти) и имеет

---

[1] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4969. Кроме названного постановления, вопросы, связанные с институтом депутатской неприкосновенности, рассматривались в постановлениях Конституционного Суда от 20 февраля 1996 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статей 18, 19 и 20 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (см.: Там же. 1996. – № 9. – Ст. 828); от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области (см.: Там же. 1997. – № 51. – Ст. 5877).

[2] См.: По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия ст. 17, 18, 19 Закона Республики Карелия «О статусе депутата Палаты Представителей и статусе депутата Палаты Республики Законодательного Собрания Республики Карелия»: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 10 июля 1998 г. // Собр. законодательства Республики Карелия. – 1998. – № 16-17.

[3] См. ст. 79 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 8 июня 2012 г.) (Сборник законов Республики Саха (Якутия). – 1992. – Ст. 90; Ил Тумэн. – 2012. – 22 июня).

конкретно очерченные границы своего действия, точно обозначенные в законе[1]. В связи с тем, что федеральным законодательством не предусмотрен иммунитет высшего должностного лица субъекта от уголовной юрисдикции, и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях изъятия, связанные с его привлечением к административной ответственности, также не содержатся, можно предположить, что в республиканских конституциях под формулировкой «личность главы республики неприкосновенна» может подразумеваться только его конституционное право на свободу и личную неприкосновенность, присущее каждому человеку (ч. 1 ст. 22 Конституции Российской Федерации).

Особый порядок привлечения судей регионального органа конституционной юстиции к уголовной ответственности был предусмотрен в Конституционном законе Республики Саха (Якутия) «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»[2]. До внесения изменений от 8 июня 2012 г. ст. 14 названного Закона предполагала, что решения по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи Конституционного Суда Республики либо о привлечении его в качестве обвиняемого, об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу принимаются с согласия республиканского Конституционного Суда[3]. В связи с тем, что ст. 71 Конституции России относит уголовное, уголовно-процессуальное законодательство к исключительному ведению Российской Федерации, регламентацию в региональном законодательстве особых условий привлечения должностных лиц к данному виду юридической ответственности нельзя признать допустимой. В настоящее время Закон предусматривает более верную формулировку – решения по вопросу о

---

[1] См.: *Репьев А.Г.* Реализация права на иммунитет в контексте правовой политики России: теория и практика / А.Г. Репьев // Правовая культура. – 2012. – № 1. – С. 188-192.

[2] См.: О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. № 363-II (в ред. от 15 июня 2005 г.) // Якутские ведомости. – 2002. – 3 июля.

[3] См.: О внесении изменений в Конституционный закон Республики Саха (Якутия) «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 8 июня 2012 г. № 1053-IV // Якутские ведомости. – 2012. – 16 июня.

возбуждении в отношении судьи Конституционного суда Республики Саха (Якутия) уголовного дела либо о привлечении его в качестве обвиняемого, об избрании в качестве меры пресечения заключения его под стражу принимаются в соответствии с федеральным законодательством[1].

Подводя общий итог, следует отметить, что в ряду субъектов правовых отношений, обладающих правом реализации конституционных (уставных) норм, органы власти занимают особое положение. Само создание системы и структуры органов власти, их формирование, наделение необходимыми полномочиями направлено на обеспечение эффективной реализации главных документов регионов России. С осуществлением конституций и уставов в порядке правотворчества, интерпретации, конституционного контроля и ответственности связана и их основная деятельность. Никакой иной участник правореализации не обладает столь широкими правореализационными полномочиями.

Вместе с тем выбор того или иного способа реализации основного закона для органа публичной власти не является произвольным. Существование и фактическое применение способа реализации обусловлено функциями и юридическими свойствами основного закона и служит достижению установленных в конституции или уставе целей, обеспечению базовых конституционных или уставных ценностей.

Каждый из существующих способов реализации имеет определенное самостоятельное значение. Вместе с тем входит в единый механизм конституционной реализации и взаимосвязан с другими его компонентами. Характерно, что в ходе осуществления конституционных (уставных) норм вероятно одновременное использование сразу нескольких способов реализации. Эта особенность обусловлена многоуровневым и многоаспектным характером процессов конституционной правореализации и вместе с тем единством претворения в жизнь конституционного

---

[1] О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. № 363-II (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Якутские ведомости. – 2002. – 3 июля; 2013. – 25 дек.

законодательства. Вместе с тем механизм реализации конституций и уставов регионов отличается тем, что в каждом субъекте Российской Федерации могут существовать свои сочетания этих приемов. В то же время имеются и определенные закономерности их использования, характерные для всех регионов России. Важно, чтобы социально-психологические, организационные и функциональные способы осуществления региональных конституций и уставов имели необходимый уровень нормативно-правового обеспечения и эффективно реализовывались органами власти субъектов на практике.

РАЗДЕЛ 2. ЮРИДИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Глава 2.1. Организационно-правовые аспекты реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации

2.1.1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционное (уставное) регулирование и фактическая организация

Необходимым условием реализации конституций и уставов является создание оптимальной, сбалансированной системы органов власти, каждый институт которой выполняет определенные, присущие ему частные задачи и функции, но вместе с тем служит достижению общей цели. Система – это не просто совокупность каких-то элементов целостности, а внутреннее строение, определенный порядок и расположение составляющих ее частей, выполняющих определенные функции для достижения поставленной цели[1].

Как показывает анализ, в конституциях и уставах большинства субъектов прямо не закреплена основная цель учреждения системы региональных органов власти. В тех немногих регионах России, где этому вопросу уделено внимание, формулировки целей системной организации власти расходятся. В Астраханской и Ульяновской областях система органов власти создается в целях осуществления полномочий этих субъектов Федерации (ст. 5 Устава Астраханской области, ст. 7 Устава Ульяновской области). Устав Новосибирской области устанавливает систему государственных органов области и их полномочия в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина (преамбула Устава Новосибирской области).

Обеспечение и защита прав и свобод – главная, но не единственная цель деятельности органов публичной власти. Вместе с тем только лишь реализацией полномочий субъекта целевая установка государственных

---

[1] См.: *Цалиев А.М.* Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования / А.М. Цалиев – М., 2007. – С. 10.

органов также не исчерпывается. Их деятельность направлена, в том числе, на достижение ряда других не менее важных результатов (установление законности и правопорядка, создание единого правового пространства, социально-экономическое развитие региона и др.). Поскольку все эти и другие вопросы охвачены Конституцией Российской Федерации, конституциями или уставами субъектов, текущими законами конституционного содержания, более точно сказать, что основная цель учреждения и формирования системы региональных органов власти – реализация конституционного (уставного) законодательства России.

Единые предписания о системной организации региональных органов власти содержатся в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с Законом систему государственных органов субъекта образуют законодательный (представительный) орган; высший исполнительный орган; иные региональные органы власти, создаваемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. Конституцией (уставом) региона может быть установлена должность высшего должностного лица.

Из содержания данной статьи Закона можно сделать вывод о том, что законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы власти субъектов образуются повсеместно в обязательном порядке. Думается, что такой подход федерального законодателя не случаен. Наряду с прочими определяющими факторами, императивное расположение этих органов в системе власти каждого региона обусловлено их наиболее заметной ролью в механизме реализации конституций и уставов.

Характерно, что на первом месте в перечне органов региональной власти указаны законодательные (представительные) органы субъектов. Рассматривая их статус сквозь призму феномена реализации конституционного (уставного) законодательства, можно отметить, что особое расположение парламентов в системе региональных органов власти

обусловлено их главным функциональным предназначением – принятием законов субъектов Российской Федерации.

Примечательно, что в большинстве регионов России законодательные органы принимают и корректируют не только текущие региональные законы, но и основные законы субъектов – конституции или уставы (ст. 66 Конституции Российской Федерации). Разрабатывая и модернизируя конституции и уставы субъектов, законодательные органы изначально закладывают в них определенный правореализационный потенциал, предусматривают в их тексте способы, формы, гарантии реализации, определяют участников практического осуществления конституционных (уставных) норм.

В правореализационном смысле не менее значима их деятельность по осуществлению текущего регионального правотворчества. В массиве нормативных правовых актов, принимаемых парламентом, конкретизируется, претворяется в жизнь подавляющее большинство правовых норм и базовых принципов, содержащихся в конституции или уставе.

Важно подчеркнуть, что в региональных законах находят свое выражение конституционные (уставные) нормы о правовом статусе отдельных государственных органов[1] и должностных лиц[2], входящих в единую систему государственной власти субъектов.

Сказанное позволяет отметить следующее. В связи с тем, что законы, принимаемые региональными парламентами, регламентируют большинство отношений, связанных с реализацией конституции или устава,

---

[1] См.: О Саратовской областной Думе: Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Саратов – столица Поволжья. – 2001. – 11 апр.; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48; О Конституционном суде Чеченской Республики: Конституционный закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ (в ред. от 31 декабря 2010 г.) // Вести Республики. – 2006. – 30 мая; 2011. – 18 февр.

[2] См.: О Губернаторе Московской области: Закон Московской области от 23 апреля 2003 г. № 41/2003-ОЗ (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Вестник Московской областной Думы. – 2003. – № 6; Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. URL: http://www.mosreg.ru (дата обращения: 31.12.2013).

законодательные органы власти субъектов можно назвать центральными участниками конституционной (уставной) правореализации. Их повсеместное императивное учреждение логично и закономерно.

Основной способ реализации, используемый законодательными органами субъектов, – правотворчество, однако парламенты могут осуществлять конституции (уставы) и другими характерными для них способами – в ходе организационно-учредительной деятельности, в порядке парламентского контроля, применения мер конституционно-правовой ответственности.

Наряду с парламентами субъектов во всех регионах России обязательно создаются высшие органы исполнительной власти, возглавляемые их руководителем (высшим должностным лицом субъекта). Правореализационный характер их деятельности заложен в самом названии этих органов, так как исполнение является одной из общепризнанных форм реализации конституций и уставов. Отметим, что исполнительные органы власти субъектов реализуют конституции (уставы) и в других существующих формах (соблюдения, использования, применения).

Среди органов исполнительной власти особая роль в реализации конституции или устава принадлежит их руководителю – высшему должностному лицу субъекта Федерации. Значительны его конституционные (уставные) полномочия по осуществлению норм об организации исполнительной власти. В соответствии с конституцией или уставом субъекта высшее должностное лицо самостоятельно определяет структуру региональных исполнительных органов, формирует высший исполнительный орган.

Статус высшего должностного лица субъекта предполагает непосредственное осуществление и обеспечение реализации ряда других важнейших норм конституций и уставов. Руководитель исполнительной власти субъекта реализует конституционные (уставные) нормы в сфере законотворчества (в частности, обладает правом законодательной

инициативы[1], правом «вето»[2], правом подписания и обнародования региональных законов[3]), подзаконного правотворчества (принимает нормативные правовые и индивидуальные акты по вопросам своей компетенции)[4], правовой охраны конституции или устава (в ряде регионов России высшее должностное лицо конституируется как гарант основного закона субъекта)[5].

Повсеместное образование высших органов исполнительной власти во главе с высшим должностным лицом субъекта законодательно обосновано и обусловлено присущей им приоритетной ролью в механизме исполнения региональных конституций и уставов. На обеспечение организационной обособленности и самостоятельности органов исполнительной власти направлено правомочие лица, возглавляющего высший исполнительный орган субъекта, самостоятельно определять структуру региональных органов исполнительной власти в соответствии с конституцией или уставом (п. 4 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Вместе с тем согласно пп. «м» п. 2 ст. 5 Федерального закона 1999 г. система исполнительных органов субъекта определяется региональным законом. Такой подход федерального законодателя к проблеме системного и структурного построения исполнительных органов субъектов вполне

---

[1] См.: ст. 63, 83 Устава (Основного Закона) Томской области от 26 июля 1995 г. (в ред. от 10 июля 2013 г.) // Томский вестник. – 1995. – 30 авг.; Собр. законодательства Томской области. – 2013. – № 7/2.

[2] См.: ст. 43 Устава Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. (в ред. от 5 декабря 2013 г.) (Сборник законов Чукотского автономного округа, вступивших в действие в 1997 году; Ведомости. – 2013. – 13 дек.).

[3] См.: ст. 101 Устава Тверской области от 5 ноября 1996 г. (в ред. от 1 июля 2013 г.) (Тверские ведомости. – 1998. – 4-10 дек.; 2013. – 5-11 июля).

[4] См.: ст. 30 Устава (Основного Закона) Калининградской области от 18 января 1996 г. (в ред. от 25 апреля 2013 г.) (Д. Донского 1. – 2000. – 21 июня; Калининградская правда. – 2013. – 7 мая).

[5] См.: ст. 26 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) (Известия Калмыкии. – 1994. – Ст. 26; Хальмг Унн. – 2012. – 3 июля).

соответствует логике. Предоставление высшему должностному лицу широкой возможности структурирования исполнительных органов позволяет ему реагировать на объективные изменения управленческих задач, обусловленные социально-экономическими и политическими условиями. Тем самым обеспечивается самостоятельность и организационная автономия региональной исполнительной власти. Оформление системной организации исполнительной власти региональным законом также является взвешенным и логичным в связи с тем, что закон, по сравнению с указом или постановлением высшего должностного лица, отличается большей стабильностью. Принятие подобного законодательного акта органом законодательной власти субъекта не стоит расценивать как нарушение принципа разделения властей, так как закон – это результат совместной деятельности органов законодательной и исполнительной власти. В ходе создания закона обязательно учитывается позиция руководителя исполнительной власти субъекта.

С учетом изложенного, вызывает недоумение п. 3 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому структура высшего исполнительного органа определяется конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Перечисление всех должностных лиц, входящих в состав регионального правительства, в конституции или уставе субъекта выглядит достаточно громоздко[1]. Кроме того, трансформация структуры исполнительных органов власти неизбежно сказывается на содержании соответствующей конституционной (уставной) нормы и ее реализации. Широкая формулировка понятия структуры высшего органа исполнительной власти, предполагающая вхождение в состав правительства руководителей всех министерств и комитетов, также не является выходом из

[1] См., напр., ст. 32 Устава (Основного закона) Владимирской области от 14 августа 2001 г. (в ред. от 6 августа 2013 г.) (Владимирские ведомости. – 2001. – 23 авг.; 2013. – 7 авг.).

запутанной ситуации[1]. На определенном этапе развития может возникнуть потребность исключения из состава высшего органа исполнительной власти отдельных руководителей, что неотвратимо повлечет изменение конституционного (уставного) текста. Можно с уверенностью сказать, что частые изменения положений основного закона и закона субъекта о структуре высшего органа исполнительной власти наносят урон не только стабильности конституционного (уставного) законодательства, но и порядку его реализации и представляются нецелесообразными. С точки зрения самостоятельности исполнительной власти и устойчивости правовой базы более оправдано утверждение структуры высшего органа исполнительной власти нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта (приложение 1).

Представляют интерес подходы законодателей к определению состава «вторых лиц» региональной власти. В тех регионах, где должность высшего должностного лица и председателя высшего органа исполнительной власти занимают разные лица, вице-губернатор является одновременно председателем правительства (ст. 26 Устава Астраханской области). В других регионах создаются должности первых заместителей руководителя высшего органа исполнительной власти (ст. 67 Устава Мурманской области). Есть субъекты, в которых учреждаются и вице-губернаторы и первые заместители председателя правительства (ст. 56 Устава Московской области). Как представляется, расхождения в организации исполнительной власти субъектов не противоречат конституционным установлениям. Регионы свободны в выборе способов структурирования высшего органа исполнительной власти и вправе самостоятельно определять состав его

---

[1] См., напр., ст. 59 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (в ред. от 20 ноября 2013 г.) (Неделя области. Спецвыпуск. – 2005. – 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48).

ключевых должностей. Такое право предоставлено им непосредственно Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 77).

Следует отметить, что кроме органов, создаваемых в регионах в силу императивных норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», субъекты Федерации могут формировать собственные органы со специальной компетенцией.

Статья 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает открытую и неясную формулировку региональной системы органов власти. В ней сказано, что наряду с законодательными (представительными) органами, высшим исполнительным органом, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта, региональную систему органов власти составляют иные органы власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом).

Отсутствие в Федеральном законе каких-либо разъяснений о составе «иных органов государственной власти субъектов» порождает неопределенность и, как следствие, расхождения в практике организации региональных органов, прямо не названных в ст. 2.

К иным органам государственной власти субъекта Федерации относятся конституционные (уставные) суды – в случае их учреждения субъектом Федерации на основе Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Справедливо отмечено, что при наличии в регионе конституционного (уставного) суда заметно повышаются роль и значение конституции (устава) субъекта Российской Федерации. В ходе осуществления конституционного правосудия конституционные и уставные нормы получают соответствующую интерпретацию, выявляются их новые значения и истолкования, устанавливаются смысловые связи между

нормами самой конституции (устава), а также между нормами конституции (устава) и отраслевого законодательства, включая нормы международного права в результате чего они становятся «живым» регулятором общественных отношений[1].

Сравнительный анализ правовых основ статуса судебной власти субъектов федеративных государств показывает, что к отечественной модели организации конституционной юстиции наиболее приближена германская модель. В России (аналогично ФРГ) право учреждения региональных органов конституционной юрисдикции относится к исключительной компетенции субъектов. Как справедливо отмечается, Основной закон ФРГ не предопределяет решение вопроса о создании конституционных судов земель, но и не исключает их существования, дважды упоминая о них в контексте связей с Федеральным конституционным судом (ч. 1 ст. 93, ч. 3 ст. 100)[2].

Как в России, так и в Германии органы конституционной юстиции автономны и независимы от федерального воздействия. Установление правового статуса и порядка судопроизводства данных органов судебной власти отражается в основных законах субъектов или специальных законах о конституционных судах. Основную роль при формировании судейского корпуса конституционных судов субъектов играют региональные парламенты. Финансирование органов конституционной юстиции соответствующего уровня осуществляется из регионального бюджета без каких-либо промежуточных инстанций и посредников.

Следует отметить, что Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 27) не предусматривает обязательное образование конституционных (уставных) судов в каждом

---

[1] См.: *Минниханов Р.Н., Демидов В Н.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / Р.Н. Минниханов, В.Н. Демидов // Государство и право. – 2013. – № 3. – С. 46.

[2] См.: *Кряжков В.А*. Конституционные суды земель Германии / В.А. Кряжков // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 117.

субъекте Российской Федерации и выносит этот вопрос на усмотрение самих регионов. В связи с этим судебные органы конституционного (уставного) контроля созданы и функционируют далеко не во всех субъектах Российской Федерации. По сведениям Конституционного Суда РФ, только в 18 российских регионах образованы органы конституционной юстиции (конституционные суды действуют в 14 республиках в составе России, уставные суды – в 3 российских областях и 1 городе федерального значения)[1].

Как представляется, передача субъектам Федерации широких полномочий в вопросах учреждения органов судебной власти, отсутствие императивного решения проблемы повсеместного образования конституционных (уставных) судов не лучшим образом сказываются на организационно-правовой реализации конституций и уставов. При отсутствии конституционных (уставных) судов многие базовые (первичные) положения, затрагивающие область защиты прав и свобод граждан, конституционного (уставного) контроля, толкования основных законов субъектов, привлечения к конституционной ответственности региональных органов власти и должностных лиц, разрешения споров о компетенции не могут быть реализованы вообще или реализуются органами, которым данные полномочия не свойственны.

С учетом изложенного есть веские основания утверждать, что организационно-правовая реализация конституций и уставов в тех субъектах Российской Федерации, где отсутствуют конституционные или уставные суды, является недостаточно эффективной. В таких регионах, составляющих на данный момент большинство, возникает дисбаланс в системной организации власти, происходит деформация механизма сдержек и противовесов, нарушается режим правовой охраны конституций и уставов. В

---

[1] См.: Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2012. URL: http://www.ksrf.ru (дата обращения: 07.05.2012).

сложившейся ситуации полноценная реализация основных законов субъектов вряд ли возможна.

Сказанное наводит на мысль о том, что фактическое образование конституционных (уставных) судов в каждом субъекте Федерации является обязательным и неизбежным условием эффективной реализации основных законов российских регионов.

Нет сомнений, что конституционные (уставные) суды по своему правовому статусу находятся в одном ряду с органами законодательной и исполнительной власти. Однако способы регламентации общих принципов организации и деятельности этих государственных органов различаются существенным образом. Принципиальные вопросы организации и функционирования региональных парламентов и органов исполнительной власти достаточно подробно освещены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В связи с этим отсылка к указанному Федеральному закону, предусмотренная по данному вопросу в конституциях и уставах субъектов, находит своего адресата, достигает поставленной цели. Механизм реализации конституционных (уставных) норм об организации региональных парламентов и исполнительных органов власти получает необходимое законодательное оснащение на уровне Российской Федерации. Как следствие, соответствующие положения конституций и уставов воплощаются во всех субъектах Российской Федерации в императивном порядке.

Вопросы организации конституционных (уставных) судов, к сожалению, не столь тщательно юридически проработаны и подкреплены в федеральном законодательстве. Между тем механизм реализации конституционных (уставных) норм о создании органов конституционной юрисдикции субъектов в неменьшей степени требует правового обеспечения на федеральном уровне российского законодательства. Возможность фиксации основ формирования судебных органов власти в федеральном

законе вытекает из положений п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции, где сказано, что установление общих принципов организации системы органов власти относится к совместному ведению Федерации и субъектов. Следует отметить, что создание данного обязательного для исполнения законодательного акта не исключает права субъектов Федерации конкретизировать федеральное законодательство посредством принятия собственных законов, отражающих особенности функционирования конституционных и уставных судов на местах.

Наиболее приемлемый вариант правового регулирования видится в отражении общих принципов организации конституционных и уставных судов субъектов в действующем Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Логично развить данный Федеральный закон, включив в него главу об общих началах организации судебной власти в субъектах Федерации и изменив название Закона – «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации». По аналогии с главами, отражающими статус органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, данная глава может носить следующее название: глава III.1 «Судебные органы государственной власти субъекта Российской Федерации». Кроме того, требуют дополнений и иные статьи данного Федерального закона в части, касающейся уточнения принципов организации государственной власти, системы органов региональной власти, взаимодействия этих государственных органов (приложение 1).

Следует отметить, что на сегодняшний день существует серьезное препятствие на пути принятия подобных дополнений. Оно детерминировано тем, что к судам субъектов Федерации юридически отнесены не только конституционные (уставные) суды, но и мировые судьи. Однако

предусмотреть для них единые принципы формирования не представляется возможным в связи с колоссальной разницей их правовой природы.

С позиций теории конституционной (уставной) реализации можно выделить ряд отличий между названными судами региональной принадлежности.

Очевидны несоответствия в способах и объеме нормативно-правового регулирования вопросов их организации и деятельности. Отметим, что порядок образования должностей мировых судей, их компетенция, финансирование – эти и другие важные характеристики мировых судей субъектов обстоятельно урегулированы в федеральном законодательстве[1]. Региональные конституции и уставы, законы о мировых судьях субъектов в своем большинстве только лишь воспроизводят положения федеральных законов либо содержат бланкетные нормы, отсылающие к федеральному законодательству и законодательству субъектов (ст. 59 Устава (Основного Закона) Омской области[2], ст. 42 Устава Ленинградской области[3], ст. 139 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай). В некоторых основных законах вообще нет упоминания о мировых судьях либо говорится о них в самых общих чертах (ст. 38 Устава Тульской области, ст. 4 Устава Новгородской области[4], ст. 92 Конституции Республики Дагестан).

---

[1] См.: О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 4 марта 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 51. – Ст. 6270; 2013. – № 9. – Ст. 872; Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2012. – № 47. – Ст. 6395; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6967.

[2] См.: Устав (Основной Закон) Омской области от 26 декабря 1995 г. (в ред. от 8 апреля 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 1995. – № 6. – Ст. 155; 2013. – № 2 (81). – Ст. 5016.

[3] См.: Устав Ленинградской области от 27 октября 1994 г. (в ред. от 27 декабря 2013 г.) // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. – 1995; Сайт Администрации Ленинградской области. СПб., 2013. URL: http://www.lenobl.ru/authorities/npa_s (дата обращения 30.12.2013).

[4] См.: Устав Новгородской области от 3 сентября 1994 г. (в ред. от 12 февраля 2013 г.) // Новгородские ведомости. – 2001. – 27 марта; 2013. – 13 февр.

В противоположность правовому регулированию статуса мировых судьей, немногочисленные нормы федеральных законов, посвященные правовому положению конституционных (уставных) судов, включают только общие правила их организационного построения и функционирования. Базовый специальный закон, посвященный региональным органам конституционной юстиции, на федеральном уровне отсутствует. Детальная регламентация порядка организации и деятельности конституционных и уставных судов находит свое выражение в конституциях (уставах) и законах конкретных субъектов Федерации и в разных регионах может значительно отличаться.

Организационная реализация конституций и уставов тесно связана с финансовым обеспечением создаваемых судов. Следует отметить, что российское законодательство разграничивает источники финансирования конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов. В силу предписаний п. 2 ст. 27 указанного Федерального конституционного закона, финансовое обеспечение региональных органов конституционной юстции производится за счет средств регионального бюджета, принимаемого в соответствии с конституцией (уставом) субъекта.

Выплата заработной платы и социальных выплат мировым судьям – расходное обязательство Российской Федерации. Оно осуществляется через Судебный департамент при Верховном Суде РФ (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона «О финансировании судов Российской Федерации»[1]).

При подобном порядке финансирования очевидна зависимость мировых судей от федеральных структур. Ситуация усугубляется тем, что материальное и техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего субъекта в порядке, установленном региональным законом (п. 3 ст. 10 Федерального

---

[1] См.: О финансировании судов Российской Федерации: федер. закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 7. – Ст. 877.

закона «О мировых судьях в Российской Федерации»). Безусловно, правы авторы работы «Судебная власть», считающие что «смешанная» форма финансирования не позволяет говорить об обеспечении независимости мировых судей от местных властей[1]. Существующий механизм распределения финансовых средств ставит мировых судей в двойственное положение и противоречит не только постулатам принципа федерализма, но и идее разделения властей.

Компаративный анализ организационно-правовой составляющей статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей позволяет утверждать, что последние по своей юридической природе больше склоняются к федеральным судам, нежели к судам субъектов Федерации[2]. В отличие от конституционных (уставных) судов, призванных непосредственно осуществлять многие положения конституций и уставов, доля участия мировых судей в реализации основных региональных законов ничтожна.

С учетом того, что статус мировых судей регламентируется в основном федеральным законодательством, принимая в расчет, что мировые судьи почти не участвуют в реализации региональных конституций и уставов, считаем необходимым вывести мировых судей из состава органов власти субъектов Федерации и законодательно закрепить их правовой статус в качестве федеральных судей судов общей юрисдикции. Отметим, что

---

[1] См.: Судебная власть / Авт.: И.Б. Михайловская, Т.Г. Морщакова, И.Л. Петрухин и др.; Отв ред.: Петрухин И.Л. – М., 2003. – С. 415.

[2] См.: *Малый А.Ф.* Органы государственной власти области: Проблемы организации / А.Ф. Малый – Архангельск, 1999. – С. 8-9; *Косолапов М.Ф.* Суд в системе государственной власти Российской Федерации (конституционные аспекты): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Косолапов Михаил Федорович. – Саратов, 2001. – С. 18; *Авдеев Д.А.* Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Авдеев Дмитрий Александрович. – Тюмень, 2004. – С. 10, 22; *Петрова Н.А.* Нужна ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? / Н.А. Петрова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 21. – С. 7; *Цалиев А.М.* Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации / А.М. Цалиев // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 7; *Попова В.В.* Конституции республик в составе Российской Федерации: современное состояние и пути развития (на примере Республики Коми): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Попова Виктория Валерьевна. – Белгород, 2010. – С. 8-9, 17.

возможность передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей допускали и Президент РФ[1], и само судейское сообщество[2]. Полагаем, что повышение статуса мировых судей, расширение штата федеральных судов за счет потенциала судейского корпуса мировой юстиции позволит снять проблему двойной зависимости судей общей юрисдикции низшего звена и разрешить многие противоречия в вопросах конституционной (уставной) правореализации.

Изменение правового статуса мировых судей потребует изменение положений федерального законодательства (Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», процессуального законодательства), в части, касающейся определения их принадлежности в качестве судов субъектов Российской Федерации.

Возведение мировых судей на федеральный уровень сделает возможным внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ посредством отражения в нем общих принципов организации региональных органов судебной власти, корректировки иных статей, затрагивающих основы организации и деятельности региональных органов власти. Думается, что данное решение позволит устранить пробелы федерального законодательства, ускорить процесс создания конституционных (уставных) судов и законодательно подтвердить их весомый правовой статус в системе государственной власти и механизме разделения властей.

Наряду с органами, образованными в соответствии с принципом разделения властей, конституции и уставы субъектов предусматривают

---

[1] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. – 2008. – 6 нояб.

[2] См.: О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направления ее развития и совершенствования: постановление VII Всероссийского съезда судей Российской Федерации от 4 декабря 2008 г. // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. – 2009. – № 1 (19).

создание государственных институтов, не относящихся ни к одной из традиционно признаваемых ветвей публичной власти. Вместе с тем в компетенцию некоторых из них включены достаточно серьезные полномочия правореализационной направленности. Представляется важным исследовать те характеристики их правового статуса, которые прямо или косвенно затрагивают вопросы реализации региональных конституций и уставов.

К числу «иных органов государственной власти», предусмотренных ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», без сомнений, относятся учредительные органы, специально создаваемые для разработки и принятия основных законов некоторых субъектов Российской Федерации. Важно подчеркнуть, что органы, обладающие учредительной властью, создаются не во всех регионах России. Статья 66 Конституции РФ разграничила способы принятия конституции республики и устава иного субъекта Федерации. Из смысла данной конституционной нормы следует, что устав края, области, города федерального значения, автономного округа и автономной области не может быть принят никаким другим субъектом правоотношений кроме органа законодательной (представительной) власти региона. Иные способы учреждения основного закона возможны только в субъектах, имеющих собственную конституцию. Таковыми в Российской Федерации являются республики в составе России. Именно в республиках, если это предусмотрено республиканским основным законом, может учреждаться конституционное собрание – специальный государственный орган, создаваемый в целях разработки и принятия конституции.

Следует отметить, что организующая роль данных органов специальной компетенции регионов не совпадает. В отдельных республиках этот орган обладает правом пересмотра конституции (ст. 103 Конституции Республики Дагестан). Государственно-властный характер деятельности таких органов обусловлен обязательностью принимаемого ими основного

закона для всех субъектов правовых отношений. По своей организационно-учредительной роли эти органы занимают центральное место в системе правореализующих субъектов, поскольку уже на этапе разработки и принятия конституции они закладывают основы системной организации государственной власти региона, предусматривают возможности конкретизации статуса высших государственных органов, их потенциальные правореализационные полномочия.

Региональной практике также известны случаи образования органов, которые участвуют в разработке проекта основного закона (ст. 141 Конституции Республики Тыва), вносят предложения о его изменении (ст. 134 Конституции Республики Хакасия), но сами не принимают его. По мнению В.В. Комаровой, практика создания подобных совещательных и координационных органов подменяет и выхолащивает идею учредительного органа[1]. Как представляется, данные органы не обладают государственно-властными полномочиями и не могут быть включены в систему региональных органов власти.

Формулировка «иные органы государственной власти» предполагает институциональное распространение государственной власти регионов не только в «горизонтальной» плоскости, но и «по вертикали», посредством учреждения в конституциях и уставах государственных органов на местах. Такое право субъектов Федерации было подтверждено решениями Конституционного Суда РФ[2] и органов конституционной юстиции

---

[1] См.: *Комарова В.В.* Учредительная власть и формы ее реализации / В.В. Комарова // Современное общество и право. – 2011. – № 1. – С. 18.

[2] См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 708; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 92 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 4. – Ст. 532; По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и

субъектов[1]. Согласно правовым позициям органов конституционной юрисдикции система государственных органов субъектов Федерации может включать в себя как высшие региональные органы власти (законодательные и исполнительные), так и соответствующие территориальные органы, в том числе органы административно-территориальных единиц, предусмотренных государственным устройством субъекта. При этом местные органы государственной власти не могут быть образованы на уровне муниципальных образований, где публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления.

Нельзя не отметить разнообразие способов конституционно-правовой фиксации статуса местных государственных органов. В ряде субъектов Федерации их правовой статус на высшем конституционно-уставном уровне урегулирован весьма подробно. В Уставе Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. содержится ст. 47 «Территориальные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области». В Конституцию Республики Тыва от 6 мая 2001 г. включена ст. 114 «Территориальные органы Правительства Республики Тыва». В Уставе (Основном Законе) Владимирской области от 14 августа 2001 г. имеется отдельная Глава V «Территориальные органы и территориальные структурные подразделения Администрации области, департаментов Администрации области», состоящая, правда, всего из одной ст. 35.

Региональной конституционно-уставной практике известно и весьма схематичное отражение вопросов организации государственной власти на местах. В ряде Основных Законов субъектов Федерации позиционируется

дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

[1] См., напр.: По делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга Закона Санкт-Петербурга «О порядке назначения на должности руководителей территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга и их заместителей»: постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 3 апреля 2001 г. № 011 // Санкт-Петербургские ведомости. – 2001. – № 70.

только возможность их создания (например, ст. 29 Устава Костромской области) либо констатируется, что территориальные органы исполнительной власти входят в систему государственных органов, но нет статей конституции или устава, конкретизирующих их правовой статус (ст. 64 Конституции Республики Ингушетия).

Специфично изложение вопросов организации территориальных государственных органов в Курганской области. В ст. 78 Устава этой области, посвященной системе органов власти области, отмечено, что исполнительно-распорядительные (территориальные) органы государственной власти образуются только в двух городах областного подчинения Курган и Шадринск. Создание аналогичных органов в районах области допускается, но предметно не конкретизируется.

Нет единства в вопросе о том, к чьей компетенции относится учреждение территориальных государственных органов субъектов. В отдельных субъектах Федерации вопросы образования территориальных органов исполнительной власти на конституционном (уставном) уровне отнесены к полномочиям руководителя высшего органа исполнительной власти региона.

Главы исполнительной власти тех или иных субъектов Федерации вправе: создавать территориальные органы исполнительной власти для выполнения отдельных полномочий (ст. 28 Устава Калужской области); назначать на должность и освобождать от должности руководителей территориальных подразделений органов исполнительной власти области в муниципальных образованиях области (ст. 50 Устава (Основного Закона) Челябинской области); устанавливать полномочия, порядок создания, реорганизации, ликвидации, организации деятельности территориальных исполнительных органов власти (ст. 47 Устава Новосибирской области). В то же время конституции и уставы значительного числа субъектов Федерации относят вопросы порядка образования, деятельности, установления компетенции, формирования территориальных органов исполнительной

власти к полномочиям высшего органа исполнительной власти региона. Отличается своеобразием организация государственной власти на местах в Белгородской области. Согласно ст. 39 Устава Белгородской области свои территориальные органы государственной власти создают департаменты, комитеты управления и комиссии. Правительство области только утверждает порядок их образования.

Как представляется, наиболее оптимальный способ регулирования организации и деятельности исполнительной власти на местах определен в Уставе Московской области. Согласно ст. 61 Устава этого субъекта Федерации территориальные исполнительные органы власти формируются Правительством Московской области в соответствии с областным законом о системе исполнительных органов и структурой исполнительных органов власти Московской области, определяемой Губернатором области. Данный порядок в полной мере согласуется с предписаниями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в п. 4 ст. 17 которого установлено, что структура исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом соответствующего региона.

Проведенный анализ места и роли «иных органов государственной власти» в механизме реализации конституций (уставов) субъектов позволяет сформулировать следующие выводы. Некоторые из названных органов образуются по усмотрению субъектов Российской Федерации и конституируются последними в региональных основных законах. К их числу относятся конституционные (уставные) суды, местные (территориальные) органы государственной власти, органы учредительной власти. Другие государственные органы, хотя и не названы прямо в ст. 2 данного Федерального закона, однако создаются во всех регионах в соответствии с иными федеральными нормами. Таковыми в регионах России являются мировые судьи субъектов Российской Федерации.

По результатам исследования можно констатировать, что в решении вопроса об обязательности образования тех или иных региональных органов власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации в настоящее время нет последовательности и четкой логики. Между тем фактическое учреждение каждого органа власти влечет расходы из регионального бюджета и, как следствие, требует дополнительного обоснования. Полагаем, что место и роль органа власти в механизме реализации региональной конституции или устава является одним из главных критериев его включения в единую систему региональной государственной власти.

Изложенное позволяет говорить о том, что действующие в России федеральный и региональные основные законы образуют с органами публичной власти своего рода симбиоз, пребывают в состоянии перманентной обусловленности. С одной стороны, Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов учреждают систему органов региональной власти, выступают ее главным нормативно-правовым ориентиром, с другой – государственные органы реализуют их положения в порядке правотворчества, обеспечивают их правовую охрану, способствуют соблюдению конституционных и уставных норм, осуществляют их установления в иных формах. Таким образом, системная организация власти представляет собой необходимый элемент организационно-правовой реализации конституций и уставов. Без учреждения и формирования системы органов власти Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов теряли бы всякий смысл.

2.1.2. Формирование компетенции региональных органов государственной власти в условиях реализации конституционного принципа федерализма

Становление подлинных федеративных отношений в России, провозглашение принципа федерализма в Конституции Российской Федерации 1993 г. в качестве основы конституционного строя обозначили

направления серьезных научных исследований этой сферы. Ключевыми понятиями, оказавшимися в центре исследовательского поля, стали такие категории как «федерализм», «федерация», «субъект федерации», «предметы совместного ведения федерации и субъекта федерации», «предметы ведения субъекта федерации», «компетенция органа государственной власти», «полномочия органа государственной власти». С учетом того, что большинство явлений области федеративных отношений так или иначе связано с проблемами реализации конституций и уставов, определением и разграничением компетенции органов власти, обратимся к их основному содержанию.

Понятие «федерализм» принято рассматривать в широком и узком смысле слова. В самом общем значении под федерализмом понимается идеология, образ жизни, принцип взаимоотношений между различными государствами, а также общностями людей и государством вне зависимости от формы его политико-территориального устройства (унитарной, федеративной, конфедеративной), содержанием которого является оптимальное и справедливое разделение публичной власти в обществе на основе децентрализации, учета интересов всех сторон этих связей и отношений[1]. В узком понимании федерализм – одна из основ конституционного строя. Учитывая, что конституционный строй – это система конституционных отношений, конституционных норм и принципов, регулирующих и закрепляющих отдельные виды общественных отношений существующего реального строя[2], федерализм можно рассматривать и как конституционный принцип, и как фактически существующие

---

[1] См.: *Черепанов В.А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: монография / В.А. Черепанов – М., 2003. – С. 10.

[2] См.: *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России / В.Т. Кабышев // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник. – Саратов, 1993. – С. 4; *Румянцев О.Г.* Указ. соч. С. 28; *Мамонов В.В.* Конституционные гарантии национальной безопасности России / Мамонов В.В.; Под ред.: Кабышева В.Т. – Саратов, 2004. – С. 13; Конституционное право России / под ред. Г.Н. Комковой. – С. 63.

конституционно-правовые отношения, связанные с разделением предметов ведения Федерации и субъектов, размежеванием компетенции органов публичной власти[1]. Выделяются и другие аспекты широкого и узкого понимания федерализма[2].

Следует отметить, что в России конституционно-правовые основы отечественного федерализма закрепляют не только Конституция Российской Федерации, но и конституции (уставы) субъектов Федерации. А.Б. Каягиным высказано мнение о том, что необходимо ввести самостоятельное конституционно-правовое понятие «конституционный или уставный строй субъектов Российской Федерации», под которым он понимает отраженные в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации реально существующие политические, экономические, социальные устои жизни субъекта Российской Федерации, не противоречащие основному закону Российской Федерации и основным законам субъектов Российской Федерации, призванные обеспечивать единство и целостность России. При этом, анализируя соотношение понятий «конституционный строй Российской Федерации» и «конституционный (уставный) строй субъектов Российской Федерации», автор приходит к выводу, что они соотносятся между собой аналогично соотношению общего и частного[3]. В числе основ конституционного (уставного) строя субъектов им обозначен и принцип федерализма[4].

Безусловно, практика закрепления базовых конституционных норм и идей на уровне региональных основных законов несет в себе определенное рациональное зерно. Однако указание на основополагающий характер норм,

---

[1] См.: *Кабышев В.Т.* Российский федерализм: конституционные основы, тенденции развития // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М., 2013. – С. 60-63.

[2] См. подр.: *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма / М.В. Глигич-Золотарева – М., 2006. – С. 20-21.

[3] См.: *Каягин А.Б.* Отражение основ конституционного строя Российской Федерации в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Каягин Андрей Борисович. – Челябинск, 2003. – С. 10.

[4] См.: Там же. С. 11.

содержащихся в установленных субъектами главах конституций или уставов, порождает идею иерархичности конституционных (уставных) положений, что, в свою очередь, может иметь не только положительные, но и негативные последствия[1]. Применительно к принципу федерализма угрожающая ситуация может возникать тогда, когда в главах конституций или уставов закрепляются предметы ведения, не находящиеся согласно федеральной Конституции в распоряжении субъектов Федерации, значительно повышающие уровень компетенции региональных органов власти. Такие примеры, к сожалению, имели место в отечественной конституционной практике. Произвольное возведение тех или иных правил поведения в ранг конституционных основ федерализма, искусственное придание им приоритетной силы может повлечь существенные сбои и перекосы в механизме реализации конституций и уставов, повлиять на фактические отношения, возникающие на уровне регионов и, в конечном счете, деформировать конституционный строй.

В теории от правовой категории «федерализм» следует отличать понятие «федерация». По справедливому мнению ученых, они не тождественны[2]. Существует два основных подхода к научному определению федерации. Согласно одному из них федерация – это государство с федеративным устройством[3]; государство, которое поделено на одно центральное и два и более региональных правительств[4]. Другой подход характеризует федерацию как форму политико-территориального устройства государства, которая заключается в разделении государственной власти

---

[1] См.: *Петров А.А.* Идея иерархичности положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: нормативное закрепление и проблемы реализации / А.А. Петров // Академический юридический журнал. – 2008. – № 2. – С. 17.

[2] См., напр.: *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России / Т.В. Заметина – М., 2010. – С. 24.

[3] См.: *Ким Ю.В.* Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): автореф. дис. … докт. юрид. наук / Ким Юрий Владимирович. – Тюмень, 2009. – С. 17.

[4] См.: *Кинг П.* Классифицирование федераций / П. Кинг // Полис. – 2000. – № 5. – С. 13.

между государством и составляющими его субъектами (государствами, государственными образованиями)[1].

Конструктивна позиция составителей Энциклопедического словаря «Конституционное право России» под общей редакцией В.И. Червонюка. По мнению авторов, федеративное государство – это объединение двух или нескольких государственно-территориальных (или национальных) образований (штатов, земель, краев, областей, республик и т. п.) в единое государство при сохранении за ними политической самостоятельности. В то же время федеративное государство – это достаточно распространенная форма государственно-территориального устройства[2]. Такой подход, по сути, объединяет обе точки зрения на существо категории. Действительно, федерацию можно рассматривать и в теоретико-правовом смысле как форму государственного устройства, которая является характеризующим элементом формы государства в целом. Но вместе с тем федерацией являются и конкретные государства. Примечательно, что данная дефиниция фигурирует в официальном наименовании Российского государства (Российская Федерация) и составляет его собственное имя.

Территория федерации состоит из территорий ее отдельных субъектов, обладающих определенной правосубъектностью. Субъект (член) федерации – это установленная федеративным договором (федеральной конституцией) форма территориальной организации публичной власти с присущими ей признаками государственности. Определяющим свойством, придающим субъекту федерации качество государственности, является прерогатива kompetenz-kompetenz (исключительное право определять собственную компетенцию), включающая непроизводные, потенциально не определенные публично-властные полномочия, самостоятельные учредительные права (по установлению своего статуса и системы органов публичной власти), право на

---

[1] См.: *Черепанов В.А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: монография. – С. 17-18.
[2] См.: *Иванец Г.И., Калинский И.В., Червонюк В.И.* Указ. соч. С. 383.

свое законодательство и судебную систему, гражданство, государственный язык и др. При этом субъект федерации суверенитета не имеет и государством в подлинном значении не является[1]. Субъектом Российской Федерации является государственно-территориальное образование, входящее в состав единого федеративного государства – Российской Федерации – и обладающее конституционно гарантированными правами по осуществлению государственной власти на соответствующей территории[2].

Одним из базовых принципов федеративного устройства России является разграничение предметов ведения и полномочий между государственными органами уровня Федерации и региональными органами публичной власти[3]. В настоящее время приходится с сожалением констатировать, что единое определение категорий, раскрывающих данный принцип федерализма, как в литературе, так и в конституционной практике, отсутствует. Примечательно, что ранее, наряду с теоретическим толкованием понятий «предметы совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации», «предметы ведения субъекта Российской Федерации», «компетенция органа государственной власти», «полномочия органа государственной власти», существовала их официальная законодательная трактовка (ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»)[4]. Однако законодательный ориентир, определяющий данные конституционно-

---

[1] См.: *Ким Ю.В.* Указ. соч. С. 11.

[2] См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / Авт.: В.Т. Кабышев, В.А. Кряжков, В.В. Невинский и др.; Отв. ред.: Кряжков В.А. – С. 115.

[3] См.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М., 2002. – С. 160-163.

[4] См.: О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (в ред. от 20 мая 2002 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3176; 2002. – № 21. – Ст. 1915 (утратил силу).

правовые дефиниции, был утрачен в связи с прекращением действия указанного Федерального закона[1].

В настоящее время в конституциях и уставах регионов наблюдается широкое разнообразие способов изложения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, компетенции и полномочий государственных органов.

Есть примеры, когда в конституциях или уставах имеются нормы, направленные на реализацию федеральной Конституции в части осуществления предметов ведения Российской Федерации на территории области. Так, в ст. 4 Устава Нижегородской области сказано, что по установленным Конституцией России предметам ведения Федерации областные органы власти осуществляют правоприменительную деятельность. В контексте принципа единства реализации законодательства данная норма представляет определенный интерес, хотя большого юридического значения не имеет. В силу своего прямого действия нормы Конституции Российской Федерации могут реализовываться на территории субъектов и без дополнительного закрепления правореализационных гарантий в региональном законодательстве.

Правовое регулирование предметов совместного ведения в регионах отличается разнообразием подходов. Как показывает опыт, субъекты Федерации, регулируя совместные с Российской Федерацией предметы ведения, в своих конституциях или уставах часто применяют бланкетный способ, предусматривающий отсылку к федеральному законодательству (ст. 8 Устава (Основного Закона) Калининградской области), нормативным договорам и соглашениям (ст. 6 Устава Белгородской области), либо наряду с федеральным законодательством к конституционному (уставному)

---

[1] См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон Рос. Федерации от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ (в ред. от 22 июля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 27 (ч. 2). – Ст. 2709; 2008. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3597.

законодательству субъектов (ст. 10 Устава Иркутской области, ст. 62 Конституция Чувашской Республики). Лишь в немногих регионах используется прямое перечисление совместных вопросов, переданных конкретному субъекту Федерации (ст. 10 Устава (Основного Закона) Тамбовской области, ст. 15-1 Устава Липецкой области[1]).

В Уставе Сахалинской области (ст. 12)[2], Уставе Мурманской области (ст. 24), Уставе Свердловской области (ст. 24), круг предметов совместного ведения совпадает с вопросами, установленными в ст. 72 Конституции России. Конституция Республики Тыва различает установленные Конституцией Российской Федерации предметы совместного ведения Российской Федерации и Республики Тыва (ст. 59) и полномочия Республики Тыва по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Тыва (ст. 61).

В отношении рассмотренных способов регулирования справедливо замечание И.А. Умновой о нежелательности включения в конституции, уставы субъектов Федерации перечня предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов[3]. С этой позицией созвучно мнение Т.В. Заметиной, указывающей на отсутствие необходимости дублирования в тексте конституций (уставов) субъектов положений ст. 71 и 72 Конституции РФ[4]. Думается, что перечисление всех вопросов совместного ведения, подлежащих разрешению в субъектах Федерации, вряд ли целесообразно. Это излишне загромождает текст конституции (устава), требует внесения частых поправок в основной закон субъекта в связи с корректировкой состава переданных полномочий. Достаточно того, что данные полномочия органов

---

[1] См.: Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 г. (в ред. от 26 июля 2013 г.) // Информационный бюллетень Липецкого областного Совета депутатов. – 2003. – № 4; Липецкая газета. – 2013. – 2 авг.

[2] См.: Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. (в ред. от 23 сентября 2013 г.) // Губернские ведомости. – 2001. – 11 июля; 2013. – 25 сент.

[3] См.: *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 169.

[4] См.: *Заметина Т.В.* Вопросы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами в конституциях (уставах) субъектов РФ / Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4 (68). – С. 42.

власти определены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Предметная отсылка к указанному Федеральному закону известна практике некоторых российских регионов (ст. 39 Устава Магаданской области[1], ст. 14 Устава Пензенской области[2]).

Роль Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в распределении полномочий органов власти по вертикали весьма значительна. По своему системообразующему и организационно-правовому воздействию данный Федеральный закон составляет серьезную конкуренцию конституциям и уставам субъектов и в связи с этим его влияние на процессы конституционной (уставной) реализации в регионах России нельзя не учитывать.

В литературе широко распространены мнения об избыточном правовом регулировании данным Федеральным законом вопросов организации и деятельности региональных органов власти. Как отмечает С.С. Собянин, отразив в названии этого нормативного правового акта стремление определить общие принципы организации государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель закрепил в нем достаточно детализированные принципы деятельности таких органов[3].

Высказываются и более критичные суждения. По утверждению П.А. Астафичева, федеральный законодатель уже имеет «положительный» опыт расширительного понимания терминов «общие принципы», «основные

---

[1] См.: Устав (Основной Закон) Магаданской области от 28 декабря 2001 г. (в ред. от 21 октября 2013 г.) // Магаданская правда. – 2001. – 29 дек.; 2013. – 22 окт.

[2] См.: Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Пензенские вести. – 1996. – 13 сент.; Пензенские губернские ведомости. – 2013. .– 30 дек.

[3] См.: *Собянин С.С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы / С.С. Собянин // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 5.

гарантии» и т. п., когда рамочный по своей природе Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» превратился в подробную инструкцию о проведении выборов и референдумов. Практика последних лет свидетельствует, что аналогичная судьба и у Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1]. По словам Н.А. Михалевой, на регламентации федеральных и региональных полномочий в сфере совместного ведения негативно сказывается излишняя детализация федеральных законов. Практически субъектам Федерации не остается возможности осуществлять собственное правовое регулирование[2].

Как следует из смысла и духа Конституции, субъекты Федерации должны обладать широкими возможностями по установлению и реализации собственной компетенции, осуществлению самостоятельного правотворчества, организации собственной системы государственных органов. Относительная автономия субъектов Федерации позволяет формировать свойственную им архитектуру конституционных (уставных) отношений, ориентируясь при этом на положения федеральной Конституции и учитывая специфику развития конкретного региона.

Для того чтобы Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не являлся «пособием по эксплуатации» конституционных норм, а действительно соответствовал своему конституционному предназначению, представляется необходимым провести ревизию его норм, регулирующих вопросы организации и деятельности региональных органов, сохранив в нем только

---

[1] См.: *Астафичев П.А.* Проблемы конституционного регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 2. – М., 2004. – С. 73.

[2] См.: *Михалева Н.А.* Указ. соч. С. 113.

общие, принципиальные положения. Конкретизация конституционных установлений в указанной сфере должна быть привилегией самих субъектов Российской Федерации, наделенных в соответствии с Конституцией значительной самостоятельностью в отношениях с федеральным Центром.

Соглашаясь с указанными выше критическими замечаниями, следует однако подчеркнуть, что урегулированность полномочий региональных органов власти в Федеральном законе не является абсолютной. Характерно, что федеральное законодательство предусматривает открытые перечни прав и обязанностей законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов (пп. «в» п. 1 ст. 5, п. 7 ст. 18; п. 2 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»), предоставляя субъектам Федерации некоторую самостоятельность в распределении государственно-властных полномочий. Отдельные вопросы, связанные с реализацией полномочий по предметам совместного ведения, выносятся на усмотрение самих субъектов.

В контексте изложенного определенный интерес представляет решение Новгородского областного суда от 7 сентября 2012 года по делу № 03–15/2012[1]. По мнению заявителей, обратившихся в суд, положение ст. 8 Областного закона «О выборах Губернатора Новгородской области» от 30 мая 2012 г. № 75–ОЗ, предусматривающее, что кандидаты на должность Губернатора Новгородской области выдвигаются избирательными

[1] См.: Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими части 1 статьи 8, статей 29 и 30 Областного закона Новгородской области от 30.05.2012 № 75-ОЗ «О выборах Губернатора Новгородской области» и постановления Новгородской областной Думы от 05.07.2012 № 228-5 ОД «О назначении выборов Губернатора Новгородской области»: решение Новгородского областного суда от 7 сентября 2012 г. по делу № 03–15/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=84167&delo_id=1540005&text_number=1 (дата обращения: 18.10.2012).

объединениями и не содержащее норм, определяющих право гражданина на самовыдвижение кандидатом на должность Губернатора ограничивает их пассивное избирательное право. Суд общей юрисдикции, рассматривающий дело, справедливо указал, что согласно подп. «к» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта устанавливается региональным законом. Аналогичная норма содержится в п. 2 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Уставе Новгородской области. В связи с этим суд пришел к выводу, что федеральное законодательство предоставляет право субъектам Федерации в своих законах предусматривать или не предусматривать выдвижение кандидатов на указанную выше должность в порядке самовыдвижения, то есть этот вопрос отнесен к компетенции субъекта Российской Федерации. Новгородская областная Дума, реализуя предоставленное ей федеральным законодателем правомочие, предусмотрела в оспариваемых нормах областного Закона (п. 1 ст. 8 и п. 1 ст. 29) порядок выдвижения кандидатов только избирательным объединением и не предусмотрела порядок самовыдвижения, что не противоречит названным выше федеральным законам и Уставу Новгородской области.

При определении предметов исключительного ведения многие субъекты Федерации избегают перечисления конкретных вопросов и используют формулировку, взятую из ст. 73 Конституции Российской Федерации: вне пределов ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъект Российской Федерации обладает всей полнотой государственной власти (ст. 9 Устава Еврейской автономной области[1], ст. 4

[1] См.: Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. (в ред. от 19 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Еврейской автономной области. – 2002. – № 6. – Ст. 516; Биробиджанская звезда. – 2013. – 25 дек.

Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ст. 23 Конституции Удмуртской Республики).

Вместе с тем существует немало субъектов, устанавливающих в основных законах свои исключительные предметы ведения (Карачаево-Черкесская Республика, Чувашская Республика, Курганская область, Белгородская область, Калининградская область, Вологодская область и др.). В тех регионах, где собственные предметы ведения не закреплены, по мнению Т.В. Заметиной, снижаются гарантии самостоятельности субъектов, установленные ст. 73 Конституции РФ, усложняется построение эффективной модели разделения власти по вертикали на основе принципа субсидиарности[1]. Данное утверждение логично и заслуживает поддержки. Также важно подчеркнуть, что применение в конституциях и уставах формулировки, заимствованной из ст. 73 федеральной Конституции, при отсутствии в них конкретного перечня предметов исключительного ведения субъектов создает возможность регулирования этих вопросов в текущем законодательстве и, как следствие, почву для злоупотреблений.

Следует констатировать, что в вопросах соотношения понятий «предметы ведения» субъектов Российской Федерации, «полномочия» или «компетенция» государственных органов у составителей региональных конституций и уставов нет определенности. Значение этих понятий нередко нивелируется.

В региональной практике имеются примеры, когда вопросы, подлежащие самостоятельному осуществлению в субъекте, отнесены не к предметам ведения субъекта, а к полномочиям органов власти (ст. 5 Устава Краснодарского края)[2]. Сопоставление соответствующих положений Устава

---

[1] См.: *Заметина Т.В.* Вопросы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами в конституциях (уставах) субъектов РФ / Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4 (68). – С. 42.

[2] См.: Устав Краснодарского края от 12 ноября 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Кубанские новости. – 1993. – 10 нояб.; Официальный сайт администрации Краснодарского края. Краснодар, 2013. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения 16.01.2014).

с конституционными (уставными) нормами других регионов позволяет утверждать, что круг полномочий органов Краснодарского края идентичен перечню предметов ведения субъектов Федерации. Между тем в перечне полномочий краевых органов присутствуют вопросы, которые вправе разрешать не только государственные органы. К примеру, указанное в ст. 5 Устава Краснодарского края полномочие по принятию краевых законов может выполнять другой важнейший участник уставной правореализации – население субъекта.

Существуют и иные способы изложения вопросов, присущих субъектам Российской Федерации. В некоторых конституциях и уставах статьи, содержащие предметы ведения, именуются «Полномочия города Москвы» (ст. 13 Устава города Москвы), «Предметы ведения и полномочия Кемеровской области» (ст. 7 Устава Кемеровской области), «Предметы ведения Алтайского края и полномочия его органов государственной власти» (ст. 61 Устава (Основного Закона) Алтайского края).

В Уставе Воронежской области есть отдельные нормы, посвященные рассматриваемым правовым категориям: ст. 16 «Предметы совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области», ст. 18 «Предметы ведения Воронежской области», ст. 19 «Полномочия органов государственной власти Воронежской области». Также имеется ст. 21 «Осуществление полномочий органов государственной власти Воронежской области по предметам совместного ведения», в которой идет перечисление широкого круга полномочий, реализуемых данными органами самостоятельно за счет средств областного бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Думается, что предусматривать в конституциях и уставах отдельную статью о полномочиях всех региональных органов без их распределения сообразно ветвям государственной власти или специальному предназначению нецелесообразно. Достаточно того, чтобы конкретные полномочия органов законодательной, исполнительной и судебной власти

излагались в основном законе субъекта в отдельных статьях согласно принципу разделения властей или в соответствии со специальной компетенцией и уточнялись в текущем законодательстве. Это позволит избежать дублирования полномочий органов власти субъекта в целом и органов, принадлежащих к отдельным ветвям государственной власти, в частности.

В отношении разграничения предметов ведения и полномочий в конституции или уставе региона разумно определять лишь общий подход и по усмотрению субъекта закреплять перечень предметов его исключительного ведения, как это сделали составители Уставов Самарской и Челябинской областей (гл. 3 Устава Самарской области[1], гл. 2 Устава Челябинской области).

Справедливо отмечено, что в реализации закона должны участвовать все субъекты, предусмотренные его нормами. Нельзя ограничивать круг участников только отдельными органами либо органами одного уровня[2]. Следует констатировать, что в предоставительно-обязывающей реализации конституций и уставов наряду с органами власти субъектов Федерации принимают участие и некоторые государственные органы федерального уровня.

Деятельность федеральных органов по осуществлению региональных конституций и уставов, с одной стороны, обусловлена федеративной природой Российского государства, с другой – единством системы федеральных и региональных органов власти.

Значительна роль Федерального Собрания РФ в законодательном установлении полномочий региональных органов власти. Права и обязанности государственных органов субъектов Федерации определяются в

---

[1] См.: Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. (в ред. от 10 октября 2012 г.) // Волжская коммуна. – 2006. – 20 дек.; 2012. – 12 окт.

[2] См.: *Тихомиров Ю.А.* Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 14.

принимаемых Парламентом России федеральных конституционных и федеральных законах (ст. 27, 28 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», ст. 5, 18, 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», ст. 23, 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1], ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»), воспроизводятся в региональных конституциях и уставах и реализуются на практике. Нередко конституции и уставы, определяя полномочия региональных органов власти, отсылают к конкретным федеральным законам, принятым Государственной Думой Федерального Собрания (ст. 15-1 Устава Липецкой области, ст. 14, 22, 38 Устава Пензенской области).

По оценке О.П. Личичана, в настоящее время сохраняются устойчивые тенденции развития региональных элементов правовой системы Российской Федерации, связанные с рецепцией норм федерального законодательства в законодательство субъектов, а также с повышением бланкетности норм регионального законодательства, приводящих к уменьшению степени автономизации регионального элемента правовой системы РФ. Данные тенденции вряд ли изменятся в ближайшее время, поскольку не наблюдается ни качественного улучшения нормотворческой деятельности субъектов РФ, ни изменения характера федерального законодательства, зачастую не оставляющего региональному законодателю возможности избежать

---

[1] См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2014. – № 6. – Ст. 565.

заимствований из федерального законодательства или ссылок на конкретные нормативные правовые акты, принятые органами власти Российской Федерации[1].

Особенно заметна роль федеральных законов при разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов. Как отметил Конституционный Суд России, Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов власти Российской Федерации и органов власти субъектов. Федеральный законодатель, таким образом, имеет свободу усмотрения при распределении и перераспределении государственно-властных полномочий между органами различных уровней единой государственной власти в России, с тем чтобы обеспечить наиболее эффективную реализацию государственных функций. При этом осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности, четкости и непротиворечивости, что предполагает, в частности, недопустимость закрепления за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий, при том, что сами эти полномочия должны быть адекватными их конституционному статусу[2].

На характер и состав компетенции региональных органов исполнительной власти воздействуют Президент РФ и федеральные органы

---

[1] См.: *Личичан О.П.* Современные тенденции развития региональных правовых систем / О.П. Личичан // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14. – С. 11.

[2] См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 452-О-О // ВКС РФ. – 2009. – № 1.

исполнительной власти, которые в своих подзаконных актах регулируют их отдельные полномочия[1].

В конституциях и уставах некоторых субъектов отражена роль федеральных органов при перераспределении компетенции посредством передачи полномочий с одного уровня власти на другой. Данные процедуры иллюстрирует ст. 23 Устава Чукотского автономного округа, в которой отмечено, что в соответствии с федеральным законом органы исполнительной власти автономного округа по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут принимать на себя осуществление части их полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В свою очередь, органы исполнительной власти автономного округа по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит настоящему Уставу, законам и иным нормативным правовым актам автономного округа.

Особенность реализации данных предписаний Устава заключается в том, что средством их практического воплощения выступает соглашение между органами власти – совместный акт федеральных и региональных органов. Вместе с тем порядок реализации соответствующих уставных норм определяется в нормативных правовых актах разного уровня: в первом случае – в федеральном законе, во втором – заявляется о недопустимости противоречия Уставу, законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации.

---

[1] См.: Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 27. – Ст. 2730; 2012. – № 53 (ч. 2). - Ст. 7868; Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов: постановление Правительства РФ от 21 февраля 2011 г. № 97 (в ред. от 31 августа 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10. – Ст. 1379; 2013. – № 36. – Ст. 4587.

В организационной реализации конституционного и уставного законодательства значительна роль Конституционного Суда РФ, который, несмотря на то, что в своей деятельности руководствуется федеральной Конституцией, опосредованно влияет и на содержание компетенции, установленной в региональной конституции или уставе, иных нормативных актах субъектов. Практика Конституционного Суда России весьма разнообразна. Сообразуя конституционные (уставные) нормы с положениями федеральной Конституции, он разъясняет и корректирует полномочия региональных органов власти при разграничении предметов ведения и полномочий, уточняет их компетенцию с позиций принципа разделения властей.

Таким образом, реализация конституционных (уставных) норм тесно связана с деятельностью федеральных органов власти. Приведенные примеры воплощения в практику юридических норм о компетенции государственных органов свидетельствует о необходимости их совместной, консолидированной правореализационной деятельности, неизбежной в условиях федеративного устройства Российского государства.

Резюмируя, важно отметить, что основы федеративного устройства России, отраженные в конституциях (уставах) субъектов и реализуемые в регионах фактически, не должны вступать в противоречие с основами конституционного строя, провозглашенными в Конституции Российской Федерации. С позиций конституционной законности представляется правомерным, чтобы в конституциях и уставах были изложены и практически воплощены в жизнь только те характеристики федерализма, которые непосредственно связаны с предметами ведения субъектов Российской Федерации, предметами совместного ведения Федерации и регионов, а также установленной и распределенной в соответствии с ними компетенцией региональных и федеральных государственных органов.

2.1.3. Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации как конституционная основа разграничения полномочий

Современная конституционно-правовая доктрина и практика, сложившиеся в условиях становления и развития федеративной государственности, предполагают дифференциацию государственной власти на самостоятельные ветви не только в центре, но и в отдельных регионах России. Возможность реализации конституционного принципа разделения властей, как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации следует из положений ст. 10 Конституции РФ. Позиция о распространении данной правовой нормы на уровень российских регионов была обозначена в целом ряде решений Конституционного Суда России. В частности, в постановлении Конституционного Суда от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края было подчеркнуто, что разделение властей закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя для России в целом, т. е. не только для уровня Федерации, но и для построения государственной власти в регионах[1].

Позднее Конституционный Суд неоднократно обращался к проблеме разделения властей в субъектах Федерации. Вопросам самостоятельности и взаимодействия региональных властей в учредительной сфере, в области законотворчества, в сфере реализации контрольных полномочий посвящены постановления от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области, от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области, определение от 18 января 2001 г. № 2-О по запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия[2] и другие решения.

---

[1] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.
[2] См.: Там же. 1996. – № 7. – Ст. 700; 1997. – № 51. – Ст. 5877; 2001. – № 6. – Ст. 606.

Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации служит необходимой правовой основой системной организации региональной власти, которая строится исходя из общих положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и конкретных предписаний конституций и уставов отдельных субъектов Российской Федерации.

Как показывает анализ, при регламентации конституционного принципа разделения властей субъекты Федерации придерживаются одного из двух наиболее распространенных вариантов. Первый воспроизводит ст. 10 Конституции России. Второй проецирует на уровень регионов п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Существуют и нестандартные подходы конституционного (уставного) оформления рассматриваемого конституционного принципа. Так, согласно ст. 46 Устава Липецкой области органы законодательной и исполнительной власти области взаимодействуют не только исходя из принципа разделения властей, но и их равнозначности.

Справедливо замечание А.Д. Керимова о том, что сторонники теории равенства властей выдают желаемое за действительное, необоснованно полагая, что существует некое «идеальное» состояние государственного механизма, практически реализованное в странах Запада, при котором обеспечено фактическое, а не формальное равенство всех властей, к которому надо стремиться, но которое не достигнуто нигде в мире и, более того, недостижимо в принципе[1]. Разделяя эту точку зрения, подчеркнем, что арифметическое равенство, равнозначность властей вряд ли достижимы. В реальности можно говорить только о стремлении к приблизительному равновесию ветвей государственной власти. С определенной долей

---

[1] См.: *Керимов А.Д.* Исполнительная власть в системе разделения властей / А.Д. Керимов // Гражданин и право. – 2001. – № 9. – С. 28.

условности, рассматривая данную проблему в институциональном (организационном) аспекте, можно допустить только равенство ветвей государственной власти перед законом, которое, по мнению Л.П. Волковой, должно проявляться в неотвратимости ответственности, в свободе выбора средств и методов, соответствующих природе властей и целесообразных именно в данный момент их применения[1].

В региональном конституционном (уставном) регулировании присутствуют и некоторые отклонения от традиционного разделения государственной власти на три ветви.

Как установлено в ст. 7 Устава Псковской области, государственная власть в области осуществляется на основе разделения властей на законодательную и исполнительную. Органы законодательной и исполнительной власти самостоятельны и взаимодействуют в пределах своих полномочий на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава и законов области. При этом в ст. 9 Устава декларируется, что судебную власть на территории области осуществляют суды, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом и федеральными законами. Однако о существовании судов субъектов Федерации и включении их в систему региональной власти в Уставе области не сообщается.

В Уставе (Основном Законе) Кемеровской области (ст. 8) также провозглашено, что государственная власть в ней осуществляется органами законодательной (представительной) и исполнительной власти на основе разделения властей в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и в соответствии с настоящим

---

[1] См.: *Волкова Л.П.* Исполнительная власть в системе разделения властей / Л.П. Волкова // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции (21–22 октября 2008 г.); Под ред.: Матейковича М.С. – Тюмень, 2008. – С. 112.

Уставом. Несмотря на это, в Уставе области имеется гл. 6. «Уставный суд Кемеровской области». Указанный орган судебной власти фактически еще не создан. Вместе с тем говорить о полном отсутствии судов региональной принадлежности в данном субъекте Федерации не стоит. В Кемеровской области учреждены и реально функционируют региональные суды общей юрисдикции – мировые судьи[1].

Таким образом, создается парадоксальная ситуация. Судебная власть субъектов в лице мировых судей в реальности образована и функционирует, но в основных региональных законах она не получила необходимой правовой регламентации.

Как представляется, в целях оптимизации распределения государственно-властных полномочий, обеспечения баланса властей в конституциях и уставах субъектов требуется провозглашать и фактически создавать государственные органы, представляющие все три ветви государственной власти.

Система разделения властей в субъектах Федерации в целом должна соответствовать федеральному уровню государственной власти, где представлены все три ветви. Однако высший орган конституционного контроля России определил, что соблюдение основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом, не означает копирования федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, установление единообразия для всех субъектов Российской Федерации[2].

Думается, что истина, как часто бывает, расположена посередине. Разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную – это одновременно и основа конституционного строя России

---

[1] См.: О мировых судьях в Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 27 ноября 2000 г. № 85-ОЗ (в ред. от 30 апреля 2013 г.) // Кузбасс. – 2000. – 27 дек.; Кузбасс (Приложение «Официально»). – 2013. – 14 мая.

[2] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

(ст. 10 Конституции РФ), и общий принцип организации законодательных и исполнительных органов (ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). С учетом того, что система органов власти регионов устанавливается субъектами самостоятельно, но сообразно с основами конституционного строя России и общими принципами организации региональных органов власти (ст. 77 Конституции РФ), в конституциях и уставах должны фигурировать все три ветви государственной власти. Основные функции, осуществляемые этими органами (законотворчество, исполнительно-распорядительная деятельность, правосудие) должны быть сопоставимы с аналогичными направлениями деятельности федеральных органов, но с той разницей, что они не должны выходить за пределы ведения субъектов Федерации. Иные неприоритетные для органов власти полномочия в регионах могут варьироваться с учетом местной специфики государственной деятельности.

В конституционной модели регулирования принципа разделения властей основной упор сделан на самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов (ст. 6 Устава (Основного Закона) Омской области, ст. 10 Устава Чукотского автономного округа, ст. 8 Устава Свердловской области). Вариант, калькирующий указанную выше норму Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяет цели разделения властей – баланс полномочий и их рассредоточение между государственными органами или должностными лицами (ст. 12 Устава Мурманской области, ст. 3 Устава Магаданской области, ст. 27 Устава Московской области).

Как первая, так и вторая модель конституционной (уставной) регламентации не охватывает всей сути принципа разделения властей,

поскольку его содержание составляют и самостоятельность, и взаимодействие органов власти, осуществляемое посредством механизма сдержек и противовесов.

С учетом сказанного наиболее приемлем опыт тех регионов, в основных законах которых отражены обе названные характеристики: самостоятельность и взаимодействие ветвей государственной власти. Так, в ст. 7 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай установлено, что органы законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей действуют самостоятельно, взаимодействуя друг с другом и не выходя за пределы своих полномочий. Подобного рода практика требует воплощения и в других регионах нашего государства.

Полномочия региональных государственных органов детерминированы основными функциями государственной власти и строятся сообразно принципу разделения властей.

Базовая часть компетенции законодательных (представительных) органов власти субъектов – законотворчество – урегулирована в конституциях и уставах достаточно подробно. Принятие законов указывается в первом ряду с другими полномочиями парламента, конкретизируется в отдельных статьях устава, посвященных стадиям законодательного процесса. В ряде конституций и уставов в составе полномочий парламента достаточно подробно перечислены вопросы, подлежащие законодательному регулированию (ст. 24 Устава Смоленской области, ст. 76 Устава Самарской области). Однако относить все эти вопросы к полномочиям парламентов в полной мере представляется ошибочным. Как справедливо отмечено, трудно признать правомерной практику тех регионов России, в которых собственные предметы ведения четко не сформулированы в конституции или уставе и закрепляются опосредованно через полномочия законодательных органов[1].

---

[1] См.: *Заметина Т.В.* Вопросы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами в конституциях (уставах) субъектов РФ / Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4 (68). – С. 42.

Получается, что в этих регионах предметы ведения субъекта олицетворяются с полномочиями органа власти. Однако правом принятия регионального закона располагает не только парламент, но и население субъекта, как часть многонационального народа России, являющегося носителем суверенитета, единственным источником власти (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

К тому же, несмотря на то, что парламент действительно обладает приоритетом в законотворческой деятельности, в процедурах создания закона участвуют и некоторые другие органы, относящиеся к иным ветвям государственной власти (к примеру, высшее должностное лицо субъекта Федерации). Закон – это продукт коллективной деятельности органов, принадлежащих к различным ветвям государственной власти.

Представляется более верным опыт разграничения компетенции в Республике Саха (Якутия). В ст. 57 Конституции (Основного Закона) этого субъекта Федерации отмечено, что законом Республики регулируются вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям этой Республики. Постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) принимаются решения по другим вопросам, находящимся в ведении республиканского парламента. Как видится, данный способ размежевания полномочий в области правотворчества целесообразно использовать и в других регионах России.

В целом следует отметить, что грамотное распределение полномочий по осуществлению законодательной деятельности в конституциях и уставах непосредственно отражается на эффективности реализации конституционных (уставных) норм и качестве регионального законотворчества.

Кроме основной деятельности по принятию законов парламент субъекта Федерации осуществляет и иные полномочия, предусмотренные конституциями (уставами) субъектов. По результатам анализа законодательства все иные парламентские полномочия можно подразделить на отдельные виды: кадровые, контрольные, представительские и

внутриорганизационные.

Кадровые полномочия законодательных органов власти связаны с их участием в наделении полномочиями отдельных должностных лиц, процедуре отрешения этих лиц от должности, а также согласовании кандидатур некоторых должностных лиц федеральных органов.

Контрольные полномочия реализуются по следующим направлениям: контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ; контроль за исполнением бюджета соответствующего региона; контроль за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации; контроль за соблюдением порядка распоряжения собственностью субъекта; контроль за выполнением программ социального, экономического, культурного развития и иных программ.

Представительские полномочия обусловлены выборным происхождением депутатского мандата, формированием парламента непосредственно населением соответствующего субъекта Российской Федерации. Они реализуются через парламентские слушания, публичные обсуждения законопроектов, событий, мнений; обращения с запросами в органы власти, включая Президента РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, а также в органы местного самоуправления. Кроме того, представительские функции регионального парламента осуществляются через деятельность членов депутатского корпуса. В этих целях депутаты вправе, а в определенных случаях обязаны вести прием избирателей; организовывать встречи с избирателями; рассматривать предложения, заявления и жалобы избирателей; направлять в органы публичной власти и общественные объединения депутатские запросы; изучать общественное мнение; выполнять наказы избирателей; отчитываться перед избирателями.

Группа внутриорганизационных полномочий направлена на обеспечение нормального функционирования органа законодательной (представительной) власти субъекта Федерации. К числу полномочий,

связанных с внутренней организацией и деятельностью регионального парламента, относятся следующие: назначение даты выборов в органы законодательной (представительной) власти соответствующего субъекта; избрание председателя, заместителя председателя и секретаря парламента, а также освобождение их от должности; формирование аппарата парламента; образование парламентских комитетов, комиссий и формирование их состава из числа депутатов; избрание председателей данных комитетов и комиссий и освобождение их от должности; принятие решения о самороспуске парламента; принятие решения о досрочном прекращении полномочий отдельного депутата (например, в случае совмещения депутатского мандата с занятием иной государственной или муниципальной должности).

Основной функцией исполнительной ветви государственной власти субъектов является исполнительно-распорядительная деятельность. Содержание исполнительно-распорядительных отношений сводится к следующему: с одной стороны, каждый орган в аппарате управления является исполнительным по отношению к вышестоящему и, в конечном счете, к представительному органу власти, а с другой, по отношению к органу нижестоящему он – распорядительный. Кроме того, органы исполнительной власти призваны реализовывать (исполнять) основные и ординарные законы Российской Федерации и ее субъектов, подзаконные нормативные правовые акты. На уровне регионов России эти государственные органы являются основным субъектом осуществления конституций и уставов в форме исполнения.

С позиций принципа разделения властей важно подчеркнуть, что в сферу управленческой и распорядительной деятельности не вправе вмешиваться ни один из государственных органов. Исполнительная власть призвана действовать самостоятельно, строго в пределах компетенции, очерченной Конституцией и законами, без каких-либо согласований с

органами других ветвей власти[1]. Естественно, данное утверждение не означает, что органы исполнительной власти ничем не ограничены в своей деятельности. Ограничителем действий органов исполнительной власти субъекта в сфере исполнительно-распорядительной деятельности выступают: контрольные полномочия федеральных органов исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения; контроль со стороны региональных органов законодательной (представительной) власти; нормоконтроль, осуществляемый органами судебной власти; прокурорский надзор и другие виды контрольно-надзорной деятельности государства. Однако, реализуя контрольно-надзорные полномочия, государственные органы обязаны проверять нормативные правовые акты и действия органов исполнительной власти только с точки зрения законности, но не целесообразности. Вторжение в исполнительно-распорядительную деятельность, осуществляемую органами исполнительной власти, имеющими приоритет в этой сфере, следует расценивать как нарушение конституционного принципа разделения властей в субъектах Федерации.

Осуществление основной исполнительно-распорядительной деятельности не исключает участия органов исполнительной власти в реализации иных полномочий. Так, компетенция главы исполнительной власти субъекта не исчерпывается только лишь исполнением нормативных правовых актов. Существует ряд специальных полномочий, связанных с совмещением главой субъекта Федерации статуса высшего должностного лица и руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта.

Первоначальная редакция п. 2 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержала важное предписание: в субъекте Федерации учреждается система органов исполнительной власти во главе с высшим

---

[1] См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – С. 7.

исполнительным органом субъекта, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа данного субъекта. Конституцией или уставом конкретного региона может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Высшее должностное лицо возглавляет высший исполнительный орган государственной власти соответствующего региона.

В 2004 г. последнее установление было исключено из текста Федерального закона, что породило неопределенность правового положения высшего должностного лица. Позиция федерального законодателя тем более не понятна, так как основы его статуса устанавливаются в главе III «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» указанного Закона. На это указывает и Конституционный Суд Российской Федерации, в одном из решений которого сделан вывод о том, что федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти[1].

Неопределенность статуса главы субъекта усиливает диспозитивная формулировка абз. 2 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где сказано следующее: конституцией (уставом) субъекта может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Фактически эта должность учреждена во всех регионах России. В связи с этим не возникает сомнений в том, что формулировку данной статьи требуется изменить: должность не «может быть установлена», а «устанавливается» (приложение 1).

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

Спорная ситуация, вызванная противоречивостью Федерального закона, отсутствием в нем четких императивных норм о принадлежности высшего должностного лица к исполнительной власти, дает повод провести определенную аналогию между статусом высшего должностного лица субъекта и Президентом РФ, который институционально не относится к исполнительной власти и занимает арбитражное положение в системе разделения властей. Элиминация юридической нормы о том, что высшее должностное лицо руководит высшим органом исполнительной власти субъекта, может существенно преобразовать организацию государственной власти в субъектах, так как, по сути, открывается путь к возобновлению практики, существующей до принятия Федерального закона № 184-ФЗ, когда должность главы исполнительной власти субъекта мог занимать не только глава республики, губернатор, мэр города федерального значения, но и другое лицо, утверждаемое законодательством субъекта[1]. Опыт размежевания данных государственных должностей между разными должностными лицами существует и в настоящее время (ст. 84 Конституции Республики Ингушетия).

В ряде регионов провозглашается, что высшее должностное лицо возглавляет исполнительную власть и несет ответственность за обеспечение исполнения высшим исполнительным органом власти субъекта действующего законодательства, но при этом высший исполнительный орган возглавляет другое лицо – председатель (ст. 20, 22 Устава Пермского края, ст. 75, 84, 85 Конституции Республики Дагестан). В данном случае высшее должностное лицо конституируется как глава государственного или административно-территориального образования, не возглавляющий непосредственно высший орган исполнительной власти субъекта, но при этом относящийся к исполнительной власти и руководящий ею. В связи с

[1] Согласно прежней редакции ст. 54 Устава города Москвы от 28 июня 1995 г. премьером Правительства являлся мэр или по его решению вице-мэр, а также иное лицо, назначенное мэром и утвержденное в должности постановлением Московской городской Думы (Ведомости Московской городской Думы. – 1995. – № 4).

разграничением данных должностей на практике возникают нежелательные коллизии применения конституционных норм об их компетенции. Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в одном из своих постановлений разрешил их следующим образом. Суд пришел к заключению, что утверждая структуру органов исполнительной власти, определяя общие условия их деятельности, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие с органами публичной власти и общественными объединениями, Глава Республики осуществляет общее руководство всей исполнительной властью регионального уровня, а не только высшего исполнительного органа – Правительства Республики. При этом функции и задачи, возложенные на Главу Республики, как на высшее должностное лицо и главу исполнительной власти не отменяют обязанностей Председателя Правительства по определению основных направлений деятельности и непосредственной организации работы Правительства Республики[1].

Вместе с тем нельзя не отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» разграничение компетенции подобного рода не проводит. В подавляющем большинстве современных субъектов Федерации все-таки преобладает совмещение постов высшего должностного лица и руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта (ст. 52 Устава Ростовской области, ст. 27 Устав Архангельской области, ст. 69 Конституции Республики Бурятия, ст. 34 Устава Хабаровского края).

Как представляется, руководствуясь положениями о самостоятельности в организации системы органов власти, субъекты вправе сами решать каким образом следует определять статус высшего должностного лица и

---

[1] См.: По делу о толковании пункта 1 части 1 статьи 83, статьи 89 Конституции Республики Северная Осетия-Алания [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2011 г. № 1-П. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

руководителя высшего органа исполнительной власти на том или ином историческом этапе своего развития. Существующее в субъектах Федерации разнообразие статусных характеристик высшего должностного лица в целом соответствует конституционным установкам (ст. 77 Конституции РФ). Поскольку Федеральный закон № 184-ФЗ об общих принципах четко не регламентировал правовое положение лидера исполнительной власти субъекта, российские регионы вправе использовать предоставленную федеральной Конституцией свободу выбора организационно-правовых форм исполнительной власти по своему усмотрению.

Среди полномочий, имманентных статусу высшего должностного лица, отражена возможность представлять субъект Федерации в отношениях с органами федерального, регионального и муниципального уровня при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом ему принадлежит право подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Федерации.

Характерно, что в соответствующих положениях конституций и уставов, впрочем, как и в п. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обозначен способ реализации представительских полномочий – заключение договоров и соглашений, но при этом не уточняется, какого рода договоры и соглашения (публично-правовые или гражданско-правовые) утверждаются высшим должностным лицом, а какие законом субъекта Федерации.

По мнению Н.Н. Толмачевой, в данном случае договоры, предлагаемые к утверждению, не должны утверждаться законом субъекта РФ, как требуется в соответствии с п. «з» п. 2 ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ, так как являются гражданско-правовыми и носят индивидуализированный

исполнительно-распорядительный характер[1].

Изложенное позволяет констатировать следующее: несмотря на то, что представительство – особое полномочие высшего должностного лица, характеризующее его как главу государственного образования, способ реализации представительских полномочий указывает и на другую сторону его правового статуса – принадлежность к исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Другое исключительное полномочие высшего должностного лица связано с его провозглашением в качестве гаранта конституции или устава (ст. 110 Конституции Республики Тыва, ст. 26 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, ст. 43 Устава (Основного Закона) Омской области). К сожалению, содержание этого полномочия в конституционном (уставном) законодательстве не раскрывается.

Как утверждается в литературных источниках, по отношению к полномочиям главы государства, как гаранта Конституции, Президент обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и правопреемство государства; участвует в законодательном процессе; принимает участие в формировании органов власти, тем самым взаимодействуя с ними; гарантирует соблюдение Основного Закона государства; представляет государство в международных отношениях, осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры; осуществляет контроль и применяет меры ответственности[2]. Таким образом, деятельность главы государства как гаранта Конституции охватывает и многие другие

---

[1] См.: *Толмачева Н.Н.* К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации / Н.Н. Толмачева // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 44.

[2] См.: *Тесленко М.В.* Правовая охрана Конституции Украины: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Тесленко Мирослава Викторовна. – М., 2009. – С. 36-40; *Полунина И.Е.* Глава Российского государства как гарант Конституции Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Полунина Ирина Евгеньевна. – М., 2010. – С. 11, 12, 18-23.

государственно-властные полномочия и, по сути, является более общим понятием по отношению к обеспечению безопасности государства, осуществлению внешних сношений, формированию органов власти, правотворчеству, исполнительским, контрольным, юрисдикционным и некоторым иным полномочиям, связанным с обеспечением реализации Основного Закона страны.

Безусловно, не все перечисленные полномочия главы государства как гаранта Конституции можно экстраполировать на уровень субъектов Российской Федерации. Более того, не во всех регионах России отдельно отражена эта статусная характеристика. Однако в любом случае можно с уверенностью утверждать, что даже если основной закон субъекта специально не упоминает о гарантирующих полномочиях высшего должностного лица, они предполагаются имплицитно с учетом его участия в механизме сдержек и противовесов, а также в различного рода процедурах по обеспечению конституционной (уставной) правореализации.

Необходимо отметить, что новеллы федерального законодательства 2004 г. предоставили руководителям исполнительной власти новые особые полномочия, в соответствии с которыми исполнительная власть субъекта была возведена на вершину региональной системы государственной власти. Речь идет о законодательно установленной возможности высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации обеспечивать координацию деятельности исполнительных органов с иными региональными органами (подп. «д. 1» п. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Указанные нововведения были восприняты и региональной конституционной (уставной) практикой (ст. 30 Устава (Основного Закона) Тульской области, ст. 55 Устава (Основного Закона) Саратовской области, ст. 52 Конституции Республики Карелия).

Как верно отмечено, координация означает не просто достижение единства равноправных, не подчиненных друг другу участников процесса управления, а подчинение их совместной деятельности воле координирующего органа или должностного лица. От координации отличается понятие взаимодействия, трактуемое как взаимное согласование двух и более субъектов управления, совместно решающих общую задачу и не подчиненных друг другу[1].

В связи с тем, что органы одного уровня, относящиеся к различным ветвям государственной власти, не подчинены другу по отношению к их деятельности логично употреблять термин «взаимодействие». Вместе с тем механизм сдержек и противовесов допускает верховенство определенной ветви власти в конкретной сфере государственной деятельности. Так, парламенты имеют приоритет в законотворчестве, органы исполнительной власти – в исполнительно-распорядительной деятельности, суды – в сфере осуществления правосудия.

Наделение руководителя органов исполнительной власти субъектов возможностью координации действий иных государственных органов без уточнения сферы координационной деятельности ставит исполнительные органы субъектов выше иных ветвей власти, что, безусловно, противоречит принципу разделения властей.

В региональном механизме разделения властей велико значение кадровых полномочий высшего должностного лица субъекта. Согласно действующему законодательству глава региона формирует высший исполнительный орган власти субъекта и принимает решение о его отставке; направляет в законодательный орган для последующего назначения кандидатуры на должности судей конституционного (уставного) суда;

---

[1] См.: *Максуров А.А.* Координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации / А.А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9. – С. 3; *Черкасов К.В.* Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа: монография / К.В. Черкасов; Под ред.: Сергуна П.П. – Саратов, 2008. – С. 143.

представляет законодательному (представительному) органу субъекта кандидатуры для назначения на должности мировых судей; участвует в формировании состава контрольно-счетных органов субъекта; участвует в формировании региональной избирательной комиссии; назначает своих полномочных представителей в государственные органы субъекта, федеральные органы, органы местного самоуправления; учреждает и формирует совещательные и консультативные органы; согласовывает назначение руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, прокурора субъекта Федерации.

Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации предполагает участие исполнительных органов власти в лице их руководителя в региональном законодательном процессе. К числу полномочий высшего должностного лица, выступающих инструментами механизма сдержек и противовесов, относятся следующие права и обязанности: координация законотворческой деятельности на предпроектном этапе, право требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа субъекта, а также созывать вновь избранный парламент на первое заседание ранее установленного срока; участие в работе законодательного органа субъекта с правом совещательного голоса; право законодательной инициативы, подписание и обнародование законов, право вето. Важно подчеркнуть: принимая участие в законотворческом процессе, высшее должностное лицо субъекта выступает не только заинтересованным наблюдателем, но и является активным участником осуществления регионального механизма сдержек и противовесов.

Правотворческая деятельность органов исполнительной власти проявляется не только в процессе законотворчества, но также реализуется в их собственном подзаконном правотворчестве. К компетенции высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации относится издание указов (постановлений) и распоряжений. В форме указов (постановлений) принимаются акты, носящие

нормативный характер, т. е. направленные на установление, изменение или отмену правовых норм (общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на неоднократное применение). В форме распоряжений принимаются акты по оперативно-распорядительным вопросам, они не являются нормативными, носят правоприменительный, индивидуальный характер. Необходимость их принятия связана с осуществлением организационной, исполнительной, контрольной деятельности и обеспечением применения норм права в отношении конкретных субъектов. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации практикуют принятие постановлений и распоряжений. Иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе издавать приказы, инструкции, положения, правила, регламенты и другие акты.

В своей правотворческой деятельности органы исполнительной власти независимы. В то же время принцип разделения властей не исключает участие органов законодательной и судебной власти в этом процессе. Так, согласно ст. 27 Устава Пермского края акты губернатора, правительства, а также нормативные правовые акты иных исполнительных органов Пермского края в трехдневный срок после подписания направляются в Законодательное Собрание Пермского края. Законодательное Собрание вправе обратиться к губернатору и (или) к Правительству с предложением о внесении изменений в изданные ими акты либо об их отмене, а также могут обжаловать указанные акты в судебном порядке. Данное контрольное полномочие парламента уравновешивается правомочием высшего должностного лица субъекта Федерации обратиться в региональный парламент с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления законодательного органа либо об их отмене, а также правом обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Нормативный контроль исполнительной власти как необходимый элемент системы сдержек и противовесов обеспечивается возможностью

привлечения парламента к конституционно-правовой ответственности. Справедливо, что процедура роспуска органа законодательной власти не замыкается исключительно на волеизъявлении лица, возглавляющего органы исполнительной власти субъекта. Согласно базовому Федеральному закону № 184-ФЗ 1999 г. (п. 2 ст. 9) роспуск регионального парламента по инициативе высшего должностного лица возможен только при условии установления судом факта противоречия принятых соответствующими органами легислатуры нормативных правовых актов законам, обладающим высшей юридической силой. Таким образом, конституционный деликт устанавливается органами судебной власти. Высшее должностное лицо субъекта выступает гарантом реализации решений суда.

Из содержания рассмотренных полномочий заметно, что положение высшего должностного лица в системе органов власти субъекта в настоящее время пребывает в пограничном состоянии. Особые полномочия высшего должностного лица выводят его из системы разделения властей по аналогии с Президентом Российской Федерации, но совмещение им должности руководителя высшего органа исполнительной власти дает возможность осуществлять полномочия в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и тем самым находиться в системе разделения властей, не только относясь к исполнительной власти субъекта, но и осуществляя общее руководство ею.

В закреплении полномочий «вторых лиц» органов исполнительной власти субъекты Российской Федерации применяют различные подходы. В тех регионах, где высшее должностное лицо является одновременно руководителем высшего органа исполнительной власти, первый заместитель руководителя регионального правительства (в некоторых субъектах – вице-губернатор) осуществляет полномочия, направленные на реализацию компетенции высшего должностного лица как главы региона, а также полномочия, связанные с руководством системой органов исполнительной власти. К примеру, вице-губернатор Рязанской области, являясь первым

заместителем председателя Правительства, исполняет обязанности председателя Правительства Рязанской области в случае временного отсутствия губернатора, по поручению губернатора председательствует на заседаниях областного Правительства, осуществляет координацию отдельных направлений его деятельности и может давать поручения заместителям председателя Правительства Рязанской области, а также выполняет иные обязанности в соответствии с утвержденным распределением полномочий и поручениями губернатора (ст. 22 Закона Рязанской области «О Правительстве Рязанской области»)[1].

В тех регионах, где глава субъекта Федерации и руководитель высшего органа исполнительной власти – разные лица, полномочия первых заместителей (вице-губернаторов) сосредоточены исключительно на исполнительно-распорядительной деятельности. Так, вице-губернатор – председатель Правительства Волгоградской области организует работу Правительства области, представляет областное Правительство в Российской Федерации и за ее пределами; участвует в выработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Волгоградской области; ведет заседания Правительства и осуществляет иные обязанности (ст. 15 Закона Волгоградской области «О Правительстве Волгоградской области»)[2].

Следует отметить, что в силу своей самостоятельности субъекты Федерации должны быть свободны в выборе форм организации исполнительной власти. В связи с этим поливариантность организационно-правовых форм института вице-губернатора можно признать приемлемой. В то же время требуется подчеркнуть, что в регионах, предполагающих совмещение статуса высшего должностного лица и председателя высшего органа исполнительной власти логично, чтобы вице-губернатор, с одной

---

[1] См.: О Правительстве Рязанской области: закон Рязанской области от 18 апреля 2008 г. № 48-ОЗ (в ред. от 15 октября 2013 г.) // Рязанские ведомости. – 2008. – 19 апр.; 2013. – 17 окт.

[2] См.: О Правительстве Волгоградской области: закон Волгоградской области от 15 марта 2012 г. № 21-ОД (в ред. от 24 июля 2012 г.) // Волгоградская правда. – 2012. – 16 марта; 2012. – 1 авг.

стороны, осуществлял содействие главе региона, с другой занимался координацией исполнительно-распорядительной деятельности. При этом целесообразно, чтобы руководство отдельными направлениями исполнительной деятельности осуществляли иные заместители высшего должностного лица, входящие в состав высшего органа исполнительной власти субъекта.

В целом высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладает общей компетенцией и обеспечивает согласованное функционирование других региональных органов исполнительной власти, объединяет и направляет их работу. При этом он осуществляет свои полномочия либо непосредственно, либо через подведомственные ему функциональные, отраслевые и территориальные органы исполнительной власти субъекта Федерации, которые несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер и отраслей управления.

В итоге проведенный анализ компетенции региональных органов исполнительной власти и их руководителя позволяет говорить о безусловном повышении роли исполнительной власти в современном механизме сдержек и противовесов. Рост политического и правового влияния высших должностных лиц субъектов происходит на фоне усиления федерального воздействия на регионы, связанного с централизацией государственного управления. Значительный перевес учредительных, контрольных, координационных и юрисдикционных полномочий Президента Российской Федерации и исполнительной власти субъектов при отсутствии адекватных средств воздействия у региональных парламентов и судов отразился на их организационной и функциональной самостоятельности и заметно видоизменил региональный механизм сдержек и противовесов.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что федеральным центром предпринимаются определенные меры по стабилизации регионального механизма сдержек и противовесов, в том числе путем усиления парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Несомненным позитивным шагом стало применение такой формы контроля, как ежегодный отчет высшего должностного лица или высшего органа исполнительной власти по итогам их деятельности, в том числе по вопросам, поставленным парламентом[1]. В своем Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. Президент России Дмитрий Медведев предложил включить в уставы и конституции субъектов Российской Федерации статьи о ежегодном отчете руководителей исполнительной власти перед местным парламентом по аналогии с федеральной Конституцией[2] и это предложение было воспринято не только региональными, но и федеральным законодателями[3].

Компетенция органов судебной власти субъектов Российской Федерации дифференцируется в зависимости от статуса региональных судов, к числу которых относятся органы конституционной юстиции (конституционные и уставные суды) и мировые судьи.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» мировой судья рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. При этом перечень вопросов, подлежащих рассмотрению мировыми судьями, не является исчерпывающим. Кроме дел, перечисленных в п. 1 ст. 3, к подсудности мирового судьи федеральными законами могут быть отнесены и другие дела.

Важно подчеркнуть, что в данной статье Федерального закона вообще не упоминается о регулировании полномочий мировых судей в региональном

---

[1] См.: О внесении изменения в Устав Ленинградской области: Закон Ленинградской области от 5 июня 2009 г. // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2009. – № 37; О внесении изменений в некоторые Законы Магаданской области в части контрольных полномочий Магаданской областной Думы в отношении губернатора Магаданской области [Электронный ресурс]: Закон Магаданской области от 28 июля 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. – 2009. – 13 нояб.

[3] См.: О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 14. – Ст. 1549.

законодательстве. Между тем в конституциях и уставах некоторых субъектов предусмотрена такая возможность. Так, в ч. 3 ст. 51 Устава Санкт-Петербурга определено, что полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом Санкт-Петербурга. Несмотря на такую установку, закон Санкт-Петербурга «О мировых судьях Санкт-Петербурга» компетенцию мировых судей все-таки не фиксирует[1].

Стоит поддержать мнение Т.А. Владыкиной, которая дает отрицательный ответ на вопрос о необходимости закрепления в законах субъектов Федерации норм о компетенции мирового судьи, дублирующих предписания федерального закона[2]. Учитывая действие конституционного принципа верховенства федерального закона, можно сделать вывод о том, что положения региональных законов, определяющие компетенцию мировых судей, не имеют никакого юридического значения.

В целом, есть веские основания утверждать, что правовое регулирование и реализация полномочий мировых судей выходит за рамки правовой системы регионов. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности их позиционирования в качестве судов субъектов Российской Федерации.

Порядок рассмотрения дел и компетенция конституционных (уставных) судов, напротив, определяется конституциями (уставами) субъектов и специальными региональными законами, что напрямую вытекает из положений п. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

В определении и реализации полномочий конституционных или уставных судов субъектам Федерации предоставлена значительная автономия. Среди полномочий, реализуемых в каждом субъекте Федерации,

---

[1] См.: О мировых судьях Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 24 октября 2000 г. № 552-64 (в ред. от 25 октября 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2000. – № 12; 2013. – № 33.

[2] См.: *Владыкина Т.А.* Компетенция мирового судьи: федеральные стандарты и региональное усмотрение / Т.А. Владыкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 7. – С. 37.

где есть конституционный или уставный суд, названы осуществление конституционного (уставного) нормоконтроля и толкование конституции (устава) субъекта РФ (п. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

Следует отметить, что ст. 27 указанного Федерального конституционного закона не предусматривает иных полномочий конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Однако Конституционный Суд РФ в своем определении по запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 6 марта 2003 г. № 103-О «О судебной системе Российской Федерации», подчеркнув, что предоставление им дополнительных прав вне указанных пределов не противоречит Конституции РФ, признал тем самым возможность расширения перечня полномочий конституционных (уставных) судов.

Субъекты Российской Федерации устанавливают ряд следующих дополнительных полномочий конституционных или уставных судов.

Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) согласно п. 7 ч. 1 ст. 3 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» вправе осуществлять предварительный контроль законов Республики о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия) с точки зрения соблюдения законодательной процедуры их принятия.

В некоторых субъектах конституционные и уставные суды разрешают споры о компетенции между региональными органами власти; между органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления; между органами местного самоуправления (Бурятия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия)).

Согласно региональному законодательству органы конституционной юстиции отдельных регионов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод и по запросам судов осуществляют проверку конституционности актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, в том числе законов и иных нормативных актов субъекта Федерации (Адыгея, Кабардино-Балкария, Марий Эл).

Конституционные (уставные) суды субъектов России оценивают конституционность договоров субъекта (Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия), Иркутская область); не вступивших в силу договоров между органами власти субъектов Федерации (Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария); международных договоров (Кабардино-Балкария); договоров между органами региональными и федеральными государственными органами (Башкортостан, Дагестан).

К числу важнейших полномочий органов конституционной юстиции субъектов следует отнести их участие в процедурах, связанных с досрочным прекращением деятельности иных региональных органов (Кабардино-Балкария, Саха (Якутия)).

В отдельных субъектах РФ органы конституционной юрисдикции представляют послание суда парламенту (Адыгея, Бурятия, Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия)).

В специальных законах о конституционных и уставных судах устанавливаются и некоторые иные полномочия этих органов судебной власти (проверка ненормативных актов органов публичной власти; актов, выносимых на референдум; решение вопросов об антиконституционности политических партий, ограничении их деятельности, запрещении и роспуске и т. д.).

Как представляется, в решении вопроса о правовом регулировании компетенции конституционных (уставных) судов нужен продуманный, взвешенный подход. Те полномочия, которые связаны с осуществлением конституционного (уставного) нормоконтроля, толкования конституции

(устава) субъекта, защиты прав и свобод в порядке конституционного судопроизводства, разрешением споров о компетенции между органами публичной власти в субъектах Федерации, дачей заключения о досрочном прекращении полномочий коллегиального состава органов и отдельных должностных лиц региональной власти, в обязательном порядке требуют отражения в федеральном законодательстве. Вопрос о закреплении за органами конституционной юстиции иных полномочий целесообразно вынести на усмотрение самих субъектов Российской Федерации (приложение 1).

Принцип разделения властей не является самоцелью, но его реализация обусловлена объективной необходимостью оптимального распределения полномочий между органами власти по горизонтали в целях организации взвешенного и эффективного механизма государственного управления. Представляется, что региональная система разделения властей, позитивно зарекомендовавшая себя на протяжении двух десятилетий, нуждается в совершенствовании. Нормальное функционирование этой системы без сбоев и перекосов требует усиления контрольных полномочий парламентов, создания конституционных (уставных) судов в каждом регионе, освобождения мировых судей от влияния иных государственных органов.

2.1.4. Конституционная (уставная) практика наделения полномочиями должностных лиц региональных органов государственной власти

Заключительный этап системной организации региональных органов власти связан с формированием их персонального состава. Специфика комплектации государственных органов, особенности наделения полномочиями главных должностных лиц не могут не сказаться на характере практического осуществления конституционных (уставных) норм. Ведь от того, кто придет к власти на выборах или в порядке назначения, зависит дальнейшее политическое и социально-экономическое развитие региона,

функционирование наиболее важных общественных отношений, состояние законности и правопорядка, эффективность реализации конституционного или уставного законодательства.

Чрезвычайно важно определить ту тонкую грань, которая проходит между возможностью федерального участия в процедурах формирования региональных органов власти и самостоятельностью субъектов Российской Федерации в решении кадровых вопросов регионального уровня.

Следует отметить, что на протяжении современной истории России субъекты Федерации по инициативе и под воздействием федерального центра уже неоднократно были вовлечены в механизмы движения государственной власти от децентрализации к централизованной модели управления и обратно.

В настоящее время степень участия федеральных структур в комплектации региональных органов власти нельзя оценить однозначно. С одной стороны, остаются в силе принятые в 2002 г. и скорректированные в 2013 г. положения федерального законодательства, устанавливающие ограничения в выборе избирательной системы при формировании законодательных (представительных) органов субъектов. С другой стороны, в 2012 – 2013 гг. произошли несомненные подвижки в сторону децентрализации порядка формирования органов региональной власти, связанные сначала с возвратом выборов высших должностных лиц регионов, а затем предоставлением субъектам права самостоятельно определять порядок возведения на должность высших должностных лиц: посредством прямых выборов или путем наделения полномочиями региональным парламентом по представлению Президента России.

Имеет смысл рассмотреть эти преобразования более подробно. В соответствии с принятым в 2002 г. Федеральным законом № 107-ФЗ[1] как

---

[1] См.: О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

минимум половина состава депутатского корпуса парламента субъекта либо половина состава одной из его палат должна формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Отметим, что ранее субъектам Федерации при установлении собственной избирательной системы был предоставлен максимально широкий выбор: от мажоритарной до пропорциональной.

Конституционные (уставные) законодатели и правоприменители были вынуждены согласиться с предложенными нововведениями, механически подстраивая свое законодательство и правореализационную практику под в том числе непродуманные нормы федеральных законов. Характерно, что сразу после своего появления Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стал предметом дискуссий и острой критики. Резонно замечание Л.А. Нудненко, которая указывала на то, что при принятии нормы п. 16 ст. 35 названного Федерального закона не были до конца проработаны возможные политические и организационные последствия нормативного закрепления обязательности введения пропорциональной избирательной системы, не полностью учтена региональная специфика и уже имеющийся опыт[1]. Последующие изменения федерального законодательства, связанные со снижением до 25 процентов числа депутатов региональных парламентов, избираемых по пропорциональной системе, подтверждает сделанный ей вывод[2].

Думается, что главная причина возникающих пробелов и коллизий избирательного законодательства кроется в том, что «Конституция РФ не

государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3024.

[1] См.: *Нудненко Л.А.* К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ / Л.А. Нудненко // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 29.

[2] См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 44. – Ст. 5642.

дает прямого ответа на вопрос, в чьем ведении находится правотворчество в сфере избирательного права»[1]. Пределы правового регулирования избирательного права субъектов Федерации на федеральном уровне четко не обозначены.

В связи с этим на практике складывается непростая ситуация. С одной стороны, нормы конституций и уставов призваны осуществлять прямое воздействие на формирование регионального избирательного законодательства, являются его базисными элементами. С другой, – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – также его «несущая конструкция»[2]. Законы субъектов Российской Федерации должны быть основаны на указанном Федеральном законе и не могут противоречить ему. В то же время региональные законы в состоянии не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на уровне регионов.

2012 г. был ознаменован рядом кардинальных преобразований конституционной системы Российской Федерации, связанных в том числе с либерализацией законодательства в области формирования органов региональной власти. Как видится, возврат к выборному порядку возведения на должность высших должностных лиц субъектов был вполне предсказуем и закономерен. Введенный в законодательство в декабре 2004 г. порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации – по представлению Президента Российской Федерации парламентом субъекта – вызывал множество вопросов в науке и практике применения и стал причиной появления многих коллизий действующего законодательства. Неопределенность формулировки «наделение полномочиями»;

---

[1] *Дубровина Е.П.* Указ. соч. С. 5.
[2] См.: *Воробьев Н.И.* Указ. соч. С. 13.

одностороннее воздействие Президента России на региональную систему разделения властей, сопряженное с угрозой роспуска парламента субъекта; ограничение избирательных прав граждан в связи с исключением права избирать и быть избранным на должность руководителя высшего исполнительного органа субъекта – вот неполный перечень проблем, порожденных отменой прямых выборов и введением процедур наделения полномочиями высшего должностного лица парламентом субъекта по представлению Президента России.

Как показывают социологические исследования, озвученная в Послании Д.А. Медведева Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. и получившая впоследствии законодательное оформление идея В.В. Путина о переходе к выборам руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов[1] находит поддержку у большей части российского населения. По данным социологического опроса, проведенного Фондом общественного мнения 14–15 января 2012 г. среди 1500 респондентов, находящихся на территории 100 населенных пунктов 43 субъектов Российской Федерации, 60 % опрошенных видят больше положительных последствий введения выборов главы региона населением. Лишь 9 % респондентов считают, что выборы высших должностных лиц субъектов повлекут больше отрицательных последствий. 30 % затрудняются ответить[2].

Вместе с тем саму центральную власть вполне устраивал и прежний, просуществовавший более восьми лет, порядок наделения полномочиями руководителей высших органов исполнительной власти субъектов. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что с момента объявления о переходе к выборам в целом ряде субъектов Федерации высшие должностные лица

---

[1] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Рос. газ. – 2011. – 23 дек.

[2] См.: Прямые выборы губернаторов. Опрос «ФОМнибус» 14-15 января 2012 г. // Сайт Фонда «Общественное мнение». М., 2012. URL: http://bd.fom.ru/pdf/d02pvg12.pdf (дата обращения: 23.01.2012).

уволены по собственному желанию до истечения срока своих полномочий, а новые руководители региональной исполнительной власти приобрели полномочия по старой схеме – их кандидатуры по представлению Президента Российской Федерации утверждены парламентами соответствующих регионов.

Кроме того, Д.А. Медведев в ходе интервью российским телеканалам 26 апреля 2012 г. прямо заявил о лояльности к прежнему порядку наделения полномочиями высших должностных лиц. Однако, по его мнению, общество уже созрело для перехода к выборной модели наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации[1].

Таким образом, переход к выборам высших должностных лиц регионов в 2012 г. – это безусловная уступка настроениям общества. Возвращение к выборному порядку наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации трудно оценить однозначно. С одной стороны, оно, безусловно, снижает федеральное воздействие на региональные отношения; повышает степень участия граждан в управлении делами региона, ставит исполнительную ветвь государственной власти на один уровень с законодательной властью, формируемой выборным путем; приближает региональную систему разделения властей к достижению необходимого баланса.

С другой стороны, можно констатировать, что в ходе реализации порядка наделения полномочиями образца 2012 г. центральная власть зарезервировала за собой определенные рычаги воздействия на избирательный процесс. В частности, Президент РФ по своей инициативе мог провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа власти), а также с кандидатами,

---

[1] См.: Интервью Д.А. Медведева российским телеканалам 26 апреля 2012 г. // Сайт Президента России. М., 2012. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/15149 (дата обращения: 23.01.2012).

выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения (ст. 1 Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"»). Из данной формулировки указанного Федерального закона неясны последствия проведения данных консультаций. С учетом того, что порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации, велика вероятность разрешения этого вопроса по усмотрению Президента России на подзаконном уровне правотворчества. Вместе с тем по заверению Конституционного Суда Российской Федерации, проведение Президентом России консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность; данная процедура меет именно консультативный характер и, следовательно, в действующем правовом регулировании не может рассматриваться как нарушающая предписания Конституции Российской Федерации[1].

В связи с тем, что указанный Федеральный закон от 2 мая 2012 г. предусматривал четкие сроки изменения конституционных (уставных) норм о выборном порядке высших должностных лиц субъектов, процедура преобразования региональных конституций и уставов стала, скорее,

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 8062.

формальностью. Это обстоятельство было отмечено и в региональной судебной практике[1].

Просуществовав сравнительно недолго и получив реализацию всего в пяти субъектах Федерации[2], данный порядок проведения выборов высших должностных лиц показал неоднозначное отношение общества к данной проблеме и был снова преобразован в связи с принятием Федерального закона от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Можно с уверенностью утверждать, что указанный Федеральный закон, предоставив субъектам Федерации значительную самостоятельность в выборе порядка наделения полномочиями высших должностных лиц, явился наиболее подходящим вариантом нормативно-правового регулирования одного из важнейших вопросов региональной кадровой политики. Как показала практика, официальные решения представителей регионов России по данному поводу стали складываться с учетом специфики соответствующих субъектов. Так, в Чеченской Республике было отдано предпочтение прямым выборам главы Республики (ст. 64 Конституции Чеченской Республики)[3], а в республиках Дагестан и Ингушетия представители общественности и государственной власти выступили за наделение полномочиями высшего должностного лица парламентом субъекта (ст. 76 Конституция Республики Дагестан, ст. 67 Конституции Республики Ингушетия).

---

[1] См.: По делу о даче заключения по проекту уставного закона Калининградской области «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области и отдельные законодательные акты Калининградской области» в части внесения изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области: постановление Уставного Суда Калининградской области от 7 июня 2012 г. № 2-П // Калининградская правда. – 2012. – 9 июня.

[2] В соответствии с требованиями Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ выборы высших должностных лиц субъектов Федерации состоялись 14 октября 2012 года в Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях.

[3] См.: Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (в ред. от 1 ноября 2012 г.) [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Выборы глав субъектов Федерации по новой схеме уже состоялись в восьми регионах России: Республике Хакасия, Забайкальском крае, Хабаровском крае, Владимирской области, Магаданской области, Московской области, городе Москва, Чукотском автономном округе[1]. Новый порядок наделения полномочиями высших должностных лиц получил неоднозначное истолкование в субъектах Федерации. Показательно решение Верховного Суда Республики Тыва от 7 июня 2013 г. по делу № 3-8/2013[2]. Предметом разбирательства стало положение ч. 1 ст. 2 Конституционного закона Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 93 ВХ-I «О статусе Главы - Председателя Правительства Республики Тыва», в которой на момент рассмотрения дела было предусмотрено, что гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Главы – Председателя Правительства Республики Тыва по представлению Президента России Верховным Хуралом (парламентом) Республики Тыва в порядке, предусмотренном федеральным законом и Конституцией Республики. В ч. 2 ст. 2 данного Закона было установлено, что решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица принимается на заседании Верховного Хурала, что также оспаривалось заявителем. Сопоставив указанные нормы республиканского закона с предписаниями п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от

---

[1] Сведения о назначении выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) на 8 сентября 2013 года // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2013. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/ electday/vib_080913/sved_1.html (дата обращения 17.09.2013).

[2] См.: О признании недействующими части 1 и 2 статьи 2, часть 3 статьи 7, абзаца четвертого части 3, части 6 и части 7 статьи 11 Конституционного закона Республики Тыва от 04.01.2003 № 93 ВХ-1 «О статусе Главы – Председателя Правительства Республики Тыва»: решение Верховного Суда Республики Тыва от 7 июня 2013 г. по делу № 3-8/2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://vs.tva.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=74523&delo_id=1540005 (дата обращения: 30.07.2013).

5 апреля 2013 г.), Верховный Суд Республики признал противоречащими федеральному законодательству и недействующими положения о наделении полномочиями Главы Республики Верховным Хуралом (парламентом) Республики по представлению Президента Российской Федерации.

С данной аргументацией суда вряд ли можно согласиться. Верховный Суд Республики Тыва не учел, что Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрел и иной порядок наделения полномочиями высшего должностного лица, альтернативный всеобщим выборам населением субъекта. В связи с этим, существующая на данный момент норма республиканского Конституционного закона, по сути, соответствовала Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но при этом противоречила ч. 2 ст. 110 Конституции Республики Тыва в редакции от 14 ноября 2012 года, действующей на тот период.

Как представляется, в данном деле следовало бы руководствоваться иными аргументами. Суду общей юрисдикции нужно было сослаться на норму Конституции Республики Тыва, устанавливающую наделение полномочиями высшего должностного лица парламентом субъекта по представлению Президента России. В данном случае ссылку суда общей юрисдикции на данную конституционную норму едва ли можно было расценить как посягательство на компетенцию Конституционного Суда Республики. Выбор способа наделения полномочиями высшего должностного лица предусматривался Федеральным законом, и конституционный закон Республики в указанной выше части вступал в противоречие с действующей республиканской Конституцией, в связи с чем мог быть признан судом общей юрисдикции недействующим и не подлежащим применению. Характерно, что Конституционный закон Республики Тыва от 11 июня 2013 г. № 1560 ВХ-1 «О внесении изменений в

Конституционный закон Республики Тыва “О статусе Главы - Председателя Правительства Республики Тыва”», вступивший в силу после вынесения итогового решения по делу, преобразовал ранее существующий порядок и предусмотрел возведение на должность Главы Республики посредством выборов гражданами России, проживающими на территории Республики Тыва и обладающими активным избирательным правом[1]. Таким образом, под воздействием позиции федерального суда общей юрисдикции была скорректирована основополагающая норма конституционного законодательства Республики.

В целом опыт последних десятилетий показал, что Российская Федерация в условиях конкретной исторической эпохи может различным образом видоизменять порядок наделения полномочиями глав регионов так, чтобы он отвечал достигнутому уровню развития народовластия и в то же время обеспечивал оптимальное на данном этапе соотношение между демократическим характером регионального управления и его эффективностью, способствовал успешному осуществлению поставленных целей и задач[2]. В то же время со всей уверенностью можно говорить и о том, что детальная унификация всех вопросов организации системы государственной власти региона в федеральном законодательстве, даже со ссылкой на их принадлежность к общим принципам, недопустима. Это противоречит ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, которая предоставляет субъектам Федерации относительную самостоятельность в этом отношении.

Следует отметить, что порядок комплектации иных органов исполнительной власти субъектов в меньшей степени подвержен федеральному воздействию и отличается некоторым разнообразием. В законодательстве регионов содержатся нормы о выражении согласия

---

[1] См.: О внесении изменений в Конституционный закон Республики Тыва «О статусе Главы –Председателя Правительства Республики Тыва»: Конституционный закон Республики Тыва от 11 июня 2013 г. № 1560 ВХ-1 // Нормативные акты Республики Тыва (приложение к газете «Тувинская правда». – 2013. – 16 июля.

[2] См.: *Джагарян А.А.* Губернаторская реформа в конституционно-правовом разрезе: предварительные оценки / А.А. Джагарян // Проблемы права. – 2012. – № 2. – С. 16.

законодательного органа при назначении: вице-губернатора (ст. 17 Устава Астраханской области), первого заместителя губернатора и Председателя Правительства области (ст. 7 Закона Орловской области «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области»)[1], иных представителей руководящего состава (ст. 58 Устава Кировской области)[2].

Порядок возведения на должность руководителей региональных органов исполнительной власти вызвал полемику и в научной среде. Суть вопроса связана с определением степени участия парламента субъекта в формировании состава органов исполнительной власти. Большинство придерживается мнения о том, что согласие регионального парламента требуется только при назначении на самые «ключевые» должности в органах исполнительной власти субъекта Федерации[3]. Отдельные авторы, настаивающие на усилении парламентского контроля, говорят о предоставлении парламенту права давать согласие на назначение значительного круга должностных лиц исполнительной власти, а также выражать им недоверие, ведущее к утрате ими своей должности[4]. Конституционный Суд России в определении от 18 января 2001 г. по запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия признал

---

[1] См.: О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области: Закон Орловской области от 17 марта 2009 г. № 879-ОЗ (в ред. от 13 апреля 2013 г.) // Орловская правда. – 2009. – 18 марта; 2013. – 19 апр.

[2] См.: Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. (в ред. от 9 декабря 2013 г.) // Вятский край. – 1996. – 9 апр.; Вести. Киров. – 2013. –17 дек.

[3] См.: *Некрасов С.И.* Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Некрасов Сергей Иванович. – М., 1999. – С. 22; *Степанова А.А.* К вопросу о контрольных полномочиях парламента / А.А. Степанова // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции. – М., 2003. – С. 385.

[4] См.: *Павлушкин А.В.* Компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Павлушкин Алексей Владимирович. – М., 2001. – С. 21; *Сурков Д.Л.* Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: автореф. дис. … докт. юрид. наук / Сурков Дмитрий Леонидович. – М., 1999. – С. 29.

недопустимость согласования кандидатур всех членов правительства, поскольку при этом нарушался бы баланс законодательной и исполнительной власти, имело бы место чрезмерное вмешательство законодательного (представительного) органа власти в прерогативы главы исполнительной власти[1]. Данная правовая позиция высшего органа конституционного контроля получила развитие в практике региональных конституционных (уставных) судов. По убеждению судей Конституционного Суда Республики Коми, для того, чтобы не был нарушен баланс взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью Республики Коми все заместители Главы Республики, включая и его первого заместителя, должны назначаться с согласия Государственного Совета Республики [2]. Вместе с тем, несмотря на позицию органов конституционной юрисдикции, некоторые исследователи и сейчас предлагают наделять парламенты субъектов правом не только согласовывать кандидатуры главных должностных лиц исполнительной власти[3], но и полностью формировать правительство (администрацию) субъекта[4].

Таким образом, конституционная теория и региональная практика не отрицают учредительную функцию парламента в отношении органов исполнительной власти. Однако в целях обеспечения независимости органов власти предполагается минимальное участие легислатуры в организации органов исполнительной власти субъектов Федерации.

При сравнении нетрудно заметить, что правовое регулирование и реализация большинства кадровых вопросов о назначении «вторых» лиц

---

[1] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 6. – Ст. 606.

[2] См.: По делу о толковании пункта 11 статьи 84 Конституции Республики Коми: постановление Конституционного Суда Республики Коми от 14 августа 2002 г. // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2003. – № 2. – Ст. 2449.

[3] См.: *Яндиев М.А.* Законодательная власть Республики Ингушетия в системе разделения властей: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Яндиев Муса Алхастович. – М., 2005. – С. 10.

[4] См.: *Демина И.А.* Закрепление принципов организации и системы органов государственной власти в уставном законодательстве области как субъекте Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Демина Ирина Александровна. – Саратов, 2006. – С. 6.

органов исполнительной власти и руководителей иных исполнительных органов в отличие от процедур наделения полномочиями высшего должностного лица, в большей мере сосредоточено в самих регионах. В этом отношении субъектам Российской Федерации предоставлена достаточная свобода в регламентации и практическом осуществлении конституционных (уставных) норм организационно-кадрового свойства.

Стоит отметить, что согласно ст. 78 Конституции России федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Как представляется, в случае передачи региональным органам исполнительной власти полномочий Российской Федерации по предметам исключительного ведения России и совместного ведения Российской Федерации и субъектов назначение их руководителей должно производиться с согласия полномочного представителя Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе. Вместе с тем возможность принятия окончательного решения по обозначенному вопросу должна быть зарезервирована за руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, процедуры согласования не должны затрагивать наделение полномочиями руководителей и иных представителей органов, не осуществляющих федеральные и совместные полномочия. Будучи самостоятельным в принципиальных вопросах организации региональных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации), высшее должностное лицо должно оставаться свободным и в принятии решений о назначении указанных лиц на руководящие посты.

Для предотвращения возможных разногласий по кандидатурам на руководящие должности требуется детально проработать и нормативно урегулировать механизм проведения консультаций между полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе и

высшим должностным лицом субъекта Федерации. Предложенные изменения целесообразно закрепить в Указе Президента России, устанавливающем статус его полномочного представителя в федеральном округе[1].

Формирование иных органов исполнительной власти субъектов производится в соответствие с законодательством о государственной гражданской службе. Несмотря на то, что многие конституции и уставы предусматривают отдельные главы (гл. 4 «Основные начала государственной гражданской службы Курганской области» Устава Курганской области, гл. 9 «Государственная и муниципальная службы в Рязанской области» Устава (Основного Закона) Рязанской области) или статьи (ст. 5 Устава Ленинградской области, ст. 8 Устава Новосибирской области), посвященные государственной гражданской службе, процедуры поступления на нее в основных законах субъектов практически не регулируются. Конституционная (уставная) регламентация порядка наделения полномочиями работников исполнительной власти преимущественно сводится к отсылке к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 68 Устава (Основного Закона) Амурской области). Лишь редкие конституции и уставы содержат бланкетные нормы, отсылающие не только к федеральному законодательству, но и к законам о государственной гражданской службе субъектов (ст. 65 Устава (Основного Закона) Саратовской области).

В Уставе г. Москвы (ст. 47) отмечено, что вопросы организации государственной гражданской службы города Москвы регулируются законами города Москвы. Аналогичная норма имеется в Уставе Санкт-Петербурга (ст. 18)[2]. Подчеркнем, что последние примеры – скорее

---

[1] См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 2 февраля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112; 2013. – № 6. – Ст. 490.

[2] См.: Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. (в ред. от 11 декабря 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1998. – № 2; 2013. – № 40.

исключение, чем общее правило. Существенная часть конституций и уставов вообще не регулирует порядок доступа граждан к государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 5) предоставляет субъектам Федерации возможность правового регулирования отношений, связанных с гражданской службой, и думается, что субъекты должны активнее использовать предоставленное им право, закрепляя специфику формирования состава органов в конституциях (уставах) и конкретизируя эти нормы в текущем законодательстве.

Существенна доля федерального участия в правовом регулировании порядка наделения полномочиями судей конституционных (уставных) судов субъектов, который определяется в подп. «з» п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: судьи конституционного (уставного) суда субъекта назначаются на должность на основании постановления регионального органа законодательной власти.

Между тем, парламент субъекта Федерации – не единственный орган, участвующий в этой процедуре. В некоторых субъектах Федерации кандидатуры соответствующих судей предлагаются для последующего назначения парламенту органами всех ветвей власти на паритетных началах. В силу ст. 102 Конституции Республики Адыгея, ст. 4 Закона Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея» судьи Конституционного Суда Республики назначаются на должность на основе равного представительства кандидатов от законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти[1]. В соответствии со ст. 15 Закона

---

[1] См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6; Советская Адыгея. – 2013. – 13 апр.

Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», направленной на реализацию ст. 50 Устава Санкт-Петербурга, представление кандидатур на должность судей Уставного суда может осуществляться губернатором Санкт-Петербурга, группами депутатов Законодательного Собрания[1].

Таким образом, в процедурах назначения на должность судей конституционных (уставных) судов заметно проявление механизма сдержек и противовесов, действующего в рамках региональной правовой системы. Учредительные полномочия законодательной и исполнительной ветвей уравновешиваются контрольными полномочиями органов конституционной юстиции. Также в арсенале конституционных и уставных судов находится такое средство, как проверка конституционности (уставности) актов, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти, что также является противовесом кадровым полномочиям иных органов власти. Кроме того, соответствующие судебные органы принимают участие в процедурах досрочного прекращения полномочий некоторых должностных лиц и органов власти регионов. Тем самым в субъектах, в которых образованы органы конституционной юстиции, обеспечивается баланс ветвей власти, способствующий эффективной реализации ряда конституционных (уставных) норм.

Анализ конституционной (уставной) практики наводит на мысль о том, что механизм реализации принципиальных положений конституций и уставов субъектов, связанных с комплектацией конституционных (уставных) судов, заложен, прежде всего, на федеральном уровне. Исключительно в рамках региональной правовой системы реализуются нормы конституций и уставов, предусматривающие порядок внесения предложений о кандидатах на должность судей.

---

[1] См.: Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (в ред. от 17 июля 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2000. – № 9; Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2013. – № 7.

Вопросы формирования корпуса мировых судей урегулированы в Федеральном законе «О мировых судьях в Российской Федерации» (ст. 6), согласно которому мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным органом власти субъекта Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном региональным законом. Таким образом, субъектам Федерации предоставлена некоторая самостоятельность в выборе алгоритма наделения полномочиями мировых судей – один из немногих вопросов организации мировой юстиции, который выносится на усмотрение регионов России и реализуется ими непосредственно в конституционной (уставной) практике.

Наличие двух вариантов наделения полномочиями мировых судей предполагает возможность реализации конституционных (уставных) норм исключительно в пределах региональной правовой системы (субъекты сами определяют способ наделения полномочиями мировых судей и принимают законы, уточняющие этот порядок). Однако, несмотря на возможность выбора способа формирования, все без исключения регионы России предпочли их назначение на должность законодательным органом субъекта по представлению государственных органов, определенных региональным законодательством.

В отношении способов направления кандидатур в региональный парламент в субъектах сформировалась весьма разнообразная правореализационная практика. Преимущественно в самих конституциях или уставах этот порядок прямо не регламентируется. В лучшем случае устанавливается орган, выносящий окончательное решение по назначению судей, и содержится отсылка к региональному закону (ст. 56 Устава

Забайкальского края[1], ст. 48 Устава (Основного Закона) Ямало-Ненецкого автономного округа)[2].

Конструктивна практика тех регионов, в которых определены главные участники наделения полномочиями мировых судей. Так, в ст. 52 Устава Белгородской области установлено, что мировые судьи назначаются Белгородской областной Думой по представлению губернатора области. Отбор кандидатов на должности мировых судей области осуществляется на конкурсной основе. Порядок и условия проведения конкурса устанавливаются областным законом. Аналогичный подход используется и в некоторых других субъектах Федерации (Иркутская область, Свердловская область).

Следует отметить, что суды общей юрисдикции заняли в этом вопросе иную позицию. Так, по убеждению Астраханского областного суда, установление законодателем субъекта Федерации такого порядка назначения мирового судьи, при котором требуется заключение высшего должностного лица субъекта, прямо противоречит федеральному законодательству[3]. Аналогичной позиции придерживаются и другие органы судебной власти[4].

---

[1] См.: Устав Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. (в ред. от 24 октября 2013 г.) // Забайкальский рабочий. – 2009. – 18 февр.; 2013. – 29 окт.

[2] См.: Устав (Основной Закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 декабря 1998 г. (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2008. – № 1; Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2013. –№ 10-1.

[3] См.: Об оспаривании, признании недействующим в части Закона Астраханской области от 9 сентября 2005 г. № 47\2005-ОЗ «О мировых судьях в Астраханской области»: решение Астраханского областного суда от 17 января 2013 г. по делу № 3-33\2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.ast.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=246798&delo_id=1540005&text_number=1 (дата обращения: 31.10.2013).

[4] См.: О признании недействующим пункта 1 статьи 2 Закона Пермского края от 5 декабря 2006 г. № 28-КЗ «О мировых судьях в Пермском крае» в части установления права губернатора Пермского края на внесение в Законодательное Собрание Пермского края кандидатуры для назначения на должность мирового судьи и подготовку проекта постановления о назначении на должность мирового судьи, вносимого в Законодательное Собрание Пермского края: решение Пермского краевого суда от 20 марта 2013 г. по делу № 3-31-2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op= case&n_c=1&case_id=730357&delo_id=1540005 (дата обращения: 31.10.2013);

Как видится, установление круга субъектов, обладающих правом комплектации состава региональных органов власти – вопрос достаточно серьезный для того, чтобы урегулировать его на самом высоком уровне регионального законодательства – в конституции или уставе субъекта. При этом конкретизация порядка назначения на должность может быть отражена и в текущем региональном законодательстве.

В целом концентрация полномочий по формированию региональных органов власти в распоряжении федерального центра стала характерной чертой современности. Между тем в условиях существования федеративной государственности и функционирования принципа разделения властей сосредоточение организационно-кадровых полномочий на уровне федерального центра не всегда уместно и правомерно. Думается, что в соотношении централизации и децентрализации кадровых полномочий в отношении органов региональной власти нужна оптимальность и взвешенный подход.

Те органы власти, которые осуществляют по большей части полномочия субъектов Федерации, а также совместные полномочия Российской Федерации и регионов, должны формироваться исключительно силами самих субъектов. Им же (регионам) целесообразно передать прерогативы правового регулирования вопросов кадрового обеспечения соответствующих органов. Естественно, что при этом субъекты Федерации должны руководствоваться как основами конституционного строя, так и общими принципами организации власти, установленными в Конституции РФ и федеральном законе. В числе таких органов следует указать законодательные (представительные) органы власти субъектов,

---

О признании недействующей части 1 статьи 7 в части слов «согласованному с Главой – Председателем Правительства Республики Тыва» Конституционного закона Республики Тыва от 4 ноября 1999 г. № 363 «О мировых судьях Республики Тыва»: решение Верховного Суда Республики Тыва от 22 января 2013 г. по делу № 3-1/2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://vs.tva.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=74423&delo_id=1540005 (дата обращения: 31.10.2013).

конституционные (уставные) суды, учредительные органы власти (конституционные собрания). Что касается органов, призванных обеспечивать реализацию не только полномочий субъектов, но и компетенции федеральных органов власти, возможно определенное, дозированное участие федерального центра в правовом регулировании процедур наделения полномочиями должностных лиц и их фактического формирования. В данном случае окончательное решение должно оставаться за государственными органами или населением субъектов, однако предложения о кандидатурах на вакантные государственные посты должны поступать в том числе и от представителей федеральных структур, политических партий. К последней категории следует отнести органы исполнительной власти субъекта в лице их руководителя, что обусловлено возможностью реализации ими как федеральных, так и совместных с Федерацией полномочий.

Глава 2.2. Правотворчество региональных органов государственной власти как способ реализации конституций и уставов субъектов Федерации

2.2.1. Реализация конституционных (уставных) норм о принятии и изменении основных законов субъектов Российской Федерации

В системе региональных нормативных правовых актов наиболее значимым юридическим документом, обладающим наивысшей юридической силой в регионе, является конституция республики или устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа. Особая значимость конституционного (уставного) акта детерминирует вопрос о механизме реализации содержащихся в нем положений о порядке принятия и преобразования конституции (устава).

Как отмечал в свое время В.С. Основин, первая стадия реализации Конституции – разъяснение смысла, идей, положений Конституции – наступает в момент разработки Основного Закона и опубликования его проекта в печати[1]. В связи с этим возникает закономерный вопрос: означает ли это, что реализация конституции происходит превентивно, еще до момента ее принятия уполномоченным субъектом?

Принимая во внимание, что официально принятый и формально определенный конституционный или уставный текст на данном этапе еще отсутствует, можно констатировать реализацию фактической, но не новой юридической конституции или устава. Существующие общественные отношения, которые образуют действующую фактическую конституцию или устав, могут найти отражение в проекте принимаемого основного закона. Однако положения конституционного (уставного) законопроекта обретают нормативное содержание и обязательный характер только после принятия и вступления в силу основного регионального закона. Наряду с этим продолжают действовать положения прежней конституции или устава. Тем

---

[1] См.: *Основин В.С.* О теории реализации Советской Конституции / В.С. Основин // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – С. 7.

самым в субъектах Федерации обеспечиваются преемственность и непрерывность реализации конституционных (уставных) норм.

С учетом сказанного следует вывод о том, что осуществление новой юридической конституции или устава на стадии разработки и обсуждения проекта еще не происходит. Однако на данном этапе закладывается базовый правореализационный потенциал основного закона, что также немаловажно.

Принятие конституции или устава может происходить как по инициативе самих субъектов Федерации, так и по иным причинам, независящим от их воли. В числе последних можно назвать пересмотр Конституции Российской Федерации, преобразующий принципиальные положения о статусе субъектов Российской Федерации, порядке или содержании региональных основных законов. Кроме того, новый основной закон субъекта Федерации может возникнуть как результат совместного волеизъявления субъектов Российской Федерации и федерального центра. Так принимались новые уставы при объединении граничащих между собой субъектов, когда инициатива происходила от регионов, но окончательное решение оформлялось Федеральным конституционным законом, принятым по предложению Президента Российской Федерации. Сказанное наводит на следующую мысль: специфика учреждения новой конституции или устава заключается в том, что этот процесс зависит не только от самих субъектов Федерации. Кроме того, в случае принятия новой конституции или устава субъекта по независящим от него причинам реализации подлежат уже не региональные основные законы, а федеральное конституционное законодательство, а в случае принятия в состав России иностранного государства – еще и международные акты.

Способы учреждения конституций или уставов субъектов в общих чертах освещены в Конституции Российской Федерации (ст. 66). Алгоритм осуществления конкретных правотворческих действий определяется на региональном уровне. Как правило, порядок принятия нового основного закона бывает урегулирован в самих конституциях или уставах субъектов.

Вместе с тем подобный опыт не является повсеместным. Как справедливо отмечает Г.Б. Романовский, относительно принятия нового основного закона большинство субъектов Российской Федерации умалчивает, оно как бы «растворяется» в процедуре внесения изменений и дополнений в уже принятый документ[1].

Представляется, что «принятие новой конституции (устава)», «изменение конституции (устава)», «пересмотр конституции (устава)», «внесение поправок в конституцию (устав)» – понятия неидентичные, и предусматривать для них единый порядок реализации, отождествлять их вряд ли правомерно.

О принятии новой конституции или устава можно говорить при возникновении нового субъекта Российской Федерации. Такой опыт известен недавней истории государственного строительства. В данном случае появляется принципиально новый нормативный правовой акт высшей юридической силы. При изменении происходит текстуальное преобразование действующего в субъекте основного закона. Пересмотр и внесение поправок – способы изменения конституции (устава), которые, по сути, логически входят в состав этого родового понятия. Причем Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в отличие от главы 9 Конституции РФ, где закреплены оба способа, предусматривает лишь один вариант изменения региональных основных законов — внесение поправок. Указанные способы имеют между собой принципиальное различие. Под пересмотром действующей конституции (устава) понимается изменение базовых глав, к которым относятся «Основы конституционного строя», «Основные права и свободы человека и гражданина», «Принятие и изменение основного закона»;

---

[1] См.: *Романовский Г.Б.* Изменение устава (конституции) субъекта Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект / Г.Б. Романовский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 9. – С. 31.

дополнение какого-либо положения этих глав (статьи, пункта), а также принятие новой редакции конституции (устава)[1]. Вместе с тем при пересмотре ревизии может подвергнуться и вся конституция либо устав безотносительно того, что изменения инициируются только в отдельные статьи основных положений. При этом прежний основной закон может утратить свою юридическую силу. При внесении поправок конституция или устав продолжают действовать в новой редакции отдельных статей.

Системный анализ конституционного (уставного) законодательства показывает, что субъекты Федерации практикуют принятие собственных основных законов одним из трех возможных способов: законодательным (представительным) органом субъекта, учредительным органом, специально созданным для разработки и принятия основного закона, и на региональном референдуме. Как отмечает Н.А. Михалева, все эти способы являются легитимными, т. е. законными, и вопрос о том, какому из них отдать предпочтение, дело самого субъекта Федерации[2]. Данное утверждение нуждается в некотором уточнении. Оно в полной мере справедливо только для республик в составе России. В связи с тем, что порядок принятия конституций республик в составе России в Конституции Российской Федерации специально не оговорен, национально-государственные образования имеют полную свободу в выборе процедур создания собственных конституций. Уставы субъектов, не являющихся республиками, учреждаются исключительно законодательным (представительным) органом соответствующих субъектов (ч. 2 ст. 66 федеральной Конституции). Таким образом, возможность предпочтения того или иного способа принятия основного закона находится в прямой зависимости от статуса субъекта Российской Федерации. Республики правом подобного выбора обладают, иные субъекты Федерации – нет.

---

[1] См.: *Михалева Н.А.* Указ. соч. С. 78.
[2] См.: Там же. С. 79.

Как представляется, ограничение большинства субъектов Федерации в праве подобного выбора не вполне согласуется с конституционным принципом равноправия субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). С позиций данного конституционного принципа было бы логичным, если бы всем регионам России были предоставлены равные права по принятию собственного основного закона наиболее приемлемым для них правотворческим способом.

Как показывает анализ, преобладающий способ конституционного (уставного) правотворчества – принятие основных законов субъектов региональным законодательным (представительным) органом. Данное полномочие подчеркивает высокий статус регионального парламента, свидетельствует о доверии федерального центра и населения субъекта к этому органу. По справедливому мнению С.Б. Сафиной, принятие конституций парламентами – часто встречающийся способ в мировой практике. Объясняется это просто: во-первых, парламент, являясь, по сути, своей представительным органом, вправе принимать «народные» решения, реализуя функции представительной демократии. Во-вторых, принятие конституции парламентом не требует дополнительных финансовых затрат: процедура проходит только в стенах парламента и силами имеющихся депутатов. Устанавливаемые в таких случаях дополнительные условия: набрать при голосовании квалифицированное большинство голосов, либо двойное голосование, либо другое условие не требуют материальных затрат[1].

Порядок учреждения конституций и уставов субъектов России конкретизируется в законодательстве соответствующих регионов. В тех субъектах, где основные законы принимаются органами законодательной (представительной) власти, особенности процедур их принятия преимущественно определяются в регламентах парламентов. Чаще всего в числе основных требований указывается необходимость

---

[1] См.: *Сафина С.* Указ соч. С. 138.

квалифицированного большинства голосов депутатов, достаточного для принятия конституции или устава субъекта (две трети от установленного числа депутатов)[1]. С точки зрения Г.Б. Романовского, законодательство не предусматривает наличие «мягких» основных законов субъектов Российской Федерации[2]. Как видится, повышенные требования к вотированию заслуживают положительной оценки. Квалифицированное голосование по столь важному государственному вопросу обеспечивает охрану такого неотъемлемого юридического свойства конституции (устава) как стабильность.

Иные процедуры принятия основных законов согласно указанным регламентам особо не оговариваются и соответствуют общему порядку законодательного процесса.

Следует отметить, что в отдельных субъектах процесс создания основных законов урегулирован не только в регламенте, но и в специальном законе. Так, в Московской области в октябре 1996 г. был принят Закон «О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области»[3], в котором достаточно подробно освещены особенности законодательных процедур при принятии Устава данного субъекта. Широко распространена практика законодательной регламентации заключительных стадий учреждения конституции или устава[4].

---

[1] См.: ст. 62 регламента Законодательного Собрания Краснодарского края: постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25 мая 2011 г. № 2572-П (в ред. от 30 ноября 2013 г.) (Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2011. – № 43; 2013. – № 13); ст. 25 регламента Московской городской Думы: постановление Московской городской Думы от 16 ноября 2005 г. № 320 (в ред. от 10 октября 2012 г.) (Ведомости Московской городской Думы. – 2005. – № 12 (2). – Ст. 299; 2012. – № 11. – Ст. 288).

[2] См.: *Романовский Г.Б.* Указ. соч.

[3] См.: О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области: Закон Московской области от 20 ноября 1996 г. № 52/96-ОЗ (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Народная газета Московского региона. – 1996. – 27 нояб.; Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2013. – 22 нояб.

[4] См.: О введении в действие Устава Ярославской области: Закон Ярославской области от 1 октября 2010 г. № 31-з // Документ-Регион. – 2010. – 14 окт.; О порядке подписания,

Алгоритм принятия конституции или устава может сказаться на том, какие политические силы примут участие в разработке проекта нового основного закона и, следовательно, повлияют на его содержание. В связи с особой значимостью положений основного закона о порядке его принятия, соответствующие установления должны быть отражены в предыдущих конституции или уставе субъекта. Более предметно процедуры учреждения и корректировки основных законов могут конкретизироваться в специальных законах субъектов о порядке принятия конституции или устава. Регламент, будучи внутриорганизационным актом парламента, должен отражать только определенные процедуры, связанные с планированием деятельности по принятию основного закона, рассмотрением в профильном комитете, голосованием и подсчетом голосов. Содержание основных стадий порядка учреждения основного закона, специфика ключевых правотворческих процедур, в частности, с участием иных органов власти должны определяться в правовых актах более высокой юридической силы.

Несмотря на потенциальную вероятность учреждения всех конституций (уставов) субъектов региональным парламентом, ст. 66 федеральной Конституции допускает и иные варианты принятия конституций республик. Некоторые национально-государственные субъекты (Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия) пошли по пути принятия своих конституций особым представительным органом — конституционным собранием. В отдельных республиках (Ингушетия, Тыва, Чечня) конституции приняты на референдуме.

Как полагает С.Б. Сафина, наиболее демократичным способом принятия конституции является принятие специальным учредительным собранием, избранным на основе всеобщих и прямых выборов в целях разработки и принятия конституции. Другим приемлемым вариантом

опубликования и вступления в силу Устава Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 19 мая 1997 г. № 81-23 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1997. – № 7-8.

является принятие конституции на референдуме после ее разработки представительным органом и предварительного обсуждения проекта населением[1].

По мнению В.В. Комаровой, разработка основного закона народу не по силам, но его принятие – акт учредительной власти, безусловно[2]. Облегчить задачу составления проекта конституции или устава, сделав это быстро и квалифицированно, мог бы специальный совещательный орган.

Как предлагает М.А. Латкина, таким специальным органом могла бы быть конституционная (уставная) комиссия. По ее мнению, формирование комиссии целесообразно законодательным органом власти с включением в ее состав не только депутатов парламента, но и представителей иных органов публичной власти, общественных объединений, различных слоев населения. Эффективно создание при такой комиссии рабочих групп экспертов-юристов и других специалистов[3]. Думается, что в этом предложении есть определенное рациональное зерно. В таком случае в конституционном (уставном) правотворчестве принимали бы участие не только парламентарии, но и общественность, специалисты, что, в свою очередь, обеспечивало бы соблюдение демократических процедур в правотворчестве и способствовало более эффективной реализации конституционных (уставных) норм о принятии основного закона. Подобного рода деятельность могла бы осуществляться в случае принятия конституции или устава законодательным (представительным) органом или на референдуме.

Формирование конституционного и уставного законодательства субъектов не исчерпывается созданием только новых основных законов. Нормирование важнейших общественных отношений в субъекте происходит также путем изменения действующей конституции или устава.

---

[1] См.: *Сафина С.Б.* Указ. соч. С. 140.
[2] См.: *Комарова В.В.* Указ. соч. С. 14.
[3] См.: *Латкина М.А.* Указ. соч. С. 20.

Как отмечает Конституционный Суд Республики Саха (Якутия), законодатель в целях обеспечения стабильности Конституции Республики развивает особый порядок осуществления законотворчества по вопросам принятия Конституции и внесения в нее изменений. Конституция Республики Саха (Якутия) как Основной Закон является юридической базой для остального законодательства. Порядок внесения в нее изменений не совпадает с принятием и изменением текущего законодательства. Для особого порядка характерен и иной круг субъектов законодательной инициативы, чем в обычном законодательном процессе[1].

Другое отличие правотворчества, связанного с изменением конституций и уставов, от текущего законотворчества заключается в особых требованиях, предъявляемых к количеству депутатов, проголосовавших за принятие закона о поправках. Анализ региональной практики показывает, что поправки к основным законам субъектов Федерации принимаются квалифицированным большинством депутатского корпуса (две трети или три четверти голосов от состава депутатов) и имеют форму закона (Чувашская Республика), закона о внесении изменений и дополнений конституции (Карелия, Коми, Мордовия, Татарстан), закона о поправках (Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика**)** или конституционного закона (Адыгея, Алтай, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия). Возможно принятие поправок на региональном референдуме (Удмуртия). В Чеченской Республике принятие поправок осуществляет Конституционное Собрание.

Отдельные республики в составе России в своих основных законах закрепили и другой способ изменения конституций **—** их пересмотр. Надо отметить, что механизм пересмотра республиканских конституций не отличается единообразием. В Республике Дагестан процедуры пересмотра Конституции урегулированы достаточно подробно в самом ее тексте.

---

[1] См.: По делу о толковании положений статьи 144 Конституции Республики Саха (Якутия): постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 10 апреля 2002 г. № 3-П // Якутия. – 2002. – 19 апр.

Предложения о поправках и пересмотре Конституции Республики Дагестан могут вносить Президент Республики, Народное Собрание, Правительство Республики, а также группа численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Собрания Республики Дагестан. Положения гл. 1, 2 и 10 Конституции Республики могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием при условии, что это предложение было поддержано двумя третями голосов от установленного числа депутатов Народного Собрания Республики Дагестан. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от установленного числа его членов или выносится на референдум Республики Дагестан (гл. 10 Конституции Республики Дагестан). Близкий по своим процедурам порядок пересмотра Конституции предусмотрен в Чеченской Республике (гл. 9 Конституции Чеченской Республики). Решение о пересмотре Конституции Республики Алтай принимается законодательным (представительным) органом власти – Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай (большинством не менее трех четвертей голосов от установленного числа депутатов). Составители Конституции Республики Марий Эл предусмотрели альтернативные варианты ее пересмотра. Положения Конституции этой Республики могут быть пересмотрены Государственным Собранием либо путем проведения республиканского референдума (ст. 108)[1].

Следует отметить, что некоторые национально-государственные субъекты в составе России в процессе реализации изменений своих конституций используют особую форму законов – конституционные законы. Нужно подчеркнуть, что в действующем федеральном законодательстве такая форма региональных законов не предусматривается. Сами субъекты Российской Федерации вкладывают разный смысл в содержание

---

[1] См.: Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. (в ред. от 27 августа 2012 г.) // Марийская правда. – 1995. – 7 июля; 2012. – 28 авг.

республиканских конституционных законов. Согласно законодательной дефиниции (ст. 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики») конституционный закон Карачаево-Черкесской Республики – это принимаемый в установленном порядке Народным Собранием (Парламентом) Карачаево-Черкесской Республики нормативный правовой акт, вносящий изменения и дополнения в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики[1]. Подобная трактовка сути конституционного закона существует в большинстве республик (Адыгея, Алтай, Саха (Якутия), Тыва), практикующих принятие конституционных законов. В Республике Ингушетия конституционные законы принимаются по наиболее важным вопросам жизнедеятельности государства и в случаях, прямо предусмотренных Конституцией Республики (например, по вопросам проведения референдума (п. 15 ст. 76 Конституции Республики Ингушетия), по поводу порядка организации и деятельности Правительства Республики (ст. 88 Конституции Республики Ингушетия), статуса республиканского Конституционного Суда (ст. 90, 91, 96 Конституции Республики Ингушетия), по вопросам описания и порядка официального использования Государственного флага, герба и гимна Республики Ингушетия (ст. 107 Конституции Республики Ингушетия)). В Законе Республики Алтай «О нормативных правовых актах Республики Алтай» содержится исчерпывающий перечень вопросов, по которым могут быть приняты конституционные законы[2]. Согласно ст. 7 указанного Закона конституционные законы в этой Республике могут быть изданы только по следующим вопросам: о внесении поправок в Конституцию Республики Алтай; о Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай; о

---

[1] См.: О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15 ноября 2002 г. № 48-РЗ (в ред. от 6 декабря 2013 г.) // День Республики. – 2002. – 10 дек.; День Республики. Официальная среда. – 2013. – 19 дек.

[2] См.: О нормативных правовых актах Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ (в ред. от 19 февраля 2013 г.) // Звезда Алтая (приложение). – 2008. – 18 марта; 2013. – 26 февр.

Правительстве Республики Алтай; о Конституционном Суде Республики Алтай; о флаге, гербе и гимне Республики Алтай.

Процедура принятия республиканских конституционных законов в целом соответствует положениям Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Вместе с тем порядок законотворчества при принятии конституционных законов республик имеет некоторые особенности.

В тех республиках, где конституционным законом утверждаются изменения региональной конституции, могут быть установлены особые процедуры разработки проекта конституционного закона. Так, в Хакасии определен следующий порядок. Предложения об изменении Конституции Республики Хакасия могут внести в Верховный Совет Республики: а) не менее одной трети депутатов Верховного Совета Республики Хакасия; б) Председатель Правительства Республики; в) Конституционный Суд Хакасии; г) не менее 5 процентов граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории Республики Хакасия, обладающих избирательным правом. Внесенные в парламент Хакасии предложения об изменении республиканской Конституции рассматривает конституционная комиссия, образуемая на основании Закона Республики Хакасия «О конституционной комиссии Республики Хакасия»[1]. Конституционная комиссия Республики после рассмотрения предложений об изменении Конституции предлагает Верховному Совету Республики Хакасия либо подтвердить неизменность республиканской Конституции, либо внести в нее изменения и дополнения.

Республиканские конституционные законы принимаются, как правило, квалифицированным большинством голосов депутатского корпуса субъектов

---

[1] См.: О конституционной комиссии Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 26 марта 2003 г. № 12 (в ред. от 5 апреля 2011 г.) // Хакасия. – 2003. – 2 апр.; Вестник Хакасии. – 2011. – № 29.

(две трети голосов от установленного числа депутатов). Как справедливо отмечено в постановлении Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) по делу о толковании положения ч. 4 ст. 62 Конституции Республики Саха (Якутия), требование о принятии конституционных законов большинством не менее чем двумя третями голосов от установленного числа народных депутатов обусловлено местом и ролью таких законов в правовом регулировании общественных отношений[1].

В отдельных республиках (например, Республике Алтай) при рассмотрении конституционного закона может проводиться третье чтение.

Примечательно, что в отличие от порядка создания федеральных конституционных законов, где «вето» Президента РФ не предусматривается, в некоторых регионах отклоненный главой субъекта конституционный закон может быть принят парламентом в той же редакции и тем же количеством голосов (например, ст. 31 Закона Республики Алтай «О нормативных правовых актах Республики Алтай»).

Следует отметить, что конституционные законы принимаются не во всех субъектах Российской Федерации. Принятие региональных конституционных законов – это право, но не обязанность субъектов Федерации. Полагаем, что издание республиканских конституционных законов допустимо и правомерно. В связи с тем, что Конституция Российской Федерации (ст. 5) предусматривает учреждение конституций в республиках, вполне возможно, что законы, развивающие их базовые положения, вносящие изменения в их текст, могут называться конституционными. Кроме того, в федеральном Основном Законе отсутствует прямой запрет их принятия. Принимая конституционные законы, национально-государственные субъекты реализуют принцип

---

[1] См.: По делу о толковании положения части 4 статьи 62 Конституции Республики Саха (Якутия): постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 12 июля 2011 г. № 4-П // Якутские ведомости. – 2011. – 13 июля.

самостоятельности правотворческой деятельности, предусмотренный в Конституции России (ст. 76).

В механизме регулирования отношений по пересмотру основных законов республик нередки пробелы и противоречия. Коллизии конституционного (уставного) законодательства нежелательны, поскольку могут привести к трудностям реализации конституционных (уставных) норм. Так, в Конституции Республики Карелия вообще не указаны варианты ее пересмотра, хотя в ст. 73 декларируется, что стабильность республиканской Конституции обеспечивается не только особым порядком ее изменения, но и процедурами пересмотра отдельных конституционных положений. При этом не уточняется, какие положения Конституции подлежат пересмотру, каково содержание этих процедур. В Конституции Карелии также отсутствуют нормы, отсылающие к закону, который мог бы конкретизировать указанные вопросы. Несмотря на то, что гл. 11 Конституции Республики Ингушетия имеет название «Конституционные поправки и пересмотр Конституции», порядок пересмотра этого конституционного акта в ней четко не обозначен.

Как представляется, существующее многообразие форм изменения конституций и уставов российских регионов вполне соотносится с принципом самостоятельности субъектов Российской Федерации. Вместе с тем имеющиеся пробелы и дефекты основных законов некоторых регионов не лучшим образом сказываются на развитии регионального законодательства и в определенных политических условиях могут стать причиной дестабилизации ключевых конституционно-правовых отношений уровня субъектов Российской Федерации. Полагаем, что преодолению нормативно-правовых коллизий и пробелов в процессе конституционной (уставной) реализации может способствовать широкое и конструктивное взаимодействие органов власти, представителей общественности на этапе составления проектов конституций и уставов, а также эффективный конституционный нормоконтроль.

Грамотное составление текста новой или обновленной конституции или устава в соответствии с установленными правилами юридической техники, при осознании главенствующей роли конституционных (уставных) норм в системе регионального законодательства – вот залог успешной реализации основного закона субъекта в будущем. И если по факту конституции или уставы дефектны или внутренне противоречивы, следовательно, их необходимо менять. Особая роль в процессе модификации конституционного или уставного текста принадлежит региональным органам государственной власти, которые в большинстве субъектов правомочны не только принимать, но и преобразовывать конституции или уставы.

2.2.2. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности региональных органов государственной власти

Среди функциональных способов реализации конституций и уставов субъектов Федерации ведущее место по праву принадлежит законотворчеству органов власти. Путем регионального законотворчества многие конституционные (уставные) нормы получают свое опосредование и конкретизацию в законодательстве субъектов. Нередко законотворчество выступает одной из стадий общего механизма реализации конституционных или уставных норм, предваряя и способствуя наступлению следующих этапов правореализации. Вместе с тем «опосредованность в реализации определенных конституционных норм нельзя рассматривать как отрицание их непосредственного воздействия на общественные отношения, так как нормативно-правовые акты, опосредствующие конституционные нормы, – компоненты процесса реализации этих норм»[1]. Многие конституционные (уставные) нормы не нуждаются в правотворческой конкретизации. Однако

[1] *Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В.* Указ. соч. С. 16.

претворение в жизнь некоторых установлений основных законов бывает невозможно без принятия нормативных правовых актов текущего характера.

Как представляется, законотворческая реализация основных законов субъектов должна иметь концептуальный характер, не должна концентрироваться на латании «законодательных дыр», иметь исключительно фрагментарный характер. Резонно утверждение А.В. Малько о том, что в ряде случаев деятельность соответствующих региональных структур по принятию, изменению и отмене правовых норм достаточно слабо напоминает правотворчество. На этом уровне преимущественно калькируются общефедеральные нормативные акты, воспроизводятся общероссийские юридические нормы. Нормотворчество же, как и всякое иное творчество, должно быть связано с появлением новых, оригинальных правил поведения, отражающих в наиболее полной мере специфику региона[1].

Одна из важнейших гарантий реализации законов – «пакетная» форма законотворчества[2]. Думается, что данное утверждение Т.Д. Зражевской охватывает всю сферу правотворческой реализации, включая осуществление региональных конституций и уставов. Как верно отмечено, на практике не всегда используется пакетный принцип принятия законов субъектов Федерации, когда одновременно с принятием основного акта производится отмена и изменение расходящихся с ним актов ранее действовавшего законодательства, а также издаются все конкретизирующие и развивающие положения данного закона нормативные акты более низкой юридической силы. Вместе с тем реализация этого принципа позволяет в минимальные сроки системно сориентировать весь правовой массив в соответствующей сфере. Поэтому его использование не только весьма желательно, но в

---

[1] См.: Правовая политика: словарь и проект концепции / Под ред.: Малько А.В. – Саратов, 2010. – С. 91.
[2] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 164.

большинстве случаев – обязательно, так как иначе это может привести к коллизиям правовых норм и сохранению действия устаревших актов[1].

Пакетный способ правотворчества приобретает особую важность в условиях объединения субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 12 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должен содержать положения, определяющие действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации[2]. Многие из них утрачивают юридическую силу и прекращают действие, в частности, в связи с созданием новых институтов власти, принятием новых основных законов объединившихся субъектов.

При формировании пакета законодательных актов в первоочередном порядке должны приниматься те из них, которые являются наиболее необходимыми для развития региона, функционирования его государственных органов, демократических институтов. В массиве законодательных актов есть и такие, без принятия которых обойтись просто невозможно. В связи с этим в конституциях или уставах практикуется отражение норм о законотворчестве обязывающего характера.

Как отмечал Б.Н. Топорнин, в Конституции есть статьи, в которых говорится не о праве, а об обязанности уполномоченных на то государственных органов принять тот или иной закон[3]. Высшие представительные органы власти не только обладают правом на

---

[1] См.: *Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В.* Указ. соч. С. 6.

[2] См.: О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федер. конст. закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4916; 2005. – № 45. – Ст. 4581.

[3] См.: *Топорнин Б.Н.* Теоретические вопросы реализации конституции / Б.Н. Топорнин // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 9.

законотворческую деятельность, но и несут обязанности по урегулированию[1].

Чрезвычайно важно определить пределы, в рамках которых законотворческая реализация является не только правом и прерогативой законодательных органов, но и их непосредственной обязанностью. Следует отметить, что случаи обязательной реализации конституций и уставов в порядке законотворчества нередко указывает сам основной закон. Как правило, в обязательном порядке принимаются законы по следующим вопросам: описанию и порядку использования официальных символов субъекта; административно-территориальному устройству; статусу органов публичной власти и отдельных должностных лиц; системе органов исполнительной власти субъекта; порядку проведения выборов в региональный парламент и органы местного самоуправления; региональному бюджету и отчету о его исполнении; программам социально-экономического развития; бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов и отчетам об их исполнении; порядку управления и распоряжения государственной собственностью субъекта; порядку назначения и проведения регионального референдума; учреждению наград и почетных званий субъекта. Данный перечень не является исчерпывающим и может варьироваться в различных субъектах Федерации. Круг вопросов, по которым принимаются региональные законы, ограничен предметами ведения, обозначенными в федеральной Конституции.

Таким образом, составители конституции или устава еще на этапе принятия основного закона решают принципиальные вопросы его реализации в порядке законотворчества. Поскольку принятие законов осуществляется на основании императивных конституционных (уставных)

---

[1] См.: *Липатов Э.Г.* Законы субъектов РФ как способы осуществления нормотворческих полномочий субъектов Федерации / Э.Г. Липатов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 25.

норм, предполагается такая форма реализации основного закона как исполнение.

На практике вероятны ситуации, когда закон, предусмотренный конституционной (уставной) нормой, принят, но его предполагаемая цель не достигнута. Так, например, в случае издания закона о конституционном или уставном суде реализуется норма конституции (устава), предписывающая само законотворчество, но конституционный (уставный) суд в субъекте не образуется. Данный пример демонстрирует то, что нереализация закона субъекта может негативно повлиять на претворение норм более высокого порядка. Таким образом, для того, чтобы реализация конституции (устава) была эффективной, бывает недостаточно принятия закона. Требуется сочетание всех юридических способов правореализации. Данный тезис – дополнительное подтверждение того, что механизм реализации конституционного законодательства является единым и постоянным.

В конституциях и уставах имеются нормы, которые предполагают возможность законотворческой реализации, но не указывают на принятие конкретного закона. Диспозитивные формулировки конституций и уставов позволяют утверждать, что формой реализации конституционных (уставных) норм в данном случае является использование.

Думается, что законодательная деятельность органов власти в форме использования конституции или устава не должна подменять законотворчество в форме исполнения. Резонно суждение В.О. Лучина: «широкие возможности усмотрения, ограничивающие реализацию лишь одной формой – использованием, вряд ли отвечают интересам конституционной законности». Эта позиция справедлива не только для федерального уровня конституционной правореализации, но и для уровня субъектов Российской Федерации[1].

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 93.

В целом, как отмечал Б.Н. Топорнин, в развитии текущего законодательства можно выделить две основных линии. Первая из них отличается тем, что основанием для принятия новых законов являются конкретные положения, зафиксированные в статьях Конституции. Для второй линии характерно то, что вновь принимаемые законы тоже опираются на Конституцию, однако не столь непосредственно связаны с ее статьями и, условно говоря, более отдалены от конкретных конституционных положений[1]. Думается, что этот научный тезис методологически верно отражает и современное состояние текущего законодательства субъектов Российской Федерации.

Положения конституций и уставов содержат в себе не только потенциальные возможности реализации материальных норм. В них заложены и процессуальные начала законотворческой реализации.

Следует отметить, что основная масса законодательных актов субъектов Федерации принимается парламентами по текущим вопросам. По сравнению с порядком создания конституционных (уставных) актов, для принятия обыкновенных законов в субъектах предусмотрен более простой законотворческий механизм. В связи с большой распространенностью и высокой значимостью обыкновенных (ординарных) законов в системе регионального законодательства целесообразно рассмотреть порядок их принятия подробнее.

Российские регионы решают проблему правовой регламентации законодательного процесса разными способами. Базовым источником, в котором находит отражение процесс создания региональных законов, является конституция (устав) субъекта. Однако порядок законотворчества фиксируется в основных законах субъектов, как правило, лишь в общих чертах. Лишь в некоторых конституциях и уставах законотворческий процесс получил более детальное отражение (гл. 10 «Основы законодательного

---

[1] См.: *Топорнин Б.Н.* Теоретические вопросы реализации конституции / Б.Н. Топорнин // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 10-11.

процесса в Иркутской области» Устава Иркутской области).

Более подробное регулирование законодательной деятельности осуществляется в регламентах законодательных (представительных) органов субъектов. В большей части регионов России регламент законодательного органа утверждается постановлением органов законодательной власти[1]. Причиной укоренения данного способа регулирования стало принятие в 2003 г. новой редакции п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ранее случаи принятия регламента посредством закона были широко распространены[2].

Регламент законодательных органов – это документ, регулирующий, прежде всего, внутренние организационные процедуры парламента, относящиеся к его компетенции. По справедливому мнению В.М. Манохина, «регламент предназначен для "внутреннего потребления", имеет внутриорганизационный масштаб, то есть регулирует отношения только внутри органа, структурного подразделения»[3]. Как отмечает А.Н. Артамонов, по своему характеру регламенты являются «техническими» документами. Они содержат в себе только то, что допускается действующим законодательством – конституциями (уставами) и иными законами[4].

---

[1] См.: О регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 26 июля 2006 г. // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. – 2006. – № 6; О регламенте Законодательного Собрания Пермского края: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 1 февраля 2007 г. // Собр. законодательства Пермского края. – 2007. – № 3.

[2] См.: Регламент Законодательной Думы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 1996 г. № 85 // Приамурские ведомости. – 1996. – № 257-259 (утратил силу); О Регламенте Московской городской Думы: Закон Московской городской Думы от 11 февраля 1998 г. // Ведомости Московской Думы. – 1998. – № 4 (утратил силу).

[3] *Манохин В.М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации / В.М. Манохин – Саратов, 2002. – С. 166.

[4] См.: *Артамонов А.Н.* Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации / А.Н. Артамонов // Правовая культура. – 2012. – 2 (13). – С. 125.

О.Е. Кутафин был убежден, что действующие регламенты палат Федерального Собрания не являются законами прежде всего потому, что каждый из них – это акт самоорганизации работы палаты, которая самостоятельно не вправе принимать законы[1]. Сомнительно регулирование законодательного процесса в регламенте парламента, который им же самим и утверждается. В процессе создания закона участвует не только законодательный орган, но и иные государственные органы, действующие в пределах своих полномочий. Складывается ситуация при которой законодательный орган регламентирует своим подзаконным актом деятельность органов, относящихся к иным ветвям государственной власти. Тем самым законодательный орган ограничивает их самостоятельность, имманентную принципу разделения властей. Вместе с тем утверждение регламента законом также не в полной мере согласуется с постулатами принципа разделения властей. В данном случае создается угроза самостоятельности законодательных органов, которые имеют право утверждать порядок своей внутренней деятельности независимо от других органов.

Оценивая способ нормирования регионального законодательного процесса, отметим, что наиболее оптимальный вариант его оформления – это принятие закона, регламентирующего деятельность всех региональных органов, участвующих в законотворчестве. Как отметил Конституционный Суд России в постановлении по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закон принимается в более сложной процедуре, которая предполагает обязательные стадии законодательного процесса; закон подлежит подписанию главой республики либо руководителем исполнительной власти и должен быть результатом согласия органов законодательной и исполнительной власти

---

[1] См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – С. 207.

субъекта[1]. Следует отметить, что в некоторых субъектах посредством закона уже регламентированы либо отдельные стадии законодательного процесса (порядок реализации права законодательной инициативы[2]; порядок опубликования и вступления в силу региональных законов и других нормативно-правовых актов[3]), либо весь законодательный процесс[4]. Особый интерес предсталяет Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», который называют своего рода «законодательным кодексом»[5]. Данный Закон не только закрепляет иерархию нормативно-правовых актов, но и определяет принципы правотворчества, подробно описывает стадии законодательного процесса, регламентирует формы участия исполнительных органов в процедурах принятия закона[6]. Кроме

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда от 16 октября 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 42. – Ст. 4902.

[2] См.: О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу: Закон Брянской области от 10 декабря 1997 г. (в ред. от 7 августа 2009 г.) // Брянский рабочий. – 1998. – 10 янв.; Официальная Брянщина. – 2009. – № 11; О народной законодательной инициативе в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. (в ред. от 1 ноября 2010 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2002. – № 70. – С. 14; 2010. – № 175 (ч. 2). – С. 14.

[3] См.: О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Коми и иных правовых актов, принимаемых в Республике Коми, а также о порядке опубликования материалов, подлежащих официальному опубликованию: Закон Республики Коми от 4 ноября 2002 г. № 101-РЗ (в ред. от 3 декабря 2012 г.) // Республика. – 2002. – 12 нояб.; Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2012. – № 65. – Ст. 1577; О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Татарстан и других актов, принятых Государственным Советом Республики Татарстан и его президиумом: Закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 27-ЗРТ (в ред. от 11 апреля 2013 г.) // Республика Татарстан. – 2003. – 9 авг.; 2013. – 16 апр.

[4] См.: О законодательном процессе в Ивановской области: Закон Ивановской области от 18 апреля 2005 г. № 72-ОЗ (в ред. от 6 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Ивановской области. – 2005. – № 8 (266); 2010. – № 18 (487).

[5] См.: *Дудко И.Г.* Некоторые вопросы правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации / И.Г. Дудко // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции. – С. 302.

[6] См.: О правовых актах в Свердловской области: Закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ (в ред. от 6 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Свердловской области. – 1999. – № 3; Областная газета. – 2014. – 8 февр.

того, принят ряд законов субъектов о правотворчестве, в которых поэтапно урегулирован весь правотворческий процесс, в том числе законодательный[1].

Таким образом, есть достаточные основания полагать, что оформление законодательного процесса региональным законом будет способствовать обеспечению стабильности в правовом регулировании законодательной деятельности, сдерживанию законодательных органов в пределах их полномочий. Кроме того, фиксация всех стадий законотворчества в одном законе позволит унифицировать соответствующие нормы, разбросанные по регламентам и законам, регулирующим отдельные стадии законодательного процесса, упорядочить правореализационный процесс. В связи с этим считаем целесообразным расширить практику регламентации законодательной деятельности субъектов в законах о региональном правотворчестве или в законах о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а также дополнить п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указав, что законом субъекта Российской Федерации устанавливается порядок реализации законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Для того, чтобы будущий закон субъекта Федерации получил формальное определение и занял свое место в системе законодательства, необходимы объективные предпосылки для его создания. Выявить такие условия, обосновать важность принятия нового либо изменения старого закона может достаточно широкий круг субъектов. На этой стадии

---

[1] См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 26 мая 1995 г. № 7-КЗ (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 1995. – № 3; Официальный сайт администрации Краснодарского края. Краснодар, 2013. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения 19.12.2013); О правотворчестве: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 марта 2006 г. № 13-ЗАО (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2006. – № 3; Красный Север. Спецвыпуск. – 2013. – 26 дек.

законотворчества происходит тесное взаимодействие законодательных органов не только с иными государственными органами, но и с различными общественными объединениями, гражданами.

Этап формирования права, выявления потребностей в правовом регулировании, который предполагает деятельность субъектов, участвующих в правотворчестве до момента рассмотрения проекта закона в парламенте, принято называть предпроектной стадией законотворчества[1]. Правовая регламентация предпроектной деятельности на уровне субъектов Федерации получает свое отражение как в законах, так и в подзаконных нормативно-правовых актах. Диапазон названий подобного рода законов достаточно широк. Чаще всего этап формирования законопроектов описывается в законах о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации или в законах о правотворчестве (ст. 22, 23 Закона Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области», ст. 10 Закона Астраханской области «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области»)[2]. В Чукотском автономном округе действует Кодекс о нормативных правовых актах этого округа[3]. Подзаконные акты, регламентирующие предпроектный этап законотворчества, могут иметь форму постановлений, распоряжений и носят

---

[1] См.: Правотворчество в СССР / Мицкевич А.В., Пиголкин А.С., Пяткина С.А., Тилле А.А., и др.; Под ред.: Мицкевич А.В. – М., 1974. – С. 157; *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. – М., 1982. – С. 157; *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Т. 2. – Свердловск, 1973. – С. 14.

[2] См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области: Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ (в ред. от 5 августа 2011 г.) // Собр. нормативных правовых актов Орловской области. – 2003. – Вып. 17; Орловская правда. – 2011. – 10 авг.; О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области: Закон Астраханской области от 10 апреля 2012 г. № 18/2012-ОЗ (в ред. от 25 сентября 2012 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2012. – № 17; № 45.

[3] См.: Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Ведомости. – 2009. – 27 февр.; 2013. – 13 дек.

ведомственный характер[1]. Действие норм указанных подзаконных актов, распространяется, как правило, в пределах структурных подразделений органа, издавшего этот акт. Анализ законодательства показывает, что регулирование предпроектной деятельности может иметь также договорный характер, где одной из сторон договора выступает частное лицо. К примеру, согласно ст. 13 Закона Волгоградской области «О законах и иных областных нормативных правовых актах» нормотворческий орган Волгоградской области может заказать на договорной основе подготовку первоначальных рабочих проектов нормативных правовых актов научным учреждениям, ученым, специалистам[2].

Созданию единой системы законодательства субъектов Российской Федерации, повышению эффективности процесса подготовки законопроектов, координации деятельности правотворческих органов способствует текущее и перспективное планирование[3]. В законодательстве субъектов регулированию этого этапа правотворчества уделяется существенное внимание. Как правило, планированию посвящена глава или отдельные статьи законов о нормативных правовых актах (гл. 3 Закона Костромской области «О нормативных правовых актах Костромской области», гл. 3 Закона Республики Марий Эл «О нормативных правовых

---

[1] См.: О совершенствовании законопроектной деятельности Администрации Краснодарского края [Электронный ресурс]: постановление Главы Администрации Краснодарского края от 13 марта 2001 г. № 177. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О комиссии по законопроектной деятельности [Электронный ресурс]: распоряжение Губернатора Оренбургской области № 454-р, Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области № 108-рс от 5 октября 2006 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: О законах и иных областных нормативных правовых актах: Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД (в ред. от 26 ноября 2013 г.) // Волгоградская правда. – 2002. – 8 окт.; 2013. – 4 дек.

[3] См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. – М., 2000. – С. 75; Правотворчество в СССР / Мицкевич А.В., Пиголкин А.С., Пяткина С.А., Тилле А.А., и др.; Под ред.: Мицкевич А.В. – С. 172-174.

актах Республики Марий Эл», ст. 22 Закона Нижегородской области «О нормативных правовых актах в Нижегородской области»)[1].

Представляется важным разграничить понятия «планирование законоподготовительных работ» и «планирование законодательной деятельности». Названные виды планирования дифференцируются, как по объектам регулирования, так и по субъектам, осуществляющим данную деятельность. Объектом планирования, происходящего на этапе подготовки текста закона, является законопроект; в качестве субъекта могут выступать различные лица, обладающие правом законодательной инициативы. Содержанием планирования на последующих этапах законотворчества является составление планов, касающихся очередности рассмотрения и принятия проекта в парламенте. Его могут осуществлять только органы законодательной власти. Это полномочие органов легислатуры подчеркивает их независимое положение при осуществлении законодательного процесса.

Моментом начала регионального законодательного процесса и первой его стадией является этап реализации права законодательной инициативы, т.е. внесение уполномоченным субъектом в региональный законодательный орган проекта закона и принятия законопроекта к рассмотрению. Следует подчеркнуть, что вопросы о количестве стадий регионального законодательного процесса и моменте его начала являются полемическими[2].

---

[1] См.: О нормативных правовых актах Костромской области: Закон Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // СП – нормативные документы. – 2007. – 24 янв.; 2013. – 20 дек.; О нормативных правовых актах Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З (в ред. от 19 апреля 2013 г.) // Марийская правда. – 2008. – 15 марта; Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2013. – 26 апр.; О нормативных правовых актах в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З (в ред. от 6 февраля 2013 г.) // Нижегородские новости. – 2005. – 26 февр.; Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). – 2013. – 15 февр.

[2] См.: В литературе можно встретить точку зрения, согласно которой фактом начала законодательного процесса может служить не только законодательная инициатива, но и другие моменты. См.: Общая теория права. Академический курс: В 2 т. Т. 2. Теория права / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 1998. С. 164; *Бекетова С.М.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья): дис. … канд. юрид. наук / Бекетова Светлана Михайловна. – Воронеж, 1999. – С. 120.

Однако отметим, что сами субъекты Федерации в своей практике определили первой стадией именно реализацию права законодательной инициативы (п. 1 ст. 34 Закона Свердловской области «О правых актах в Свердловской области»).

В целом право законодательной инициативы реализуется двумя основными способами: посредством составления законопроекта и путем направления в парламент законодательного предложения. В субъектах Российской Федерации преимущественно воспринят первый способ. Оформление инициативы посредством законодательного предложения имело распространение в ряде субъектов Федерации некоторое время назад. К примеру, ст. 91 Регламента Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 18 ноября 1998 г., утратившего силу, предусматривала возможность реализации права законодательной инициативы в форме внесения предложений о принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы депутатами, органами и должностными лицами, предусмотренными законодательством Республики Алтай[1]. Новый регламент парламента этой республики в обязательном порядке предполагает подготовку проектов законодательных актов (ст. 51 постановления Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. «О Регламенте Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай»)[2]. Вместе с тем и сейчас в региональной практике есть примеры реализации законодательного предложения (п. 71 регламента Правительства Республики Бурятия)[3].

---

[1] См.: О Регламенте Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай: постановление Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 18 ноября 1998 г. № 7-З // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. – 1998. – № 7 (32). – Ст. 3 (утратило силу).

[2] См.: О регламенте Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай: постановление Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. № 3-3 (в ред. от 7 декабря 2012 г.) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2006. – С. 190; 2012. – 95 (101) (ч. 1). – С. 459.

[3] См.: О Регламенте Правительства Республики Бурятия: постановление Правительства Республики Бурятия от 30 июля 2009 г. № 297 (в ред. от 15 января 2014 г.) // Бурятия. –

Следует отметить, что круг субъектов права законодательной инициативы ограничен. Не каждый участник предпроектных правоотношений вправе обратиться с инициативой принятия закона в региональный парламент. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в императивном порядке предоставляет право законодательной инициативы депутатам регионального парламента, руководителю высшего исполнительного органа власти субъекта, представительным органам местного самоуправления (п. 1 ст. 6). Данный пункт содержит также рекомендательную норму: конституцией (уставом) субъекта Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено и иным органам, а также членам Совета Федерации Федерального Собрания, являющимся представителями от данного субъекта, общественным объединениям и гражданам, проживающим на территории данного региона.

Конституции и уставы субъектов подчеркивают особое положение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа власти) субъекта Федерации на данной стадии законодательного процесса. В отличие от иных участников законодательной инициативы, законопроекты лидера региональных органов исполнительной власти рассматриваются в парламенте субъекта в первоочередном порядке. Вместе с тем высшее должностное лицо субъекта в некоторых случаях обязано направить в законодательный орган законопроекты отдельных категорий, касающихся введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, изменения финансовых обязательств субъекта, другие законопроекты, связанные с расходами, покрываемыми из регионального бюджета. Из этого следует, что для высшего должностного лица субъекта реализация законодательной

2009. – 4 авг.; Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия. Улан-Удэ, 2014. URL: http:www.egov-buryatia.ru (дата обращения 15.01.2014).

инициативы – это не только право, но в некоторых случаях – юридическая обязанность.

Законодательство субъектов Российской Федерации о законодательном процессе специфично и разнообразно. В нормативно-правовых актах некоторых российских регионов между реализацией права законодательной инициативы и рассмотрением проекта в парламенте предусмотрены промежуточные стадии. Так, согласно п. 1 ст. 17 Закона Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» второй стадией законодательного процесса является выдача Губернатором Омской области заключения на проекты областных законов о введении или об отмене налогов и сборов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Омской области, другие проекты областных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета. Данная законодательная процедура вытекает из положений п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако заключение руководителя исполнительной власти субъекта дается не по всем, а только по «финансовым» законопроектам. Кроме того, данная норма является альтернативной. В случае, если законопроект внесен по инициативе самого руководителя региональных исполнительных органов, его заключение не требуется. С учетом изложенного, выделение данной стадии законодательного процесса в качестве обязательной представляется нецелесообразным.

Перед рассмотрением законопроекта на заседании законодательного органа, он направляется в профильный комитет. Согласно ст. 71 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края срок рассмотрения проекта в профильном комитете составляет тридцать дней. Приняв решение о внесении проекта нормативного правового акта на рассмотрение Законодательного Собрания, профильный комитет вносит предложение

председателю Законодательного Собрания о включении данного вопроса в проект повестки дня очередного пленарного заседания.

Рассмотрение проекта закона на заседании парламента – основная стадия законодательного процесса. Пункт 1 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает императивную норму о том, что проект регионального закона рассматривается парламентом субъекта не менее чем в двух чтениях. Аналогичные требования содержатся и в региональном законодательстве.

В регламентах парламентов отдельных регионов предусмотрено, что законопроект, всесторонне проработанный и не вызывающий сомнений и разногласий у членов парламента, может быть принят в окончательной редакции одновременно в первом и втором чтении (например, ст. 39 регламента Законодательного Собрания Пензенской области)[1]. Одобрение опыта сокращения чтений можно встретить и в юридической литературе[2]. Думается, что совмещение парламентских чтений возможно только в исключительных случаях, когда, например, вносятся незначительные изменения в действующий закон. В целом принятие закона в одном чтении нежелательно по следующим причинам. Во-первых, при обсуждении законопроекта только в одном чтении могут остаться невыявленными многие несоответствия отдельных его положений действующему законодательству. Во-вторых, упрощенный порядок рассмотрения законопроекта сокращает возможность взаимодействия различных ветвей власти в процессе работы над поправками, т.е. механизм сдержек и противовесов в сфере

---

[1] См.: О Регламенте Законодательного Собрания Пензенской области: Постановление Законодательного Собрания Пензенской области от 30 сентября 2011 г. № 1058-41/4 ЗС (в ред. от 23 августа 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. – 2011. – № 37 (ч. 1). – С. 165; Пензенские губернские ведомости. – 2013. – 12 сент.

[2] См.: *Кочетков А.В.* Региональный законодательный процесс: дис. ... канд. юрид. наук / Кочетков Александр Викторович. – Тамбов, 1999. – С. 28.

законотворчества не реализуется в полной мере. В-третьих, законы, принятые в спешке, могут быть выполнены на невысоком уровне при нарушении основных технико-юридических правил.

Следует отметить, что данные выводы находят подтверждение в практике конституционных (уставных) судов. Так, Конституционный Суд Республики Адыгея в ходе рассмотрения дела о возможности принятия закона Республики одновременно в двух чтениях при отсутствии возражений, пришел к выводу о том, что принятие законопроекта последовательно в каждом из двух чтений является гарантией учета позиций субъектов законодательной инициативы в законодательном процессе. Регламентные нормы не могут содержать нормативные положения, ограничивающие конституционное право субъектов законодательной инициативы подавать поправки к проекту закона, принятому в первом чтении. Отход от обязательной процедуры рассмотрения законопроекта во втором чтении приводит к искажению как собственного волеизъявления законодателя, так и в конечном итоге волеизъявления населения[1].

Проект регионального закона может пройти в парламенте более двух чтений (ст. 47 регламента Законодательного Собрания Ленинградской области, ст. 95 Регламента Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры)[2]. Из содержания ст. 88 регламента Думы Ханты-Мансийского автономного округа от 30 мая 2003 г. следует, что законопроект может

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 100 Регламента Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея в связи с запросом депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Осокина А.Я.: постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 27 ноября 2008 г. № 2-П // Собр. законодательства Республики Адыгея. – 2008. – № 11.

[2] См.: О регламенте Законодательного собрания Ленинградской области: постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2002 г. № 186 (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Приложение к журналу «Вестник Законодательного собрания Ленинградской области». – 2002. – № 3 (71); [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О Регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 22 февраля 2011 г. № 5268 (в ред. от 27 сентября 2013 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. – 2011. – № 2 (ч. 2) – Ст. 128; 2013. – № 9 (ч. 2, т. 1). – Ст. 1139.

рассматриваться и более чем в трех чтениях[1].

Закон субъекта Федерации, принятый органом законодательной власти, может вступить в силу только с согласия высшего должностного лица субъекта, подписывающего законодательный акт и обеспечивающего его обнародование. Подписание и обнародование закона – заключительная стадия законодательного процесса. Ранее, до начала действия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в некоторых регионах России была предусмотрена возможность подписания закона исключительно председателем парламента (Республика Хакасия, Амурская область, Липецкая область). Конституционный Суд России в постановлении от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области отметил недопустимость подобной практики, признав неконституционными соответствующие правовые нормы[2]. Вызывает интерес опыт отдельных субъектов Федерации (например, ст. 28.5, 32.4 Устава Хабаровского края), которые предусматривают возможность подписания законов председателем парламента при обязательном дальнейшем направлении закона руководителю региональных органов исполнительной власти. Представляется, что подобную практику можно признать допустимой и правомерной. В данном случае подпись председателя парламента является дополнительной гарантией, подтверждающей аутентичность текста закона субъекта Федерации.

Порядок подписания и обнародования закона субъекта Федерации определяется в основном законе субъекта и получает развитие в текущем

---

[1] См.: О регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа: постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа от 30 мая 2003 г. // Новости Югры (спецвыпуск). – 2003. – № 65.

[2] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

законодательстве (Закон Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области»).

Важным звеном регионального механизма сдержек и противовесов является право руководителя высшего органа исполнительной власти не согласиться с концепцией или текстом закона и отклонить его. При этом решение высшего должностного лица субъекта должно быть обоснованным и мотивированным. Также ему принадлежит право направить предложение о внесении изменений и дополнений в закон. Нормативное закрепление подобной обязанности призвано оптимизировать региональный законодательный процесс. Характерно, что при этом предупреждаются случаи произвольного отказа в его промульгации, в том числе по субъективным или политическим мотивам.

Обязательность официальной публикации законов следует из положений федеральной Конституции. Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы неопубликованные законы не подлежат применению; нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, не могут быть применены на практике, если они официально не обнародованы. Данные конституционные предписания имеют императивный характер и распространяются как на федеральные законы и другие нормативные акты, так и на законодательство уровня субъектов Федерации.

Как показала практика, вопросы о публикации, действии и применении нормативных правовых актов, затрагивающих сферу правового статуса личности, в субъектах Федерации приобрели особую актуальность. Как правило, законы субъекта Федерации вступают в силу со дня их официальной публикации (п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Исключение составляют законы и иные нормативные правовые акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина. Для них предусмотрены специальные срок вступления в силу – не ранее чем через

десять дней после их официального опубликования (ст. 6 Закона Республики Татарстан «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина»)[1].

Как отметил Конституционный Суд РФ в определении по запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», установление сроков вступления в силу законов субъекта Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере прав и свобод, является прерогативой (дискрецией) самого законодательного органа субъекта Федерации, если иное не установлено федеральным законодательством. Определение разумных сроков введения в действие соответствующих законов призвано обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина. Факт наличия или отсутствия в законе или ином нормативном акте, принятом субъектом Федерации, положений, затрагивающих вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, устанавливается компетентным судом, действующим на уровне регионов[2].

Подобного рода споры имеют место в региональной практике. В Кировской области предметом рассмотрения дела стал вопрос о порядке вступления в силу Закона от 3 июля 2012 г. № 164-ЗО «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата

---

[1] См.: О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина: Закон Республики Татарстан от 2 октября 2002 г. № 21-ЗРТ (в ред. от 17 июля 2013 г.) // Республика Татарстан. – 2002. – 5 нояб.; 2013. – 20 июля.

[2] См.: По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2005 г. // Рос. газ. – 2005. – 17 мая.

транспортных средств»[1]. Заместитель прокурора области, обратившийся с заявлением о признании противоречащей федеральному законодательству, Уставу Кировской области ст. 7 областного Закона, определяющей дату его вступления в силу, настаивал на том, что в данном нормативном правовом акте установлены обязанности для граждан, и он непосредственно затрагивает их права, в том числе право собственности, поэтому обратной силы он иметь не может. Представитель Законодательного Собрания области, утверждая обратное, сообщил, что процедура его принятия не нарушена, и обратной силы ему не придавалось. Кроме того, оспариваемый закон области не является нормативно-правовым актом по вопросам защиты прав и свобод граждан, а также не устанавливает обязанность и административную ответственность граждан.

Исследовав нормы федерального законодательства и Устава Кировской области, суд пришел к выводу о том, что предметом регулирования оспариваемого Закона области является установление порядка действий органов исполнительной власти Кировской области и уполномоченных ими организаций по перемещению, хранению и возврату уже задержанного должностными лицами правоохранительных органов России транспортного средства. При таких обстоятельствах Закон не регулирует вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина и таких положений не содержит. Следовательно, утверждение заявителя о противоречии ст. 7 указанного Закона Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Уставу Кировской области является

---

[1] См.: О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств: Закон Кировской области от 3 июля 2012 г. № 164-ЗО (в ред. от 9 декабря 2013 г.) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 2012. – № 4 (142) (ч. 1). – Ст. 4984; Вести. Киров. – 2013. – 17 дек.

ошибочным[1].

Публикация законов играет важную роль в процессе реализации конституций и уставов. Как отмечено в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, не могут применяться, если их официально не обнародовали для всеобщего сведения.

Наряду с публикацией в официальных изданиях, установленных конституцией (уставом), законом субъекта, в законодательстве некоторых регионов предусматривается диспозитивная возможность опубликования законов в иных источниках. Так, в первоначальной редакции п. 5 ст. 27 Закона Калининградской области «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области» было указано, что официальное издание определяется Правительством области. В дополнение к официальной публикации законы области могут быть опубликованы на сайте областного Правительства в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет»[2]. Следует отметить, что данная норма была оспорена прокурором Калининградской области в Калининградском областном суде[3]. По мнению прокурора,

---

[1] См.: Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 7 Закона Кировской области от 03.07.2012 № 164-ЗО «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств»: Решение Кировского областного суда от 6 февраля 2013 г. по делу № 3-4/2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=199951&delo_id=1540005&text_number=1 (дата обращения: 1.11.2013).

[2] См.: О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области: Закон Калининградской области от 11 мая 2011 г. № 3 // Калининградская правда (вкладыш «Официально»). – 2011. – 18 мая.

[3] См.: Об оспаривании ч. 5 ст. 27 Закона Калининградской области от 11 мая 2011 года № 3 «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области в части: решение Калининградского областного суда от 15 мая 2012 г. по делу № 3-15/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&

использованное в указанной норме оценочное понятие «могут быть» является коррупциогенным фактором и не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования. Суд общей юрисдикции согласился с позицией прокурора, признав, что оспоренные положения Закона в силу своей неопределенности не могут рассматриваться как правовая норма, т. к. по существу не возлагают на правоприменителя никаких обязанностей и не предоставляют прав, т. к. речь идет в оспоренных положениях о чисто информационном опубликовании, что может быть сделано и без особого указания на это в законе. Указанные положения не являются правилом поведения, т. к. субъект может вести себя по своему усмотрению. В связи с этим данная норма была признана судом недействующей и в последующем исключена из текста Закона[1].

Верно отмечено, значение текущего законодательства, как одного из средств, способствующих реализации конституционных положений, состоит в следующем: оно, во-первых, способствует более полному раскрытию смысла и задач конкретизируемых и детализируемых норм Конституции; во-вторых, позволяет наполнить их более емким конкретным содержанием; в-третьих, обычно дает подробные указания о путях осуществления норм[2]. Действительно, развитие текущего законодательства способствует более эффективной и точной реализации конституции или устава. Принципиально важно, чтобы на практике не происходило искажение первоначального смысла основного закона в связи с неточным осуществлением

---

srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=26205&delo_id=1540005 (дата обращения: 1.11.2013).

[1] См.: О внесении изменения в пункт 5 статьи 27 Закона Калининградской области «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области»: Закон Калининградской области от 3 октября 2012 г. № 144 // Калининградская правда. – 2012. – 9 окт.

[2] См.: *Баймаханов М.Т.* К вопросу о роли текущего законодательства в обеспечении реализации конституции / М.Т. Баймаханов // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – С. 30.

конституционных (уставных) норм в законах и подзаконных актах, в том числе в угоду политическим интересам или давлению извне.

2.2.3. Реализация конституционных (уставных) норм в подзаконном правотворчестве

Принятие закона субъекта Российской Федерации, безусловно, является основным, но не единственным способом правотворческой реализации конституции (устава) субъекта. Конституционные (уставные) нормы также опосредуются в подзаконных нормативных правовых актах региональных органов власти.

Принципиально важен вопрос о разграничении правотворческой компетенции органов публичной власти в сфере осуществления конституций и уставов субъектов. Подзаконная правореализация происходит тогда, когда нормирование общественных отношений не требует законодательной формы. Конкретный перечень вопросов, нуждающихся в законодательном или подзаконном оформлении, определен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституциях и уставах субъектов. Однако практика подробного установления вопросов, требующих опосредования в подзаконном правотворчестве, не является общераспространенной. Размежевание предметов подзаконного регулирования производится, прежде всего, на основании принципа разделения властей и предопределяется функциями и назначением органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, инструментами сдержек и противовесов, находящимися в их распоряжении.

Нормирование общественных отношений путем подзаконного правотворчества реализуется рядом органов, институционально принадлежащих к различным ветвям государственной власти. Стоит

отметить, что способы регламентации этого вида государственной деятельности весьма разнообразны.

Законодательные органы власти российских регионов оформляют свою подзаконную деятельность постановлением. Необходимо отметить, что в тексте большинства конституций и уставов постановления парламента указываются в числе правовых (Иркутская область, Смоленская область) или нормативно-правовых актов (Ивановская область, Новосибирская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ) либо в составе законодательства субъекта (Омская область) и в редких случаях подразделяются на нормативные правовые и индивидуальные правовые акты (Забайкальский край, Воронежская область, Тюменская область). Между тем юридический характер постановлений прямо влияет на форму реализации норм конституций или уставов, предусматривающих их принятие, и в некоторых случаях предопределяет способ осуществления норм о подзаконном правотворчестве.

Вызывает интерес практика г. Санкт-Петербург. В ст. 34 Устава данного субъекта указано, что Законодательное Собрание Санкт-Петербурга принимает нормативные правовые акты, индивидуальные правовые акты и правовые акты рекомендательного характера – постановления и решения. Подчеркну, из текста данной статьи неясно, какие именно акты (постановления или только решения) могут иметь индивидуальный и рекомендательный характер. В том случае, если постановления имеют нормативно-правовое содержание, формой реализации уставной нормы, предполагающей их принятие, является исполнение или использование. Если это индивидуальный (ненормативный) акт, то форма реализации устава – применение.

Вместе с тем и в том, и в другом случае субъекты подзаконного правотворчества не вправе избежать еще одной формы реализации – соблюдения конституции (устава) субъекта.

Исследование подзаконного правотворчества Законодательного Собрания Санкт-Петербурга показывает, что в форме постановления издаются не только нормативно-правовые, но и индивидуальные акты (например, постановление о назначении на должность мировых судей)[1]. Между тем алгоритм принятия постановлений Законодательного Собрания Санкт-Петербурга одинаков, независимо от того, какова природа этих правовых актов. Отличия в правотворческом процессе существуют только между порядком учреждения постановлений парламента и порядком принятия его решений. Постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания, тогда как для утверждения решения достаточно большинства голосов от присутствующих на заседании парламентариев.

Более точна позиция законодателей Хабаровского края. В ст. 32 краевого Устава определено, что постановления Думы, носящие нормативный правовой характер, принимаются большинством голосов от числа депутатов, избранных в Думу. Постановления Думы, не носящие нормативный правовой характер, принимаются большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании Думы, если иное не установлено краевым законом и постановлением Думы. Таким образом, в Хабаровском крае способ реализации Устава (подзаконное правотворчество) поставлен в прямую зависимость от формы его осуществления (исполнение или применение).

Как представляется, упрощенный порядок принятия индивидуальных правовых актов парламента связан с их меньшей юридической значимостью в регулировании общественных отношений. Однако в исключительных случаях правоприменительные акты принимаются в более сложном порядке.

---

[1] См.: О назначении на должности мировых судей Санкт-Петербурга: постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 3 февраля 2010 г. № 27 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2010. – № 5.

Во всех российских регионах для принятия постановления о недоверии высшему должностному лицу (руководителю высшего органа исполнительной власти) субъекта требуется большинство в две трети депутатских голосов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. Еще один случай предъявления особых требований к порядку издания правоприменительного акта предусматривается при вынесении решения о самороспуске законодательного органа. В частности, в Уставе Нижегородской области закреплено, что постановление Законодательного Собрания о самороспуске принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Такое постановление не может быть принято Законодательным Собранием менее чем за шесть месяцев до окончания срока полномочий депутатов.

В форме постановления осуществляется целый ряд внутриорганизационных, учредительных, кадровых вопросов, предусмотренных конституцией (уставом) субъекта. Важен вопрос о том, какие полномочия следует регулировать законодательно, а какие регламентировать в подзаконных актах парламента. Представляется ошибочной практика тех субъектов, в уставах (конституциях) которых содержится статья с названием «полномочия законодательного (представительного) органа», где указывается, какие из них оформляются законом субъекта, а какие утверждаются постановлением. Такой подход в корне противоречит природе закона, в создании которого участвуют органы различных ветвей государственной власти. Интересен опыт разграничения правотворческих возможностей в Республике Саха (Якутия). В ст. 57 Конституции (Основного Закона) этого субъекта Федерации отмечено, что законом Республики регулируются вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям Республики Саха (Якутия). Решения по другим вопросам, отнесенным законодательством к ведению республиканского парламента, получают оформление в постановлении Государственного Собрания (Ил Тумэн). Аналогично этому разграничены полномочия, нуждающиеся в

законодательной или подзаконной регламентации, в ст. 36 Устава города Москвы. Как видится, данный способ размежевания законодательных и подзаконных полномочий целесообразно использовать и в других регионах России.

Конкретный перечень вопросов, получающих формальное определение в постановлении парламента, содержится в п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот перечень не является закрытым. Указанная норма Федерального закона предполагает оформление подзаконным нормативно-правовым актом ряда других вопросов, отнесенных Конституцией России, федеральными законами, конституционным (уставным) и текущим законодательством субъектов к ведению регионального парламента. Сопоставление правотворческой компетенции, определенной в Федеральном законе, с вопросами, отраженными в региональных конституциях и уставах, позволяет говорить о сложившейся в некоторых регионах практике расширения подзаконного ведения органов легислатуры.

В числе дополнительных полномочий, расширяющих границы федерально установленного перечня, можно назвать следующие вопросы, утверждаемые постановлением парламента: избрание представителя от законодательных органов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, назначение на должность мировых судей; назначение членов избирательной комиссии субъекта; назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека субъекта; согласование некоторых кадровых вопросов в судебных и правоохранительных органах, согласие на назначение прокурора субъекта; утверждение отчетов региональных органов исполнительной власти; правотворческую инициативу парламента в органах исполнительной власти; обращение в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания; обращение в Конституционный Суд Российской

Федерации, конституционный или уставный суд субъекта Федерации; решения по вопросам, связанным с депутатской этикой; толкование региональных законов; решение о принятии либо отклонении закона.

Следует подчеркнуть, что указанные перечни полномочий также не являются исчерпывающими. Полный и окончательный список подобных вопросов на сегодняшний день предусмотреть практически невозможно. Причина правовой неопределенности кроется в подвижности вопросов совместного ведения Федерации и субъектов, неясности содержания и объема предметов исключительной компетенции субъектов Российской Федерации.

Требуется уточнить, что практика расширения списка полномочий, облекаемых в форму парламентского постановления, получила распространение не во всех конституциях и уставах. В Уставе (Основном Законе) Владимирской области круг правомочий областного Законодательного Собрания совпадает с перечнем аналогичных вопросов, предусмотренных п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В Уставе Астраханской области содержится развернутый список полномочий областного парламента. Однако вопросы, требующие законодательного или подзаконного регулирования, в нем не разграничены. В Уставе (Основном Законе) Челябинской области (ст. 39) установлено, что полномочия Законодательного Собрания определяются федеральными законами и законами области.

Оценивая способы фиксации подзаконных правомочий парламента, оптимальным вариантом их оформления следует признать подробное, но не исчерпывающее разграничение правотворческих возможностей в региональных конституциях и уставах. Данный подход согласуется с конституционным принципом самостоятельности региональных органов государственной власти и позволяет отразить на высоком конституционно-

уставном уровне специфику данного субъекта. Применение иных способов правового регулирования может иметь следующие негативные последствия. В случае совпадения полномочий, определяемых в Федеральном законе и региональной конституции (уставе), не учитываются все особенности реальных общественных отношений, главным участником которых является парламент. Отсутствие четкого разграничения правотворческой компетенции в тексте конституции или устава порождает коллизии правоприменения. Абстрактная отсылка к иным законодательным актам без уточнения их наименования создает противоречия и повышает коррупциогенную опасность.

В тексте большинства конституций и уставов регламентируются основные процедуры принятия постановления регионального парламента. Однако данная практика не является повсеместной. Применяется несколько способов правового регулирования. В основных законах отдельных субъектов постановление парламента указывается в ряду других нормативных правовых актов. При этом информация о порядке его принятия в тексте конституционных (уставных) документов может отсутствовать. Схематичное изложение подзаконного правотворчества можно встретить в конституциях и уставах значительного числа регионов. К примеру, в ст. 14 Устава Ульяновской области отмечено, что постановления Законодательного Собрания Ульяновской области принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов парламента, если иное не предусмотрено федеральным законом и настоящим Уставом. Устав Нижегородской области не уточняет процедуры парламентского правотворчества и отсылает к положениям регламента областного парламента. В конституциях (уставах) некоторых субъектов освещаются лишь отдельные стадии подзаконного правотворческого процесса, например, подписание и обнародование постановления (Орловская область). Скорее исключением из общего правила можно признать конституции и уставы тех субъектов, в которых подзаконное правотворчество парламента освещается достаточно подробно (ст. 51 Устава

Ростовской области, ст. 27 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа, ст. 144 Устава Красноярского края).

В ряде субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) нормы о правотворческом процессе реализуются в законах субъектов о правотворчестве (Ямало-Ненецкий автономный округ) или в законах о нормативных правовых актах (Карачаево-Черкесская Республика, Свердловская область, Омская область). В Чукотском автономном округе действует Кодекс о нормативных правовых актах округа. Однако в большинстве российских регионов специфика реализации конституционных (уставных) норм о подзаконном парламентском правотворчестве фиксируется в тексте регламентов законодательных органов.

Как представляется, излишняя конкретизация подзаконного правотворчества в конституциях (уставах) и законах субъектов нецелесообразна. Отражение всех процедур правотворческого процесса в конституциях или уставах загромождает текст основных региональных законов. Кроме того, регламент, будучи подзаконным нормативно-правовым актом, регулирует преимущественно внутриорганизационные вопросы деятельности законодательного органа. Утверждение регламента постановлением и изложение в нем процесса подзаконного правотворчества способствует реализации принципа самостоятельности органов законодательной (представительной) власти, позволяет оптимизировать правотворческие процедуры с учетом сложившихся общественных отношений. В связи с этим логично, чтобы процесс подзаконного правотворчества органа легислатуры отражался не в конституционном и уставном законодательстве, а в подзаконном нормативно-правовом акте – регламенте парламента, утверждаемом его постановлением.

Результаты исследования наводят на мысль о многообразии форм реализации конституций и уставов о подзаконном правотворчестве. В случае принятия постановления нормативно-правового характера реализация конституций и уставов производится в форме исполнения или

использования. Если подзаконные акты регионального парламента не имеют нормативно-правовой сердцевины, следует говорить о применении основных законов субъектов Федерации. В ряде субъектов форма и способ реализации конституционных (уставных) норм тесно взаимосвязаны. Думается, что в большинстве случаев создание правоприменительных актов парламента в упрощенной форме допустимо. Это позволяет оптимизировать правотворческий процесс, избежать его излишней бюрократизации. Вместе с тем в ряде случаев акт применения конституции или устава может иметь широкий резонанс и серьезные последствия для региона. В связи с этим использование усложненной процедуры утверждения ненормативного постановления, в частности, квалифицированным большинством голосов, вполне оправдано.

В подзаконной правотворческой деятельности, связанной в том числе с реализацией конституции (устава), широко задействованы региональные органы исполнительной власти. Правотворческая компетенция органов исполнительной власти реализуется в ходе их основной исполнительно-распорядительной деятельности. В самих конституциях и уставах чаще всего определяется, что органы исполнительной власти свою правотворческую деятельность осуществляют на основании и во исполнение Конституции России, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента России, постановлений Правительства РФ, конституции или устава субъекта, региональных законов (ст. 69 Устава Магаданской области, ст. 85, 90 Конституции Республики Коми, ст. 45 Устава Курской области). Тем самым конституционные (уставные) законодатели не только констатируют исполнительный характер их главной деятельности, но и определяют форму реализации нормативных правовых актов высшего порядка – исполнение.

Следует отметить, что исполнение – не единственная форма реализации конституционных (уставных) норм. Конкретная форма осуществления предписаний конституции или устава, на реализацию которых направлены подзаконные акты, зависит от вида и содержания

правотворческого акта исполнительного органа. В конституциях (уставах) отдельных регионов есть нормы, определяющие виды нормативно-правовых актов руководителя исполнительных органов и высшего органа исполнительной власти по разрешению вопросов правореализации. Дифференциация подзаконных правовых документов на нормативные правовые акты и акты, не имеющие нормативного характера (индивидуальные правовые), содержится в основных законах Брянской области, Сахалинской области, Смоленской области, Тверской области, Красноярского края, Приморского края и других субъектов Федерации. При таком четком подразделении подзаконных актов по их юридическому содержанию, определение формы реализации конституций или уставов не вызывает затруднений. Если норма конституции (устава) непосредственно предписывает принятие акта органа исполнительной власти, направленного на ее практическое осуществление, то форма реализации основного закона – исполнение. В том случае, если прямого указания на издание подзаконного документа конституция или устав не содержит, но вместе с тем допускает правотворческую деятельность органа исполнительной власти в определенной области, то формой реализации является использование конституции или устава. При принятии правового акта индивидуального характера форма реализации конституционной (уставной) нормы – применение.

На правотворческий и правоприменительный характер деятельности исполнительной власти указывают и региональные органы конституционной юрисдикции. Как отмечено в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга по делу о толковании отдельных положений статьи 15, подпунктов 10 и 10-1 пункта 2 статьи 42, подпункта 10 пункта 3 статьи 44 и пунктов 1 и 2 статьи 46 Устава Санкт-Петербурга, из содержания положений статьи 46 Устава Санкт-Петербурга следует, что Губернатор Санкт-Петербурга и Правительство Санкт-Петербурга осуществляют нормативное правовое регулирование и индивидуальное правовое воздействие

посредством издания правовых актов в форме постановлений и распоряжений на основе действующего законодательства и исключительно по вопросам, отнесенным к их компетенции[1].

В целом обобщенный анализ региональной практики позволяет утверждать, что акты, носящие нормативный характер, то есть направленные на установление, изменение или отмену правовых норм (общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на неоднократное применение) создаются в форме указов (постановлений). В форме распоряжений принимаются акты по оперативно-распорядительным вопросам. Они не являются нормативными, носят правоприменительный, индивидуальный характер. Необходимость их создания связана с осуществлением организационной, исполнительной, контрольной деятельности и обеспечением применения норм права в отношении конкретных субъектов.

Вместе с тем есть и исключения из этого правила. В Уставе Ростовской области (ст. 57) определено, что указами Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области оформляются решения как по кадровым и юрисдикционным вопросам, так и по предметам нормативно-правовой регламентации. По иным вопросам могут приниматься как указы, так и распоряжения. Как представляется, неопределенность в регламентации вида нормативного правового акта может породить коллизии правореализации, которые изначально вполне можно было бы избежать при установлении четкого соответствия вида нормативного правового акта и его содержания в тексте Основного Закона данного субъекта.

В литературе высказывается мнение о том, что во всех субъектах Федерации актами высшего должностного лица должны являться указы и распоряжения, актами высшего исполнительного органа – постановления и

---

[1] См.: По делу о толковании отдельных положений ст. 15, подп. 10 и 10-1 п. 2 ст. 42, подп. 10 п. 3 ст. 44 и п. 1 и 2 ст. 46 Устава Санкт-Петербурга, из содержания положений ст. 46 Устава Санкт-Петербурга: постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 1 ноября 2007 г. № 006/07-П // Санкт-Петербургские ведомости. – 2007. – 8 нояб.

распоряжения[1]. Надо отметить, что разнообразие видов нормативных правовых актов руководителей региональных органов исполнительной власти (указы и постановления) определено в ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данное положение согласуется с принципом самостоятельности правотворчества органов власти субъектов в пределах их полномочий. Думается, что не имеет смысла издавать указы высших должностных лиц во всех субъектах. Принятие соответствующих указов было логично только в республиках в составе России, т.к. там, как правило, была учреждена должность президента (в настоящее время – главы республики), который руководит органами исполнительной власти в государственном образовании. В иных субъектах, не обладающих статусом государства в составе России, акты руководителей высших органов исполнительной власти целесообразно именовать постановлениями.

Вид и форма правовых актов иных органов исполнительной власти субъектов в федеральном законодательстве, включая ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конкретно не определены. Как показывает анализ регионального правотворчества, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации практикуют принятие постановлений и распоряжений. Представляются удачными дефиниции постановления и распоряжения, определенные в приложении к постановлению Губернатора Камчатского края «О порядке подготовки проектов правовых актов Губернатора Камчатского края, Правительства Камчатского края и иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края». Постановление – правовой акт, устанавливающий,

---

[1] См.: *Дудко И.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики: монография. – С. 178; *Федякова Н.А.* Указ. соч. С. 20.

изменяющий или отменяющий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Распоряжение – правовой акт, издаваемый для разрешения управленческих задач по организационным, кадровым и оперативным вопросам, не содержит предписаний нормативного характера. Распоряжения могут иметь как общее значение и длительный срок действия, касаться широкого круга организаций, должностных лиц и граждан, так и ограниченный срок действия, касаться конкретного вопроса, узкого круга организаций и должностных лиц[1].

Иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут издавать приказы, инструкции, положения, правила, регламенты и другие акты.

Отраслевые органы исполнительной власти (министерства), как правило, издают нормативные правовые акты в форме приказов и инструкций, комитеты, службы и иные ведомства – в форме постановлений, приказов и инструкций. Приказ – нормативный правовой акт распорядительного характера, издаваемый единолично руководителем органа исполнительной власти. Инструкция – нормативный правовой акт органа исполнительной власти, которым регулируется порядок какой-либо деятельности. Положение – нормативный правовой акт, детально регламентирующий правовой статус, организацию, порядок деятельности государственных органов, организаций и учреждений, а также определяющий их взаимоотношения с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами. Правила — нормативный правовой акт, определяющий нормы поведения граждан, иных субъектов права в той или

---

[1] См.: О порядке подготовки проектов правовых актов Губернатора Камчатского края, Правительства Камчатского края и иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края: постановление Губернатора Камчатского края от 28 декабря 2007 г. № 335 (в ред. от 19 февраля 2013 г.) // Официальные Ведомости. – 2008. – № 1-5; 2013. – № 34-37.

иной сфере общественных отношений, порядок организации какой-либо деятельности. Издаваемые органами исполнительной власти положения, указания, правила утверждаются соответственно приказами или постановлениями. Таким образом, приказ или постановление действуют, в одних случаях как вид нормативного правового акта, в других – в качестве формы опосредования иного акта[1].

Следует отметить, что, принимая правовые акты того или иного вида, формы и содержания, органы исполнительной власти не только исполняют, используют или применяют конституцию (устав) субъекта. Все участники общественных отношений регионального уровня несут обязанность по соблюдению конституции или устава, которая заключается в том, что органы, осуществляя свою непосредственную деятельность, сообразуют ее с конституционными (уставными) требованиями и запретами.

Проведенное исследование позволяет констатировать тесную взаимную связь между формой, видом, содержанием нормативных правовых актов и формой реализации конституции (устава) субъекта. Неясность определения вида и формы нормативного правового акта, несоответствие между его формой и содержанием могут вызвать затруднения в реализации соответствующих норм конституций или уставов на практике. В связи с этим представляется особенно важным уже на этапе составления конституционного (уставного) текста моделировать механизм реализации конкретных конституционных (уставных) норм и представлять возможные последствия их осуществления. Это, на наш взгляд, позволит предотвратить дополнительные противоречия правового регулирования и повысить эффективность сложного процесса реализации конституционных (уставных) норм в субъектах Российской Федерации.

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Указ. соч. С. 165.

2.2.4. Толкование как способ реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации

Интерес к проблеме юридической сущности актов конституционного толкования не угасает уже давно. Однако до сих пор расположение интерпретационных актов органов власти в механизме реализации основных законов субъектов не определено окончательно. Как видится, суть разногласий – в несовпадении взглядов на существо толкования основного закона. Еще требуют своего разрешения вопросы о том, можно ли считать итогом толкования возникновение новых юридических норм, имеются ли основания связывать интерпретацию с правотворческим осуществлением конституции (устава) или толкование имеет иные цели, не сопряженные только лишь с правотворчеством.

С точки зрения С.М. Бекетовой, выделять официальное толкование региональных законов в отдельную процедуру нецелесообразно. Оно является разновидностью законодательного процесса в субъектах Российской Федерации и обладает как общими признаками законотворчества, так и характерными особенностями, присущими данной правовой категории[1]. Ее слова находят отклик и в региональной практике. В ряде субъектов Федерации процедура толкования Основного Закона, по сути, приравнивается к внесению поправок в конституционный (уставный) текст и оформляется региональным законом (ст. 82 Устава (Основного Закона) Амурской области, ст. 2 Устава Архангельской области, ст. 146 Устава Красноярского края). Однако опыт законодательной регламентации актов толкования распространен не во всех регионах. В большинстве субъектов Федерации акт официального толкования излагается в постановлении парламента (ст. 20 Устава Сахалинской области, ст. 53 Устава Кировской области) или решении конституционного (уставного) суда (ст. 66 Закона

---

[1] См.: *Бекетова С.М.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: монография. – С. 106.

Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»[1], ст. 54 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»[2]).

Важно отметить, что толкование имеет разнообразные проявления в конституционно-правовой жизни и не поглощается полностью структурой правотворческого осуществления конституции или устава. Его место и роль в механизме реализации основного закона различаются сообразно субъектам, интерпретирующим конституционный (уставный) текст, зависят от конкретных видов толкования и его правовых последствий.

Среди актов конституционного толкования, издаваемых в последнее время, наиболее заметна роль интерпретационных решений судов конституционной юрисдикции. По мнению В.Н. Демидова, центр развития конституционного права, его основной потенциал переместился в судебную власть, в область конституционного правосудия, которое на федеральном уровне осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации, а на региональном уровне – конституционными (уставными) судами субъектов. Именно эти органы судебной власти обладают полномочиями официального и так называемого казуального толкования Конституции, именно в вырабатываемых ими правовых позициях живет и развивается нынешняя Конституция РФ и конституции (уставы) ее субъектов[3].

В отличие от других разновидностей интерпретации к правотворческому воплощению норм конституции или устава в большей степени приближено официальное нормативное толкование, осуществляемое компетентными органами государства. Н.И. Матузов констатирует, что

---

[1] См.: О Конституционном Суде Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2010. – № 3. – Ст. 54; [Электронный ресурс] документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ (в ред. от 14 июля 2011 г.) // Северная Осетия. – 2001. – 5 июля; 2011. – 17 авг.

[3] См.: *Демидов В.Н.* Указ. соч. С. 14-23.

нормативное толкование распространяется на более или менее широкий круг субъектов и носит характер общих установок. В то же время, по убеждению ученого, термин «нормативное» в данном случае условен. Нормативное толкование никаких новых норм не создает, а лишь разъясняет действующие[1].

Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин связывает нормативность толкования, осуществляемого Конституционным Судом России с его общеобязательностью. По его мнению, Конституционный Суд, прекращая действие неконституционных нормативных актов или не допуская их вступления в силу либо, признавая закон не соответствующим Конституции, дает такую интерпретацию, которая служит необходимым условием его конституционности и имеет нормативное значение для всех правоприменителей[2]. По его утверждению, юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда приравнивается к юридической силе самой Конституции. Акты толкования Конституционного Суда становятся выше по своей юридической силе, чем любой закон[3].

По мнению Н.В. Витрука, Конституционный Суд РФ подчас не может дать полноценное, эффективное толкование, не создавая интерпретационную норму, содержащую новые положения, которые вытекают из содержания и смысла (духа) Конституции РФ[4]. Высокое место интерпретационных актов органов конституционного правосудия, приравненное к силе самой Конституции, отмечают и другие исследователи. Вместе с тем уточняется, что они сами по себе не влекут утрату юридической силы нормативных

---

[1] См.: *Матузов Н.И.* Толкование норм права: понятие и необходимость // Теория государства и права: учебник. – С. 344.

[2] См.: *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция / В.Д. Зорькин – М., 2010. – С. 161.

[3] См.: *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 5.

[4] См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс / Н.В. Витрук – М., 1998. – С. 464.

актов. Их действие синхронно нормой, подлежащей толкованию. Последняя вследствие этого приобретает новое, более высокое качество[1].

Следует подчеркнуть, что Конституционный Суд Российской Федерации дает официальное толкование не только федеральной Конституции. Разрешая дела о соответствии конституций и уставов субъектов Федерации Конституции России, высший орган конституционного контроля интерпретирует в том числе положения региональных основных законов и тем самым выступает участником практического осуществления конституционных (уставных) норм[2].

Как представляется, признаки актов толкования Конституционного Суда Российской Федерации, позволяющие определить их в качестве отдельного источника права, вполне сопоставимы с характеристиками решений конституционных (уставных) судов регионов России. Исследуя юридическую силу актов о толковании конституции (устава), некоторые ученые сходятся в мнении о том, что эти акты близки по своим юридическим свойствам к положениям самих основных законов субъектов. Так, по

---

[1] См.: *Колесников Е.В., Степанова Ю.В.* Толкование конституционных норм Конституционным Судом России: некоторые вопросы теории / Е.В. Колесников, Ю.В. Степанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 4. – С. 15-16.

[2] См.: По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия: определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2001 г. № 2-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 6. – Ст. 606; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 29. – Ст. 3117; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5877; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 7. – Ст. 700; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

убеждению В.А. Кряжкова, конституционные (уставные) суды вносят «недостающие элементы» в текст Конституции, без которых он не является полным[1]. Аналогичной позиции придерживается А.Г. Гатауллин[2].

Думается, что возведение актов конституционного (уставного) толкования в ранг положений основного закона не соответствует их юридической сущности и предназначению. Не возникает сомнений, что интерпретационный акт органа конституционной юстиции по порядку своего принятия, содержанию и юридической силе существенно отличается от основного закона субъекта. Принятие, изменение или отмена конституции или устава – прерогатива органов законодательной власти, специальных учредительных органов или населения субъекта, а не судов. В ходе толкования конституционный (уставный) суд осуществляет только уяснение и разъяснение норм регионального основного закона, но не подменяет своими действиями субъекта, полномочного принимать, видоизменять или отменять конституционные (уставные) нормы.

К изложенной выше позиции близка другая распространенная точка зрения. Суть ее заключается в том, что в результате конституционно-правовой интерпретации возникают новые правовые нормы, носящие всеобщий и обязательный характер, не допускающие какой-либо иной интерпретации и не подлежащие оспариванию[3]. Как показывает опыт деятельности органов конституционной юстиции, суды, интерпретируя основной закон субъекта, не только способствуют обеспечению верховенства и непосредственного действия конституции или устава, но и обеспечивают единство и стабильность конституционной законности и фактически

---

[1] См.: Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. М.С. Саликов. – М., 2003. – С. 107.

[2] См.: *Гатауллин А.Г.* Толкование органами конституционного контроля конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / А.Г. Гатауллин // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 26-28.

[3] См.: *Малюшин А.А.* Интерпретация правовых норм Конституционным Судом Российской Федерации / А.А. Малюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 15. – С. 23.

занимаются нормотворчеством[1]. Сторонники нормативности решений конституционных (уставных) судов указывают также на то, что новые положения нормативного характера, формируемые судами, фактически развивают конституционные (уставные) нормы, но при этом находятся с ними в неразрывной связи[2].

Данная позиция имеет право на существование, но не является бесспорной. Как полагает И.Г. Дудко, органы конституционной юрисдикции обладают правом официального толкования конституции и не создают при этом новые нормы в процессе толкования. Создание новых норм противоречит принципу разделения властей; делает проще процедуру преобразования основного закона, создает возможность ревизии решений законодателя. Кроме того, постановления органа конституционной юстиции по своей юридической силе при данном подходе становятся не только выше законов, принимаемых парламентами субъектов, но и решений референдумов уровня регионов[3]. Представленные аргументы звучат убедительно, и есть основания с ними согласиться.

Стоит отметить, что убежденность в нормативности официальных комментариев, сделанных конституционными судами, разделяется далеко не всеми учеными. Некоторые из них полностью отвергают квалификацию актов толкования Конституции РФ Конституционным Судом в качестве нормативно-правовых установлений, источника права[4]. Другие называют

---

[1] См.: *Митюков М.* Толкование региональных конституций и уставов / М. Митюков // Российская юстиция. – 2000. – № 8. – С. 5.

[2] См.: *Аничкин Е.С.* «Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции / Е.С. Аничкин // Российская юстиция. – 2010. – № 2. – С. 5-8.

[3] См.: *Дудко И.Г.* Юридическая природа постановлений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / И.Г. Дудко // Журнал российского права. – 2005. – № 1. – С. 26-32.

[4] См.: *Байтин М.И.* О юридической природе решений Конституционного Суда РФ / М.И. Байтин // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 7; *Петрушев В.А.* О юридической природе постановлений Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ / В.А. Петрушев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 11. – С. 27-30.

решения Конституционного Суда источниками права особого рода[1]. Любопытна позиция В.В. Гошуляка. В частности, он подчеркивает, что фактически большинство авторов приравнивает решения Конституционного Суда России к нормативным актам, которыми они не являются. Однако дискуссионные вопросы снимаются, если рассматривать решения Конституционного Суда в качестве особого источника права[2]. Учитывая определенное сходство интерпретационных решений федерального и региональных конституционных судов, данный вывод можно проецировать и на региональный уровень.

Как видится, говорить о том, что в процессе толкования конституции или устава другими органами власти возникают новые конституционно-правовые нормы, было бы неверным. Основной целью толкования является не создание новых норм конституционного права, а уяснение и разъяснение конституционных или уставных предписаний. Нормативно-правовые установления, возникающие в результате интерпретации не должны искажать смысл конституционных (уставных) норм или существовать автономно от них.

Следует подчеркнуть, что толкование выполняет и иные правореализационные задачи, к примеру, способствует обеспечению правовой охраны конституции или устава субъекта[3]. Действительно, официальное толкование конституций или уставов в некоторой мере ограждает их текст от неправомерных посягательств. Недвусмысленное разъяснение конституционных (уставных) норм способствует, а иногда вынуждает правореализующего субъекта действовать в строгом соответствии с конституцией или уставом. При наличии четкого официального истолкования ему не остается повода сослаться на неопределенность

---

[1] См.: *Захаров В.В.* Решения Конституционного Суда РФ в системе источников российского права / В.В. Захаров // Журнал российского права. – 2006. – № 11. – С. 25-31.
[2] См.: *Гошуляк В.В.* Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источник права / В.В. Гошуляк // Законодательство и экономика. – 2007. – № 9. – С. 10-11.
[3] См.: *Латкина М.А.* Указ. соч. С. 13; *Гошуляк А.В.* Указ. соч. С. 14.

характера конституционной (уставной) нормы. Вместе с тем справедливо отметить, что конечной целью толкования является все-таки не охрана конституции или устава, а уяснение и разъяснение ее норм. В ходе официальной интерпретации охрана конституции или устава, скорее, сопутствующая задача.

Таким образом, официальное толкование связано как с правотворческой, так и с правоохранительной реализацией основного закона, но вместе с тем не отождествляется и полностью не охватывается ими. Официальное толкование – самостоятельная функция органа власти, которому конституционно предписано ее осуществлять[1]. Официальное разъяснение конституционных (уставных) норм органами конституционной юстиции имеет свой специфический характер, что позволяет говорить о толковании как об отдельном, интерпретационном способе реализации этих базовых положений.

Требует уточнения суждение о том, что закрепление за органом конституционного правосудия права осуществления такого толкования конституции или устава лишает законодателя права давать аутентичное толкование[2]. Это утверждение справедливо лишь отчасти, в отношении некоторых субъектов Федерации (ст. 83 Устава Воронежской области, ст. 192 Устава Тверской области).

В региональной практике имеются примеры конституционного (уставного) закрепления права на толкование основного закона за парламентом региона. При этом возможность официально толковать текст основного закона конституционным (уставным) судом также не исключается. Так, в ст. 103 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай толкование Конституции Республики Алтай отнесено к ведению Государственного Собрания – Эл Курултай, а в ст. 131 сказано, что для

---

[1] См.: *Малюшин А.А.* Конституционность, ее выявление и реализация / А.А. Малюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 17. – С. 7.
[2] См.: *Гатауллин А.Г.* Указ. соч.

толкования Конституции Республики Алтай и республиканских законов может создаваться Конституционный суд Республики Алтай. Аналогичный опыт имеется в некоторых других субъектах Российской Федерации (ст. 20 Устава Сахалинской области, ст. 30 Устава Забайкальского края). Следует однако подчеркнуть, что конституционные или уставные суды в этих регионах так и не были созданы. В связи с этим в их основных законах предпочтительно указать, что законодательный орган обладает правом официального толкования лишь до момента образования конституционного или уставного суда соответствующего субъекта.

Нельзя не отметить, что в некоторых регионах конституционные (уставные) нормы о толковании основного закона содержат определенные противоречия. К примеру, в ст. 58 Устава Краснодарского края провозглашено, что его официальное толкование производится посредством принятия законов. Вместе с тем в ст. 51 данного учредительного документа края установлено, что для толкования Устава создается краевой Уставный суд. Общеизвестно и общепринято, что Уставный суд не вправе оформлять свои решения законом. Следовательно, указанная норма Основного Закона края требует соответствующей корректировки.

В контексте настоящего исследования примечательна ст. 83 Устава Воронежской области, имеющая название «Обеспечение реализации положений настоящего Устава Воронежской области». Как представляется, разместив в данной статье установление о том, что до создания на территории Воронежской области Уставного суда толкование Устава области осуществляется Воронежской областной Думой, региональный законодатель тем самым подчеркнул правореализационный характер процедур официального разъяснения основного закона области.

В целом, следует подчеркнуть, что право толкования основного закона субъекта конституционным или уставным судом отражено на высоком уровне Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде

Российской Федерации»[1]. Аналогичное право иных субъектов правоотношений в федеральном конституционном законодательстве не предусматривается. Приоритетная сила Федерального конституционного закона убеждает в том, что среди возможных участников официального толкования конституции (устава) субъекта предпочтение должно быть отдано конституционным (уставным) судам.

В связи с изложенным более предпочтительна следующая формулировка, взятая на вооружение некоторыми субъектами Федерации: официальное толкование конституции (устава) осуществляется конституционным или уставным судом, а официальное толкование законов осуществляется законодательным органом власти (ст. 58 Устава (Основного Закона) Ямало-Ненецкого автономного округа, ст. 53 Устава Ханты-Мансийского автономного округа – Югры[2]).

В то же время за парламентом субъекта следует сохранить возможность неофициального толкования конституции или устава, которое могло бы носить характер рекомендации, а не законодательного императива.

Наряду с официальным нормативным толкованием в теории права выделяют казуальное толкование, осуществляемое органами власти применительно к конкретной ситуации. По словам В.О. Лучина и А.В. Мазурова, казуальное толкование Основного Закона, аналогично нормативному толкованию, является официальным, но распространяется исключительно на определенный случай, который рассматривается в конкретном деле[3]. Сказанное позволяет заключить, что казуальное

---

[1] См.: О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2013. – № 14. – Ст. 1637.

[2] См.: Устав (Основной Закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 г. (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Новости Югры. – 1995. – 4 мая; 2013. – 18 окт.

[3] См.: *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Толкование Конституции Российской Федерации (обзор практики Конституционного Суда) / В.О. Лучин, А.В. Мазуров // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 84-104.

толкование не содержит признаков правотворческой реализации Основного Закона, а является актом применения Конституции.

Казуальное толкование Конституционного Суда распространяет свое действие не только на федеральный уровень правовой системы. В ходе этого толкования применительно к конкретной ситуации Конституционный Суд России выносит решения, формирующие основания и необходимые условия для изменения регионального основного закона. Сам федеральный орган конституционной юстиции поправки в конституции и уставы регионов не делает, но его решениям корреспондирует обязанность субъектов Федерации внести изменения в свои конституционные или уставные документы в течение шести месяцев после опубликования соответствующего постановления (ч. 1 ст. 79 и ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Таким образом, казуальное толкование высшего органа конституционного контроля обеспечивает реализацию конституций или уставов посредством их текстуального преобразования. Последствия издания этих интерпретационных актов региональные органы публичной власти избежать не вправе.

Казуальное толкование региональных конституционных и уставных судов не преследует цели видоизменить положения основного закона. Предназначение этих актов – дать официальное толкование конституции или устава применительно к конкретной ситуации, что на практике бывает необходимо для применения конституционных (уставных) норм сообразно требованиям конституционной законности. Об объективной потребности подобного рода толкования свидетельствуют многочисленные обращения органов власти и должностных лиц с просьбой разъяснить спорные положения основного закона. Так, в запросе Губернатора Санкт-Петербурга, поступившем в Уставный суд данного субъекта Федерации, указано на неопределенность понимания в процессе правоприменения отдельных положений Устава Санкт-Петербурга в части, касающейся определения его

полномочий и полномочий Правительства Санкт-Петербурга по внесению изменений и дополнений в решения Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся и Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета народных депутатов, а также по признанию их утратившими силу[1].

Таким образом, казуальное толкование органов конституционного правосудия способствует установлению конституционности как на федеральном, так и региональном уровне правотворчества и правоприменения, выступает весомой гарантией обеспечения единства реализации конституционного законодательства.

Следует отметить, что не все акты толкования конституции или устава имеют официальный характер. Разновидностью неофициального толкования основного закона является особое мнение судьи конституционного или уставного суда[2]. Вынесение особого мнения судьей конституционного или уставного суда – не редкость в практике конституционного правосудия. Имеются примеры вынесения особого мнения, выраженного двумя судьями и более[3]. Учитывая немногочисленный состав конституционных (уставных)

---

[1] См.: По делу о толковании отдельных положений статьи 15, подпунктов 10 и 10-1 пункта 2 статьи 42, подпункта 10 пункта 3 статьи 44 и пунктов 1 и 2 статьи 46 Устава Санкт-Петербурга: постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 1 ноября 2007 г. № 006/07-П // Санкт-Петербургские ведомости. – 2007. – 8 нояб.

[2] См.: Особое мнение судьи Конституционного суда Республики Тыва С.О. Монгуш по постановлению Конституционного суда Республики Тыва от 1 июля 2009 г. № 3-П по делу о толковании статей 140, 141 и части 2 статьи 142 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва // Тувинская правда. – 2009. – 14 июля; Особое мнение судьи Конституционного суда Республики Тыва Ю.Я. Норбу по постановлению Конституционного суда Республики Тыва от 1 июля 2009 г. № 3-П по делу о толковании статей 140, 141 и части 2 статьи 142 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва // Тувинская правда. – 2009. – 14 июля; Особое мнение судьи Уставного суда Свердловской области Н.А. Жилина по определению Уставного суда Свердловской области от 24 апреля 2001 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 8 закона Свердловской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» // Вестник Уставного суда Свердловской области. – 2002. – № 1(5).

[3] См.: Совместное особое мнение судей Ю.В. Гаврюсова, С.Г. Толстова по постановлению Конституционного Суда Республики Коми от 19 ноября 2002 г. по делу о проверке конституционности пункта «б» части четвертой статьи 1 Закона Республики Коми от 9 января 2002 года «О внесении изменений в Закон Республики Коми "О государственной

судов, представляется, что коллективные особые мнения судей имеют более высокое значение.

В сущностной характеристике особых мнений судей конституционных и уставных судов, к сожалению, нет единства. Отдельные авторы настаивают на том, что особые мнения судей Конституционного Суда представляют собой симбиоз профессионального и доктринального толкования[1]. В противовес данному утверждению звучит суждение В.А. Петрушева: деление толкования на профессиональное и доктринальное традиционно производится по субъекту толкования, а не в зависимости от того, что лежит в его основе. Конечно, давая профессиональное толкование, конституционный судья опирается на свои научные разработки. Но это не делает такое толкование доктринальным. Соответственно и особое мнение судьи Конституционного Суда РФ является только профессиональным толкованием[2].

Особое мнение судьи может быть учтено судом в новых условиях и обстоятельствах, при рассмотрении судом новых дел. Бывают случаи, когда с

службе Республики Коми" и положения пункта 1 раздела IV "О порядке назначения, выплаты и перерасчета размера ежемесячной доплаты к трудовой пенсии" Приложения к Указу Главы Республики Коми от 13 февраля 2002 года № 83 «О внесении изменений и дополнений в Указ Главы Республики Коми от 6 июня 1996 года № 161 «О мерах по реализации Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми"» в связи с жалобой гражданки В.А.Кузнецовой // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2003. – № 8. – Ст. 2659; Особое мнение судей Уставного суда Санкт-Петербурга Н.Ф. Гуцан, Л.Б. Ескиной, А.А. Ливеровского по постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. № 072-П по делу о толковании положений пункта 3 статьи 23, пункта 3 статьи 25.1, пункта 6 статьи 40 и пункта 2 статьи 41 Устава Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургские ведомости. – 2003. – 3 июня.

[1] См.: *Басангов Д.А.* Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации / Д.А. Басангов // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 24-34.

[2] См.: *Петрушев В.А.* О доктринальном толковании права судьями Конституционного Суда РФ / В.А. Петрушев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 16. – С. 21-22.

особым мнением судьи совпадала позиция органа законодательной власти, который изменил норму, признанную судом конституционной[1].

Возможность публичного возражения со стороны отдельного судьи имеет (в случае Конституционного Суда) или могла бы иметь (в случае других высших инстанций) дисциплинирующее влияние на большинство, побуждая его всесторонне обсуждать и оценивать все существенные нюансы конкретного спора, а главное - глубже анализировать и полнее отражать их в тексте решения, которое призвано оказывать направляющее воздействие на будущую судебную практику[2].

Отметим, что особые мнения судей высшего органа конституционной юстиции влияют и на региональную специфику конституционно-правовых отношений. Иллюстрацией правотворческого и правоприменительного характера особого мнения судьи выступают особые мнения судей к решению по Алтайскому делу. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края была сформулирована позиция о том, что выборы руководителя исполнительной власти субъекта – единственный легитимный порядок приобретения его полномочий. Необходимо подчеркнуть, что не все судьи Конституционного Суда были солидарны с резолютирующим судебным решением[3]. Выборный

---

[1] См.: *Кононов А.Л.* Право на особое мнение / А.Л. Кононов // Закон. – 2006. – № 11. – С. 46.

[2] См.: *Верещагин А.Н.* Особые мнения в российских судах / А.Н. Верещагин // Государство и право. – 2008. – № 2. – С. 23.

[3] См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта был отменен в 2004 г. Возможно, что особые мнения судей также сыграли в этом свою роль.

Характерно, что и сам Конституционный Суд Российской Федерации позднее пересмотрел свою правовую позицию. В постановлении от 21 декабря 2005 г. Конституционный Суд, указав на необходимость учета конкретных социально-правовых условий реализации конституционных норм, включая изменения в системе правового регулирования, кардинально изменил свою точку зрения и признал право Президента РФ вносить в законодательный орган субъекта Федерации кандидатуру на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа власти) субъекта как соответствующее Конституции России и не нарушающее принципы разделения властей и федерализма, поскольку окончательное решение по данному вопросу принимается именно региональным органом законодательной власти[1]. Непоследовательная позиция Конституционного Суда, выраженная в данном постановлении, подверглась справедливой критике и в литературе[2]. Не менее сложным будет принятие решения в случае обращения в Конституционный Суд России по данному вопросу после вступления в силу федерального закона о возвращении к выборному порядку наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации.

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

[2] См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Указ. соч. С. 165–171; *Невинский В.В.* Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.В. Невинский // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 55–59; *Саликов М.* «Позиции» и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: до и после решения по делу «о назначении» губернаторов / М. Саликов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 2. – С. 160–166; *Черепанов В.А.* Дело об отмене выборов руководителя субъекта Российской Федерации / В.А. Черепанов // Федерализм. – 2006. – № 2. – С. 105–124.

В целом, особое мнение судьи конституционного или уставного суда, будучи актом неофициального толкования, не имеет юридической силы и само по себе не является ни правотворческим, ни правоприменительным актом. Вместе с тем оно может быть учтено в ходе реализации конституционного или уставного законодательства, и в этом проявляется его весомая роль в механизме практического воплощения конституции (устава) субъекта Федерации.

Другие субъекты конституционно-правовых отношений также вправе осуществлять неофициальное толкование, но их разъяснения конституционного (уставного) текста не могут иметь правовых последствий для иных участников правовых отношений. Вместе с тем мнения авторитетных политиков, представителей науки, безусловно, могут способствовать установлению и поддержанию режима конституционной законности в регионе, соблюдению конституции или устава, оказывать влияние на перспективное формирование правотворческой и правоприменительной практики.

Глава 2.3. Юридические гарантии реализации конституционных (уставных) норм

2.3.1. Правовые гарантии в механизме реализации конституций и уставов субъектов Федерации

Проблемы нормативно-правового регулирования и осуществления юридических гарантий реализации Основного Закона находятся в пределах исследовательского поля достаточно давно. Правовые гарантии призваны юридически обеспечивать функционирование механизма реализации конституционных норм, направлять всех участников правореализации в необходимое правовое русло. Как отмечает Н.А. Боброва, своей превентивной стороной охранительные гарантии вливаются в сам процесс реализации правовых норм, выполняя в нем не охранительную функцию в ретроспективном смысле, а превентивно-охранительную функцию. Меры охраны (защиты) государственно-правовых норм – это такие гарантии, которые способствуют реализации норм одним своим наличием, превентивно-предупредительным (воздействием на субъектов государственно-правовых отношений, созданием обстановки неотвратимости наказания виновных). Для сферы государственно-правовых отношений особенно характерно то, что меры охраны достигают своей цели, не применяясь, то есть превентивным воздействием[1].

Таким образом, правовые гарантии Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов можно рассматривать в достаточно широком ракурсе. Они включают в себя и превентивные меры (осуществляются посредством контроля) и вместе с тем имеют ретроспективное воздействие, когда нарушение основного закона уже произошло и требуется восстановление конституционной законности и наказание правонарушителей (меры юридической ответственности). С учетом сказанного, данные правовые гарантии можно дифференцировать на контрольно-надзорные и юрисдикционные.

---

[1] См.: *Боброва Н.А.* Указ. соч. С. 95.

Содержательная сторона конституционного (уставного) контроля раскрывается через общее родовое понятие «контроль». Согласно словарю русского языка С.И. Ожегова «контроль – это проверка, а также наблюдение с целью проверки»[1].

В механизме конституционной (уставной) реализации задействована и иная, близкая, но не идентичная рассматриваемому понятию категория «конституционный надзор». Сущность надзора есть проверка правильности исполнения, что характеризует надзор за определенной деятельностью, за определенными правоотношениями, в ходе которых происходит реализация права как в объективном, так и в субъективном смысле. Фактически надзор осуществляется за правильностью реализации правовых норм. В случае нарушения порядка их реализации возникают охранительные правоотношения в виде реакции надзорного органа, выраженной в соответствии с предоставленными ему полномочиями. Однако это происходит только при нарушении конкретных правовых норм[2].

Важно отметить, что исследуемые термины широко используются не только в науке конституционного права, но и в других юридических науках. В связи с этим анализ соотношения указанных категорий целесообразно проводить с применением межотраслевого метода научного познания.

Смежные юридические науки не отличаются общностью подходов к разграничению исследуемых понятий. По поводу их соотношения сформировался целый ряд теоретико-правовых позиций. Согласно одной из них контроль отличается от надзора наличием организационной подчиненности между контролирующим и подконтрольным субъектом[3]. Стоит отметить, что не все исследователи солидарны с данным

---

[1] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1984. – С. 259.

[2] См.: *Филатова А.В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / А.В. Филатова; Под ред.: Конина Н.М. – Саратов, 2009. – С. 31.

[3] См.: *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов – Ленинград, 1990. – С. 42-43; *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник / Ю.М. Козлов. – М., 1999. – С. 217-219; *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студенкина – М., 1974. – С. 19.

утверждением. Некоторые правоведы убеждены, что контроль может быть, как внутриведомственным, так и вневедомственным (надведомственным)[1].

В основе другого критерия дифференциации лежит оценка проверяемой деятельности с точки зрения законности и целесообразности выбора средств и способов управления. При этом законность проверяется как при осуществлении контроля, так и надзора, а целесообразность – только при реализации контрольных полномочий[2].

И наконец, по мнению отдельных авторов, наряду с указанными критериями понятие «контроль» отличается от термина «надзор» по наличию у контролирующих органов права устранять нарушения законов подконтрольными субъектами и применять к ним меры ответственности в случае совершения правонарушений[3].

Требуется подчеркнуть, что для размежевания конституционного контроля и надзора имеют значение лишь отдельные указанные основания. Контроль и надзор не связаны с организационной подчиненностью контролирующего и контролируемого субъектов и осуществляются вневедомственно. Кроме того, едва ли возможно разграничивать эти понятия с позиции целесообразности и законности. Конституционный контроль и конституционный надзор направлены исключительно на обеспечение конституционной законности, но не целесообразности. Целесообразность деятельности государственных органов при осуществлении конституционного контроля или надзора проверке не подлежит.

При исследовании вопроса с позиций конституционного права наиболее оптимальным представляется последний подход,

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 2001. – С. 608-623; *Конин Н.М.* Указ. соч. С. 330-348; *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебное пособие / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – Саратов, 2003. – С. 180-187; *Чиркин В.Е.* Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 11-12.

[2] См.: *Филатова А.В.* Указ. соч. С. 30; *Новиков С.Г., Рагинский М.Ю.* Прокуратура в системе советского государственного аппарата / С.Г. Новиков, М.Ю. Рагинский // Правоведение. – 1974. – № 3. – С. 46; *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 19.

[3] См.: *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 84.

разграничивающий понятия контроля и надзора по характеру выносимых решений и правовым последствиям. Акты конституционного надзора являются рекомендательными и не влекут отмену проверяемых актов. В отличие от них решения органов конституционного контроля императивны и общеобязательны. Важно подчеркнуть, что решения органов конституционного контроля не отменяют действие проверяемых актов, но создают основания для такой отмены компетентными органами, издавшими неконституционные акты.

В настоящее время приоритетным средством обеспечения режима конституционности или уставности в регионах является конституционный (уставный) контроль. Однако конституционный надзор также был известен недавней истории государственного развития. Органы конституционного надзора функционировали в субъектах Российской Федерации в 1990-е гг.[1] Их прототипом выступали высшие органы конституционной юрисдикции − Комитет конституционного надзора СССР[2] и Комитет конституционного надзора РСФСР[3].

Поскольку у надзорных комитетов и палат отсутствовали властные полномочия и их решения были преимущественно рекомендательными для других органов, их нельзя было отнести в полной мере к органам государственной судебной власти. Скорее они выполняли квазисудебные государственные функции. В связи с этим следует вывод, что в период функционирования комитетов конституционного надзора и конституционных (уставных) палат шло формирование третьего элемента системы разделения властей – судебной власти в субъектах. Механизм

---

[1] См., напр.: О конституционном надзоре в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 13 декабря 1990 г. № 524-XII // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 1. – С. 68 (утратил силу).

[2] См.: Конституция СССР от 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617; Ведомости СНД и ВС СССР. –1990. – № 12. – Ст. 189 (утратила силу).

[3] См.: Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1993. – № 2. – Ст. 55 (утратила силу).

сдержек и противовесов только зарождался и на тот момент еще не был полностью сформирован и дееспособен.

В связи с ликвидацией Комитета конституционного надзора после распада СССР и учреждением Конституционного Суда РСФСР отдельные субъекты Федерации переориентировались на судебную модель построения органов конституционной компетенции. Позднее еще одним ориентиром, моделью организации конституционных (уставных) судов для части регионов стал Конституционный Суд Российской Федерации, созданный на основании Конституции России 1993 г.

В настоящее время единственным государственным органом, осуществляющим надзор за соответствием Конституции иных нормативных правовых актов, является прокуратура Российской Федерации[1]. Однако главным ориентиром ее надзорной деятельности выступает федеральная Конституция. Надзор за соблюдением региональных основных законов не определен в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве ее непосредственных полномочий[2]. Между тем, по результатам системного анализа законодательных норм можно заключить, что в субъектах Российской Федерации имеются примеры расширения обязанностей прокуроров, действующих на уровне регионов. Так, в ст. 114 Конституции Республики Татарстан установлено, что прокурор Республики и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор не только за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, но и Конституции Республики Татарстан и республиканских законов. В ст. 129 Конституции Республики Хакасия сказано, что прокурор Республики Хакасия и подчиненные ему прокуроры входят в единую централизованную систему органов прокуратуры Российской Федерации, осуществляют надзор

---

[1] См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Вопросы теории и практики: автореф. дис. … докт. юрид. наук / Беляев Валерий Петрович. – Саратов, 2006. – С. 9.

[2] См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Рос. газ. – 1992. – 18 февр.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6. – Ст. 558.

за точным и единообразным исполнением законов Республики Хакасия и Российской Федерации на территории Республики Хакасия.

Следует подчеркнуть, что прокуратура – федеральный государственный орган, действующий на основании федерального законодательства и не обязанный подчиняться региональным законам (ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). В связи с этим указанные примеры региональной практики правотворчества вряд ли правомерны.

Категорию конституционный контроль методологически важно различать в узком и широком смысле слова. По мнению Л.Н. Плехановой, в узком значении он представляет собой проверку на соответствие Конституции нормативных правовых актов (нормоконтроль)[1]. В этом отношении очевидна его связь с правотворческим способом реализации конституции (устава).

В широком понимании в него включается проверка конституционности иных правовых актов и действий (бездействия) органов государства, местного самоуправления, должностных лиц, а также граждан и их объединений[2]. Действительно, далеко не вся правореализационная деятельность завершается вынесением нормативного правового акта, который может быть подвергнут конституционному нормоконтролю. Духу и букве основного закона должна соответствовать и иная непосредственная деятельность органов публичной власти, должностных лиц и других участников конституционных правоотношений.

В этом отношении интересно определение конституционного контроля в субъектах Российской Федерации, сформулированное А.В. Гошуляком. Автор, говоря о целях поддержания конституционной законности, не без оснований указывает на обе стороны конституционного контроля: предупреждение принятия неконституционных нормативных правовых актов

---

[1] См.: *Плеханова Л.Н.* Указ. соч. С. 11.
[2] См.: Там же. С. 11.

и недопущение совершения неконституционных действий должностными лицами и гражданами[1].

Сообразно требованиям конституционности определяются и другие направления правореализационной деятельности, формируется правовое сознание должностных лиц, их правовая культура, строится модель правомерного поведения. В целом, категория конституционный (уставный) контроль охватывает не только нормотворчество, но и другие не менее значимые стороны государственной деятельности: организационно-правовые, интерпретационные, юрисдикционные.

Как показывает системный анализ, в научных определениях конституционного контроля нередко используются термины «конституционность» или «конституционная законность». Эти категории играют центральную роль и в механизме гарантирования реализации конституций и уставов субъектов.

По поводу содержания конституционности сформировалось две основных позиции. Одни исследователи исходят из узкого понимания конституционности как соответствия нормативных правовых актов положениям Конституции. Другие специалисты настаивают на том, что требованиям конституционности должны отвечать и фактические правоотношения[2].

Среди представленных точек зрения наиболее импонирует позиция Н. В. Витрука, который рассматривает конституционность в контексте действия и реализации основного закона. В частности, он выделяет следующие качественные признаки конституционности: а) верховенство конституции в правовой системе государства; б) прямое действие конституции; в) действие конституции на всей территории государства; г) осуществление, реализация конституции, ее положений в действиях органов публичной власти, их должностных лиц, граждан и объединений;

---

[1] См.: *Гошуляк А.В.* Указ. соч. С. 12.

[2] См.: *Пряхина Т.М.* Указ. соч. С. 125; *Малюшин А.А.* Конституционность, ее выявление и реализация / А.А. Малюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 17. – С. 6-8.

д) обеспечение действия конституции; е) защита действия конституции; ж) организация системы обеспечения и защиты действия конституции[1].

Названные характерные признаки свидетельствуют о связи конституционности с базовыми организационно-правовыми и функциональными способами реализации основного закона. Кроме того, отмечается обеспечение действия конституции в условиях конституционности, что, безусловно, сказывается на качестве дальнейшей реализации ее отдельных положений.

Как представляется, в правореализационном измерении важен широкий подход к определению сущности конституционности. Обеспечение соответствия основному закону не только нормативных правовых актов, но и важнейших конституционно-правовых отношений сближает юридическую и фактическую конституции, способствует обеспечению реальности конституционных или уставных норм, адекватности конституционных установлений.

Есть основания полагать, что конституционность – явление присущее не только федеральному уровню правовых отношений. С учетом того, что в республиках в составе России принимаются собственные конституции, целесообразно говорить о распространении данного термина и на уровне отдельных субъектов Федерации. В иных регионах, не являющихся национально-государственными образованиями и имеющих в качестве основного закона устав, термину «конституционность» равнозначно понятие «уставность». Следует, однако, подчеркнуть, что конституционность (уставность) в указанном значении подлежит установлению только в пределах конкретного региона и не совпадает с понятием «конституционность» применяемым по отношению к федеральной Конституции.

Конституционный (уставный) контроль тесно связан и с другой правовой категорией – «конституционная законность»[2].

---

[1] См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991 – 2001 гг.): Очерки теории и практики / Н.В. Витрук – М., 2001. – С. 61-70.

[2] См.: Законность в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 69.

По мнению И.А. Кравца, понятия «конституционность» и «законность» находятся на различных уровнях общего явления – верховенства права в различных сферах жизнедеятельности человека, деятельности государства и общества. Конституционность представляет собой категорию более высокого порядка, чем законность[1]. Вместе с тем необходимо учитывать, что конституционная законность – это не просто часть общего режима законности, а его основа, ядро[2].

Конституционная законность имеет разные стороны: она является базой для осуществления и развития режима законности и одновременно главным, решающим объектом надзора за ее соблюдением, ибо нарушение конституционных положений влечет нелегитимность текущего законодательства, применительной практики, неверные установки правосознания[3].

В литературе законность традиционно определяют как строгое и неуклонное соблюдение всеми субъектами права существующих в стране законов и основанных на них подзаконных нормативных актов. Ключевым словом здесь выступает соблюдение. Именно в нем изначальный смысл и суть рассматриваемого явления в любой его интерпретации. Нет соблюдения – нет и законности[4].

В некоторых научных работах под законностью понимается не только соблюдение, но и исполнение законов[5]. Конституционная законность имманентна явлению более конкретного характера – реализации конституции или устава и нередко определяется через отдельные формы практического осуществления конституционных (уставных) норм, таких как соблюдение и исполнение[6]. Стоит отметить, что конституционные нормы претворяются в жизнь в соответствии с конституцией и в других формах (надлежащее

---

[1] См.: *Кравец И.А.* Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России / И.А. Кравец // Право и политика. – 2006. – № 8. – С. 23-37.
[2] См.: *Хабриева Т.Я.* Конституция как основа законности в Российской Федерации / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 4.
[3] См.: Законность в Российской Федерации. – С. 61.
[4] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – С. 412.
[5] См.: *Маликов М.К.* Указ. соч. С. 23.
[6] См.: *Зражевская Т.Д.* Указ. соч. С. 161.

использование, применение). В связи с этим более правильно рассматривать конституционную законность не с точки зрения отдельных форм осуществления конституции или устава, а с позиций единого механизма реализации конституционных (уставных) норм в строгом соответствии с требованиями основного закона.

Широко известно изречение В.И. Ленина: «...законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации Советских республик...»[1]. В настоящее время это утверждение справедливо лишь в части обеспечения соблюдения федерального законодательства. В отличие от советских времен, когда федеративные отношения, включая сферу законотворчества, были сильно формализованы и говорить о самостоятельных системах регионального законодательства не представлялось возможным, на современном этапе система регионального законодательства – это неотъемлемый элемент российского федерализма, необходимый признак конституционно-правового статуса каждого субъекта Российской Федерации. С учетом того, что во главе иерархии региональных нормативных правовых актов стоят конституция или устав, наделенные высшей юридической силой в пределах территории субъекта, можно с уверенностью утверждать о потребности обеспечения соответствия этих актов основному закону субъекта и, как следствие, необходимости установления и поддержания режима конституционной (уставной) законности в регионах.

О наличии конституционно-уставной законности субъекта Федерации также свидетельствует то обстоятельство, что все органы публичной власти обязаны действовать не только в соответствии с федеральной Конституцией и законами, но и в соответствии с региональной конституцией или уставом.

Таким образом, оба исследуемых правовых явления – конституционность (уставность) и конституционная (уставная) законность – связаны с механизмом действия и практической реализации конституции. Различия в содержании этих категорий обусловлены тем, что

---

[1] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч., т. 45. – С. 198.

конституционность (уставность) является родовым понятием по отношению к конституционной (уставной) законности. При определении конституционности или уставности руководствуются юридическими свойствами, функциями основного закона, общими конституционными принципами. Конституционность или уставность сопряжена с действием конституции (устава) в целом как единого и главного документа, находящегося на вершине региональной правовой системы.

Наряду с контрольно-надзорной деятельностью эффективной гарантией реализации конституционных (уставных) норм являются меры по применению ответственности в субъектах Российской Федерации.

Ведущая роль в механизме правореализации по праву принадлежит конституционно-правовой ответственности. Как справедливо отмечено, теория реализации конституционной ответственности – часть общей теории реализации конституционных норм, а потому надо основываться на методологии последней[1].

Следует подчеркнуть, в литературе и практике, к сожалению, нет единого подхода к определению сущности конституционно-правовой ответственности, критериям ее размежевания с иными видами ответственности. Дифференциация ответственности осуществляется по различным основаниям: по характеру специфических санкций, применяемых к лицам, участвующим в осуществлении публичной власти[2], по наличию или отсутствию вины в действиях представителей органов власти[3].

Думается, что в основе конституционной ответственности лежит не только вина органов публичной власти, но и другие признаки состава конституционного правонарушения или деликта (объективные и субъективные). Применительно к деяниям государственного органа субъекта

---

[1] См.: *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Некоторые проблемы реализации конституционной ответственности / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – С. 40.

[2] См.: *Сергеев А.А.* Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности / А.А. Сергеев // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 27.

[3] См.: *Несмеянова С.Э.* К вопросу о конституционной ответственности / С.Э. Несмеянова // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 20-21.

Федерации объект конституционного правонарушения представляет собой общественные отношения, охраняемые федеральной Конституцией и законами, региональными конституциями и уставами, на которые посягает этот орган, вынося неконституционный или незаконный акт. Объективной стороной является противоправное деяние органа власти субъекта Федерации, которое может выражаться в действии (например, при принятии закона, противоречащего конституции (уставу) субъекта) или бездействии (в случае, если орган власти субъекта Федерации не выполнил решение суда об устранении противоречий регионального нормативно-правового акта закону или иному акту, имеющему высшую юридическую силу). В ряде случаев закон указывает на негативные последствия совершения конституционного правонарушения (например, массовое нарушение прав и свобод граждан) и причинно-следственную связь между нарушением конституционного законодательства и последствиями. Основными субъектами правонарушения выступают парламент субъекта Федерации, руководитель высшего органа региональной исполнительной власти. Субъективную сторону составляет вина — психическое отношение депутатов парламента либо высшего должностного лица к неправомерному деянию и его последствиям. Как верно отмечено, вина не всегда присутствует в составе конституционного деликта[1]. По мнению В.А. Виноградова, если конституционно-правовые нормы и устанавливают требование наличия вины в действиях субъекта, несущего ответственность, то речь идет о его вине не в совершении конституционного деликта, а в недолжном осуществлении предусмотренных конституционно-правовыми нормами обязанностей (либо даче указаний, выполнение которых привело к конституционному деликту). Такое поведение можно рассматривать как одно из условий возникновения конституционного деликта, но не как его причину[2].

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституционные деликты / В.О. Лучин // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 14; Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 28.

[2] См.: *Виноградов В.А.* Основание конституционно-правовой ответственности / В.А. Виноградов // Законодательство. – 2003. – № 2. – С. 59.

Как представляется, в связи со значительной общественной опасностью антиконституционного акта, посягающего на права и свободы населения, интересы юридических лиц, конституционно-правовая ответственность органа власти может и должна наступить безотносительно наличия или отсутствия вины лиц, замещающих государственные должности.

Высказываемые точки зрения о сущности конституционно-правовой ответственности весьма разноречивы, однако в юридической литературе, как правило, признается наличие двух аспектов конституционно-правовой ответственности – позитивного и негативного (ретроспективного)[1].

Позитивная ответственность в основном представляется как «ответственное отношение субъектов к своим обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение»[2]. Существует и более широкая трактовка позитивной ответственности. «Ответственная деятельность чиновника предполагает не только воздержание от определенного вида поведения (соблюдение запретов), но и осмысленное принятие властным субъектом бремени должностных обязанностей, их добросовестную реализацию с максимальной пользой для общества, а также активное осуществление правомочий», – полагает Т.В. Милушева[3]. Таким образом, автор последовательно проводит мысль о том, что в отличие от добровольного соблюдения запретов, фундаментом позитивной ответственности является социальная активность субъекта, степень которой измеряется его сознательностью и готовностью служить общему делу[4].

Вразрез с большинством существующих мнений о позитивной ответственности идет позиция А.А. Кондрашева. Позитивная ответственность понимается им не как осознанное выполнение обязанности или чувство долга, а в смысле наличия правовой связи между властвующим

---

[1] См.: *Виноградов В.А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / В.А. Виноградов // Законодательство. – 2002. – № 10. – С. 56.

[2] *Лучин В.О.* Ответственность в механизме реализации Конституции / В.О. Лучин // Право и жизнь. – 1992. – № 1. – С. 36.

[3] *Милушева Т.В.* Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики: монография / Т.В. Милушева; Под ред.: Цыбулевской О.И. – Саратов, 2011. – С. 263.

[4] См.: Там же. С. 262.

субъектом и подвластным (подотчетным), которая реализуется в исключительном праве властвующего применять средства государственного принуждения, ориентируясь на собственное усмотрение, с целью избежать негативных последствий конфликта между органами власти. Они применяются в отсутствие деликта, и при этом также не принимается во внимание их вина[1]. Думается, что в данном случае речь скорее идет о политической ответственности, которая также взаимосвязана с негативной конституционно-правовой ответственностью, но не совпадает с ней по логическому объему.

В литературе высказывалось не только положительное, но и критическое отношение к позитивной ответственности. По мнению академика О.Е. Кутафина, от понятия «позитивной ответственности следовало бы отказаться, поскольку его использование приводит к тому, что одно и то же явление именуется и обязанностью, и ответственностью, а также ведет к размыванию предназначения ответственности как одного из эффективных регуляторов поведения»[2].

Как представляется, позитивная ответственность может иметь право на существование. В механизме конституционной (уставной) правореализации позитивная ответственность выполняет необходимую служебную роль. Прежде всего, она стимулирует правомерную деятельность органов власти и их должностных лиц, связанную с соблюдением норм-запретов, исполнением норм-обязанностей и надлежащим использованием норм-правомочий. Таким образом, реализация конституционных или уставных норм о позитивной ответственности носит нормативно-опосредованный характер. Позитивно-юрисдикционные предписания конституций и уставов субъектов воплощаются в жизнь через практическое осуществление запрещающих, обязывающих и управомочивающих норм, за нарушение или ненадлежащую

---

[1] См.: *Кондрашев А.А.* Позитивная ответственность органов государственной власти в конституционном законодательстве Российской Федерации / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 4. – С. 23.
[2] *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – С. 400.

реализацию которых, в свою очередь, может наступить негативная конституционно-правовая или административно-правовая ответственность.

В отличие от позитивной ответственности основанием ретроспективной конституционно-правовой ответственности выступает конституционный деликт[1]. Конституционный деликт – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности[2]. Конституционно-правовая ответственность наступает только в тех случаях, когда в деяниях государственного органа или отдельного должностного лица присутствует совокупность признаков конституционного правонарушения.

Позитивный и ретроспективный аспекты (виды) ответственности тесно связаны и иногда первый является необходимым условием второго и как бы продолжается в нем. Однако, как отмечает В.А. Виноградов, именно в ретроспективном аспекте конституционно-правовая ответственность проявляется наиболее ярко, и именно ретроспективная ответственность не вызывает сомнений как юридическая ответственность[3].

Нередко высказывается мнение о том, что конституционная норма, если она признается правовой нормой, должна иметь санкцию[4]. Конституционные санкции – это закрепленные в законодательстве меры принудительного воздействия, имеющие неблагоприятные последствия по отношению к субъектам права в случае их противоправного поведения[5]. Это утверждение справедливо отчасти, поскольку конституции или уставы субъектов содержат внушительное количество норм-деклараций, норм-

---

[1] См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 288.

[2] См.: *Виноградов В.А.* Основание конституционно-правовой ответственности / В.А. Виноградов // Законодательство. – 2003. – № 2. – С. 55.

[3] См.: *Виноградов В.А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / В.А. Виноградов // Законодательство. – 2002. – № 10. – С. 56.

[4] См.: *Колосова Н.М.* К вопросу о конституционных санкциях / Н.М. Колосова // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 14.

[5] См.: Там же. С. 13.

дефиниций, норм-принципов, не требующих конкретных санкций в своей структуре. Кроме того, существует и позитивная конституционно-правовая ответственность, которая вообще не требует установления каких-либо конституционных санкций.

Подводя общий итог, отметим, что правовые гарантии являются необходимым элементом механизма реализации конституций и уставов субъектов Федерации. Обладая как превентивным, так и ретроспективным воздействием на субъектов реализации, гарантии вступают в действие с самого начала реализации конституции или устава и сопровождают весь правореализационный процесс, воздействуя на потенциальных нарушителей конституционных (уставных) норм. Таким образом, юридические гарантии находят свое выражение в институтах конституционного (уставного) контроля и юридической ответственности. В связи с их чрезвычайной важностью для механизма реализации конституций и уставов возникает необходимость более тщательного рассмотрения данных категорий в последующих параграфах настоящей работы.

2.3.2. Правовое регулирование контрольных полномочий в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и их реализация

Специфика конституционного (уставного) контроля в контексте реализации конституции (устава) раскрывается через практическую деятельность контролирующих органов власти. Установление режима конституционной законности призван обеспечивать широкий круг участников конституционных правоотношений, включающий в себя исключительно органы власти, компетентные осуществлять конституционный (уставный) контроль в широком смысле этого слова. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации контрольная функция имманентна всем органам власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации,

конституциями и уставами субъектов, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления[1].

Полномочиями по конституционному (уставному) контролю в той или иной степени располагают государственно-властные органы, институционально относящиеся к различным ветвям государственной власти. По мнению А.А. Джагаряна, каждая ветвь государственной власти и каждый государственный орган призваны осуществлять государственное управление и его контрольную функцию[2].

Вместе с тем справедливо отметить, что не для всех органов власти конституционной контроль является статусной характеристикой. Вопрос о составе органов, компетентных определять конституционность (уставность) нормативных правовых актов, широко обсуждается в специальной литературе. Высказываются мнения о том, что в современной российской правовой системе можно выделить три основных разновидности конституционного контроля в зависимости от того, каким органом государства он осуществляется. Это контроль, реализуемый на территории всего федеративного государства Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ и Президентом РФ[3].

Как следует из законодательства, определять конституционность (уставность) нормативных правовых актов в смысле их соответствия региональному основному закону вправе конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации. Именно данные судебные органы

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 50. – Ст. 5711.

[2] См.: *Джагарян А.А.* Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Джагарян Армен Арменович. – М., 2006. – С. 18.

[3] См.: *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – С. 534.

позиционируются в качестве органов конституционного (уставного) контроля (ст. 1 Закона Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея», ст. 1 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»[1], ст. 1 Закона г. Москвы «Об Уставном суде города Москвы»[2]). Не возникает сомнений, что конституционный (уставный) контроль – неотъемлемый элемент их правового статуса.

Сущность судебного конституционного контроля как вида государственной деятельности широко исследована в научной литературе[3]. Чаще всего судебный конституционный контроль принято рассматривать с позиций функционального аспекта. Под этим понятием подразумевают официальную деятельность уполномоченного Конституцией и конкретизирующими ее положения правовыми актами органа (органов), которая осуществляется с помощью специфической процедуры направленной на защиту основ конституционного строя, базовых прав и свобод, обеспечения верховенства, а также прямого действия Конституции на

---

[1] См.: О Конституционном Суде Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (ред. от 14 июля 2010 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1993. – № 1. – Ст. 1; 2010. – № 16 (334). – Ст. 964.

[2] См.: Об Уставном суде города Москвы: Закон г. Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 (в ред. от 4 апреля 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. – 2002. – № 3. – Ст. 10; 2012. – № 4. – Ст. 42.

[3] См.: *Нудель М.А.* Конституционный контроль в капиталистических государствах / М.А. Нудель – М., 1968. – С. 115–163; *Туманов В.А.* Судебный контроль за конституционностью нормативных актов / В.А. Туманов // Советское государство и право. – 1988. – № 3. – С. 10–19; *Бланкенагель А.* Теория и практика конституционного контроля в ФРГ / А. Бланкенагель // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С. 102–109; *Боботов С.В.* Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика / С.В. Боботов // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 115–120; *Собакин В.* Модели конституционного судопроизводства / В. Собакин // Российская Федерация. – 1994. – № 6. – С. 58–63; *Эбзеев Б.С.* Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля / Б.С. Эбзеев // ВКС РФ. – 1995. – № 2/3. – С. 80–94; *Овсепян Ж.И.* Судебный конституционный контроль в Российской Федерации: проблемы деполитизации. (Сравнительный анализ) / Ж.И. Овсепян // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 32–42.

всей территории Российского государства, исключения из правовой системы неконституционных актов, толкования Конституции и пр.[1]

Судебный нормоконтроль может быть как абстрактным, то есть не связанным с рассмотрением конкретного дела, так и конкретным – при выявлении несоответствия федеральных, региональных и местных правовых актов Конституции РФ, федеральному законодательству, конституциям или уставам субъектов Федерации при разрешении дел в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства[2]. Абстрактный нормоконтроль – это область конституционного судопроизводства, а конкретный нормоконтроль – сфера других видов судопроизводства[3].

Результатом деятельности конституционных (уставных) судов по реализации абстрактного нормоконтроля является утрата юридической силы тех нормативных актов, которые были признаны конституционным либо уставным судом противоречащими основному закону субъекта (например, ст. 77 Конституционного закона Республики Тыва «О Конституционном Суде Республики Тыва»)[4]. Более того, признание закона или иного нормативно-правового акта либо отдельного его положения не соответствующими конституции (уставу) субъекта становится причиной отмены положений других нормативных актов, основанных на неконституционном акте, либо воспроизводящих его нормы. Предписания этих нормативных правовых актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

---

[1] См.: *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: учеб. пособие / Б.С. Эбзеев. – М., 1997. – С. 113–114.

[2] См.: По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998.– № 25.– Ст. 3004.

[3] См.: *Митюков М.* Полномочия судебных органов требуют четкого разграничения / М. Митюков // Российская юстиция. – 2001. – № 3. – С. 19.

[4] См.: О Конституционном суде Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. – 2002. – 14 янв.; 2013. – 29 июня.

Очевидно, что акт органа конституционной юстиции субъекта по порядку принятия, своему содержанию и юридической силе отличается от регионального закона. Принятие, изменение или отмена закона – исключительная прерогатива органов законодательной власти, а не судов. Решение конституционного (уставного) суда хотя и является основанием для отмены (изменения) закона, но сам факт прекращения действия закона возникает только тогда, когда вынесен законодательный акт об отмене или изменении прежнего закона. Конституционный (уставный) суд субъекта Федерации в данном случае осуществляет нормативный контроль за правотворческой деятельностью парламента, но не подменяет своими действиями органы законодательной (представительной) власти субъекта. В этой связи имеются веские основания утверждать, что упоминаемый в литературе термин «негативный законодатель» применим к конституционным (уставным) судам только с учетом указанных выше оговорок.

При организации контроля правотворческой деятельности иных государственных органов суды регионального уровня берут за основу конституцию или устав субъекта Федерации. Важно, чтобы сама региональная конституция либо устав соответствовали федеральной Конституции, которая занимает высшую ступень в иерархии источников российского права. В том случае, если решение конституционного (уставного) суда субъекта основывается на норме регионального основного закона, признанной Конституционным Судом России противоречащей Конституции Российской Федерации, оно должно быть пересмотрено.

Особый вопрос – к чьей компетенции относится рассмотрение дел о соответствии конституции или уставу региональных и муниципальных нормативно-правовых актов в тех субъектах, где конституционные (уставные) суды еще не созданы или вообще не предусмотрены региональным основным законом. В федеральных законах правила отправления конституционного правосудия в таких условиях не определены.

Конституционный Суд России, признав в решении от 16 июня 1998 г., что из Конституции Российской Федерации, регулирующей принципы разрешения коллизий между нормативными актами различного уровня, не вытекает правомочие федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам), также не ответил на вопрос: как разрешать дела о конституционном (уставном) нормоконтроле в тех субъектах, где отсутствуют органы конституционной юстиции.

Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта судами общей юрисдикции, как это предписывает постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», также не снимает всей остроты проблемы[1]. Конституционное судопроизводство – самостоятельный вид правосудия в Российской Федерации (ст. 118 Конституции России). Осуществление конституционного (уставного) судопроизводства противоречит основному предназначению судов общей юрисдикции, призванных разрешать преимущественно уголовные и гражданские дела. Действующее законодательство о конституционном судопроизводстве не адаптировано под деятельность судов общей юрисдикции. Стоит согласиться с мнением Э.Г. Липатова о том, что законность норм конституций и уставов субъектов Федерации может быть проверена только в рамках процедур конституционного судопроизводства[2].

Интересен германский опыт решения проблемы. В условиях отсутствия конституционного суда в земле Шлезвиг-Гольштейн полномочия по отправлению конституционного правосудия были переданы Федеральному

---

[1] См.: Рос. газ. – 2007. – 8 дек.

[2] См.: *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества. – С. 142, 146.

Конституционному Суду ФРГ[1]. Думается, что и в России в период формирования региональных органов конституционной юстиции полномочия по реализации конституционного (уставного) нормоконтроля может осуществлять Конституционный Суд федерального уровня.

Примечательно, что такую возможность допускает и Пленум Верховного Суда РФ, правда, в качестве исключения. Рассмотрение дел о проверке соответствия региональных законов, нормативных правовых актов государственных органов субъекта, органов местного самоуправления конституции или уставу) субъекта может быть передано Конституционному Суду России заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти (п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), – поясняется в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Представляется более логичным отразить полномочия федерального Конституционного Суда по осуществлению конституционного (уставного) нормоконтроля в разделе о переходных положениях федеральных конституционных законов «О судебной системе Российской Федерации» и «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые могли бы действовать до момента создания конституционного или уставного суда в каждом субъекте Федерации. Главное, чтобы временные горизонты образования региональных конституционных и уставных судов были обозримыми.

---

[1] См.: *Захаров А.А.* Конституционная юстиция в Германии и России: сравнительно-правовой анализ / А.А. Захаров // Российский юридический журнал. – 2002. – № 3. – С. 129.

Традиционным направлением контрольной деятельности конституционных (уставных) судов является осуществление последующего нормоконтроля. В то же время в Республике Саха (Якутия) республиканский Конституционный Суд наделен правом осуществления превентивного нормативного контроля законов о поправках в Конституцию Республики с точки зрения соблюдения процедуры их принятия. Идея внедрения предварительного нормоконтроля во всех субъектах Российской Федерации не нашла повсеместного одобрения в научной среде. К примеру, Т.Я. Хабриева указывает на небесспорность его установления[1]. Думается, что сомнения ученых следуют из представлений о суде как органе правоприменения. Однако современная юридическая наука не исключает участие судов в процессе нормоотворчества.

Имеются достаточные основания утверждать, что осуществление предварительного судебного контроля не стоит отрицать полностью. А.М. Цалиев высказывает предложение расширить полномочия органов конституционной юстиции по предварительному нормоконтролю и отнести к ним разрешение дел о соответствии основному закону законопроекта, выносимого на референдум субъекта[2]. И.А. Стародубцева и некоторые другие авторы выступают за повсеместное введение конституционного контроля законов, которые принимаются парламентом субъекта, но еще не вступили в законную силу[3]. Последнее предложение едва ли заслуживает поддержки с позиций принципа разделения властей. Прежде всего, регионы могут самостоятельно строить модель осуществления конституционного

---

[1] См.: *Кряжков В.А.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 100. (Выступ. Т.Я. Хабриевой).

[2] См.: *Цалиев А.М.* Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. – С. 66-67.

[3] См.: *Стародубцева И.А.* Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации: монография / И.А. Стародубцева – Воронеж, 2004. – С. 71-72; *Иванин А.А.* Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Иванин Александр Александрович. – М., 2008. – С. 13.

правосудия, руководствуясь при этом общими принципами, но исходя также и из региональных интересов. Действуя в пределах конституционных установлений, они не связаны ограничениями в выборе средств сдержек и противовесов и могут определять иные конструкции взаимодействия властей в законодательном процессе. К тому же, всеобщая проверка законопроектов по существу не согласуется с самостоятельностью законодательных органов в реализации законотворчества. Думается, что предварительный контроль допустим лишь в случае проверки соблюдения законодательных процедур, урегулированных в основных законах субъектов. Вторжение в законотворчество посредством дачи судом императивных указаний парламенту вряд ли можно признать правомерным.

Обобщая анализ характеристик судебного нормоконтроля, применительно к региональному уровню, можно сформулировать следующее определение. *Конституционный (уставный) судебный нормоконтроль в субъектах Российской Федерации представляет собой вид деятельности органов судебной власти, направленный на проверку соответствия законов и иных нормативных правовых актов региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления конституции или уставу соответствующего субъекта.*

Следует отметить, что конституционный (уставный) суд – не единственный орган, полномочный осуществлять в субъектах Российской Федерации конституционный (уставный) контроль. В отличие от органов конституционного правосудия осуществление конституционного (уставного) контроля для иных органов власти – одно из сопутствующих направлений их основной деятельности. Его реализация связана не только с обеспечением режима конституционной (уставной) законности, но и с осуществлением механизма сдержек и противовесов, присущего конституционному принципу разделения властей и неизбежного в условиях построения правовой государственности.

Конституционной (уставной) проверке подлежит как правотворческая, так и иная государственная деятельность организационно-правового, исполнительно-распорядительного и правоприменительного свойства. В этих условиях на первый план выступают органы власти, осуществляющие государственный контроль в определенных сферах.

Контрольные полномочия занимают значительный объем компетенции законодательных (представительных) органов субъектов Федерации. Парламентский контроль в регионах дифференцируется по основным направлениям, обозначенным в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, за исполнением регионального бюджета, за исполнением бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов, за соблюдением порядка распоряжения собственностью субъекта. Кроме того, парламент субъекта вправе осуществлять контроль за реализацией программ социально-экономического развития (п.п. «в» п. 2 ст. 21 указанного Федерального закона).

Содержание направлений контроля, формы и методы его осуществления уточняются в конституциях и уставах субъектов, текущем законодательстве. Характерно, что в основных законах ряда российских регионов органы законодательной власти конституируются как органы, осуществляющие контрольные полномочия. Согласно ст. 32 Устава Псковской области от 12 апреля 2001 г. Областное Собрание депутатов в пределах и формах, установленных настоящим Уставом и законом области, осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов области, исполнением бюджета области, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью области.

В литературе высказываются мнения, что функция контроля присуща парламенту в силу его природы[1]; что контроль – это важнейшая характеристика законодательного (представительного) органа, обусловленная его местом в системе разделения властей, другими его функциями (помимо контрольной), порядком его формирования. В связи с этим предлагается именовать данный орган государственной власти не только высшим законодательным и представительным, но и высшим контрольным[2].

Более логичной представляется иная, противоположная позиция, согласно которой контрольная функция для законодательных (представительных) органов субъектов Федерации не является статусной[3]. Действительно, парламент не относится к числу специализированных контрольных органов власти. Его основные функции – законотворчество, представительство интересов населения субъекта. Сказанное вовсе не означает, что контрольные полномочия парламентов не должны отражаться в тексте основных и текущих законов субъектов Российской Федерации и реализоваться на практике. Основной целью парламентского контроля видится предотвращение и пресечение деятельности иных органов власти, выходящей за пределы законности и рамки механизма сдержек и противовесов, но не контроль за управленческой деятельностью исполнительной власти в целом. В нормировании парламентских полномочий важно избегать иной крайности – чрезмерного усиления парламентского контроля, ставящего органы исполнительной власти в зависимость от решений представительных органов. Такие примеры уже

---

[1] См.: *Утяшев М.М., Корнилаева А.А.* Контрольные функции региональных парламентов: Сравнительный анализ / М.М. Утяшев, А.А. Корнилаева // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 30.

[2] См.: *Тюльпанов В.А.* Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.А. Тюльпанов // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 58-64.

[3] См.: *Макоев А.В., Хамуков А.В.* Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации / А.В. Макоев, А.В. Хамуков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 5. – С. 7.

имели место в нашей недавней истории[1]. С учетом изложенного современная практика провозглашения регионального парламента в конституции или уставе субъекта в качестве органа контрольной власти, не вполне соответствует его юридической природе и назначению[2].

В некоторых субъектах Российской Федерации контрольные полномочия парламента конкретизируются в специальных законах (Республика Мордовия, Вологодская область)[3]. В ряде регионов приняты законы, посвященные отдельным направлениям контрольной деятельности. Существенное внимание в субъектах уделено законодательному оформлению контроля за соблюдением и исполнением законов (Республика Алтай, Брянская область, Калужская область, Пермский край)[4]. Достаточно распространены региональные законы, регулирующие парламентский контроль в «финансовой» сфере. В Волгоградской области действует закон

---

[1] См.: О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы: Закон РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 19. – Ст. 197 (утратил силу).

[2] См.: Ст. 54 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 8 июня 2012 г.) (Сборник законов Республики Саха (Якутия). – 1992. – Ст. 90; Ил Тумэн. – 2012. – 22 июня); Ст. 31 Конституции Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (в ред. от 4 июня 2012 г.) (Известия Удмуртской Республики. – 1994. – 21 дек.; 2012. – 7 июня).

[3] См.: О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. – 2008. – № 9 (92). – Ст. 245; О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области: Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ (в ред. от 25 октября 2012 г.) // Законодательство Вологодской области. – 2007. – № 3 (ч. 1). – С. 68; Красный Север. – 2012. – 27 окт.

[4] См.: О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ // Приложение к газете «Звезда Алтая». – 2009. – 29 апр.; О контроле за исполнением законов Брянской области: Закон Брянской области от 29 декабря 2007 г. № 182-З // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2007. – № 18; О контроле Законодательного Собрания Калужской области за соблюдением и исполнением законов Калужской области: Закон Калужской области от 13 февраля 2006 г. № 171-ОЗ (в ред. от 25 февраля 2011 г.) // Весть. – 2006. – 15 февр.; 2011. – 4 марта; О контроле за исполнением законов Пермского края: Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 21-ПК // Рос. газ. – 2007. – 16 марта.

об организации финансового контроля на ее территории[1]; в Карачаево-Черкесской Республике, Калининградской области, Свердловской области – законы о контрольных функциях парламентов этих субъектов в сфере бюджета и финансов[2].

Во многих субъектах Российской Федерации контрольная деятельность законодательных органов регулируется в регламентах парламентов. К примеру, в Регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия содержится отдельная глава, посвященная парламентскому контролю. Как представляется, практика определения всех процедур контроля в подзаконном акте парламента, в частности, его регламенте, при отсутствии конституционных (уставных) норм или специального закона субъекта о парламентском контроле не соответствует принципу разделения властей. Регламент, утверждаемый постановлением парламента, – внутренний, организационный документ законодательного органа. Между тем процедуры, касающиеся обеспечения контрольной деятельности парламента, являются частью механизма сдержек и противовесов и требуют конституционного (уставного) или иного законодательного регулирования. Конституция (устав) или закон субъекта Федерации создаются совместными усилиями органов, относящихся к различным ветвям государственной власти, что позволяет согласовать их позиции в данном серьезном вопросе. В связи с этим имеются основания утверждать, что в подзаконных актах региональных органов законодательной власти допустимо регулировать только вопросы, связанные с внутренней подготовкой контрольных мероприятий до момента их

---

[1] См.: О финансовом контроле на территории Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД (в ред. от 22 ноября 2013 г.) // Волгоградская правда. – 2008. – 10 дек.; 2013. – 7 нояб.

[2] См.: О контрольных функциях Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики в сфере бюджета и финансов: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 9 октября 1998 г. № 479-XXII (в ред. от 13 ноября 2006 г.) // Сборник Законов и постановлений Карачаево-Черкесской Республики 1995-1999 гг. – Ч. 1; День Республики. – 2006. – 21 нояб.; О контрольных функциях Калининградской областной Думы в сфере бюджета и финансов: Закон Калининградской области от 20 апреля 1998 г. № 54 (в ред. от 9 февраля 2007 г.) // Дмитрия Донского, 1. – 1998. – 29 апр.; Калининградская правда. – 2007. – 28 февр.

осуществления (например, регламентировать порядок обсуждения депутатского запроса на заседании парламента). Внешние проявления контрольной деятельности должны быть урегулированы законодательно.

Основные направления парламентского контроля реализуются в определенных формах. С точки зрения эффективности реализации конституционного (уставного) законодательства наиболее значимы следующие формы прямого (непосредственного) контроля парламента: парламентский запрос, депутатский запрос, парламентское (депутатское) расследование, рассмотрение отчетов должностных лиц и органов исполнительной власти.

Институты парламентского и депутатского запросов близки по своему назначению и содержанию. Их основное различие заключается в том, что парламентский запрос направляется не от лица отдельных парламентариев, а от имени всей палаты либо всего органа легислатуры. Депутатский запрос – требование отдельного депутата предоставить информацию по тому или иному вопросу, входящему в компетенцию законодательного (представительного) органа. Ответ на запрос депутата направляется на имя органа законодательной власти в целом.

Институты парламентского и депутатского запросов способствуют качественной реализации основных полномочий парламента, повышению эффективности законотворческого процесса субъектов Российской Федерации[1]. Следует отметить, что практика их регламентации в законодательстве российских регионов неоднородна. Преимущественно региональный законодатель рассматривает ответ на данные запросы как обязанность органа, являющегося адресатом запроса. Это обстоятельство свидетельствует об императивном (властном) характере этого вида парламентской деятельности. Реализуя право направления запроса,

---

[1] См.: *Окулич И.П.* Проблемы правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации / И.П. Окулич – Челябинск, 2003. – С. 129.

парламент и отдельный депутат осуществляют проверку законности действий иных государственных органов, контролируют их деятельность. Не случайно парламентский и депутатский запросы в практике отдельных регионов рассматриваются в числе контрольных парламентских полномочий[1].

Существенны последствия подобного рода проверок. Результаты рассмотрения парламентских и депутатских запросов могут служить основанием для проведения депутатских слушаний по полученному ответу. Должностные лица, подготовившие признанный неудовлетворительным ответ, обязаны присутствовать на заседании парламента (депутатских слушаниях) для дачи разъяснений по существу вопроса[2]. По итогам рассмотрения запросов также может быть поставлен вопрос о выражении парламентского недоверия руководителям тех органов исполнительной власти, в назначении которых законодательный орган принимал участие (например, ст. 5 Закона Республики Алтай от 6 февраля 2004 г. «О депутатском запросе депутата Республики Алтай»)[3].

Необходимо отметить, что не во всех регионах России устанавливаются сроки рассмотрения данных запросов. В тех субъектах Федерации, где они предусматривается, сроки предоставления информации по запросу могут различаться. В Республике Саха (Якутия), Ханты-

---

[1] В Регламенте Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. депутатский запрос наряду с иными императивными средствами воздействия парламента на органы власти рассматривается в главе 10 «Осуществление парламентом контрольных функций» (Сборник законодательства Республики Алтай. – 2006. – С. 190; 2012. – № 95 (101) (ч. 1). – С. 459).

[2] См.: О депутатском и парламентском запросах в Карачаево-Черкесской Республике: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 19 декабря 2005 г. № 102-РЗ (в ред. от 11 января 2012 г.) // День Республики. – 2005. – 22 дек.; 2012. – 19 янв.

[3] См.: О депутатском запросе депутата Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 6 февраля 2004 г. № 10-РЗ (в ред. от 30 марта 2012 г.) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2004. – № 15 (21). – С. 136; 2012. – № 86 (92). – С. 161.

Мансийском автономном округе информацию по запросу необходимо представить в течение пятнадцати дней с момента получения запроса[1].

В законодательстве целого ряда субъектов Российской Федерации за нарушение сроков рассмотрения запроса и направления ответа на запрос предусмотрена административно-правовая ответственность должностных лиц. В качестве наказания за совершение данных правонарушений применяются незначительные по сумме административные штрафы. В Белгородской области соответствующий административный штраф составляет одну тысячу рублей, в Хабаровском крае – от одной тысячи до двух тысяч рублей (ст. 5.1 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», ст. 22 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях)[2]. Несколько выше административный штраф в Тюменской области. Указанное правонарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей (ст. 3.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности)[3]. Размер административного штрафа за невыполнение законных требований депутата Волгоградской областной Думы колеблется от двух тысяч до пяти тысяч

---

[1] См.: О Регламенте Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 апреля 2008 г. № 17-IV (в ред. от 5 декабря 2013 г.) Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О депутатском запросе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа: Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 3 мая 2000 г. № 28-оз (в ред. от 11 июня 2010 г.) // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. – 2000. – № 4 (ч. 1). – Ст. 219; 2010. – № 6 (ч. 1). – Ст. 453.

[2] См.: Об административных правонарушениях на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Белгородские известия. – 2002. – 9 июля; 2014. – 11 янв.; Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях: Закон Хабаровского края от 24 июня 2009 г. № 256 (в ред. от 30 октября 2013 г.) // Приамурские ведомости. – 2009. – 17 июля; Собр. законодательства Хабаровского края. – 2013. – № 10 (ч. 1).

[3] См.: Кодекс Тюменской области об административной ответственности: Закон Тюменской области от 27 декабря 2007 г. № 55 (в ред. от 1 ноября 2013 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. – 2007. – № 10; 2013. – № 8.

рублей (ст. 13.4 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности)[1].

Наказание за соответствующие правонарушения представляется неоправданно мягким, несоизмеримым с общественной опасностью деяний, связанных с нарушением сроков реагирования на запрос либо его игнорированием. От результатов ответа на запрос может зависеть рассмотрение в парламенте вопроса о применении мер конституционно-правовой ответственности к адресатам запроса и, следовательно, эффективность реализации конституции (устава). Можно предположить, что результативность рассматриваемой формы парламентского контроля могла бы возрасти вследствие ужесточения административного наказания за соответствующие правонарушения.

Далеко не последнюю роль в механизме реализации конституций и уставов субъектов играет сравнительно новый для России институт парламентских (депутатских) расследований. Попытки внедрения данного правового института в конституционную и уставную практику некоторых субъектов предпринимались еще до создания Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[2] (Закон Калининградской области от 4 июня 2002 г. «О депутатских расследованиях в Калининградской области», Закон Московской области от 4 ноября 2004 г. «О депутатском расследовании», Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. «О Положении о депутатском расследовании»)[3].

---

[1] См.: Кодекс Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. (в ред. от 20 декабря 2013 г.) // Волгоградская правда. – 2008. – 18 июня; 2013. – 27 дек.

[2] См.: О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 1. – Ст. 7; 2013. – № 19. – Ст. 2315.

[3] См.: О депутатских расследованиях в Калининградской области: Закон Калининградской области от 4 июня 2002 г. № 152 (в ред. от 29 ноября 2005 г.) // Рос. газ. (Запад России). – 2002. – 12 июля; 2005. – 13 дек.; О депутатском расследовании: Закон Московской области от 4 ноября 2004 г. № 136/2004-ОЗ (в ред. от 14 декабря 2005 г.) // Вестник

Однако основной массив нормативных правовых актов о парламентских (депутатских) расследованиях в регионах сформировался уже после его принятия.

Из исходных установок принципа разделения властей следует, что парламентское расследование не должно подменять собой исполнительно-распорядительную деятельность и отправление правосудия. В связи с этим законодательно установленная недопустимость вторгаться в деятельность судов по осуществлению правосудия, вмешиваться в деятельность органов дознания и предварительного следствия, является правомерной. Порождает сомнение право законодательных органов власти проверять целесообразность деятельности органов исполнительной власти, которые в соответствии с конституционным принципом разделения властей обладают организационной и функциональной самостоятельностью. Представляется, что предметом парламентских расследований может быть только законность деятельности исполнительных органов власти и других субъектов конституционно-правовых отношений.

По результатам депутатского расследования готовится итоговый доклад или мотивированное заключение комиссии, которые направляются в региональный парламент для рассмотрения и утверждения. В них наряду с выводами комиссии по расследуемым фактам и обстоятельствам могут содержаться предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия или бездействие которых повлекли за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования. Таким образом, несмотря на то, что доклад комиссии носит рекомендательный характер, содержащиеся в нем предложения, в случае его утверждения парламентом субъекта, могут иметь самые серьезные

Московской областной Думы. – 2004. – № 11; Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2005. – 21 дек.; О положении о депутатском расследовании: постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. № 1097-III (в ред. от 19 июня 2008 г.) // Якутия. – 2005. – 5 июля; Ил Тумэн. – 2008. – 27 июня.

последствия для должностных лиц органов исполнительной власти, что в конечном счете позволяет обеспечить необходимую реализацию конституционных (уставных) норм.

Одной из самых эффективных и распространенных форм контрольной деятельности региональных парламентов является рассмотрение отчетов органов исполнительной власти субъектов и их руководителей. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в императивном порядке предусматривает отчет высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) региона перед парламентом субъекта по ряду направлений контрольной деятельности: об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, о выполнении программ социально-экономического развития субъекта, об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, о распоряжении государственной собственностью субъекта.

Новой формой парламентского контроля за правореализационной деятельностью исполнительной власти регионов стал ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта, в том числе по вопросам, поставленным парламентом[1].

Данная форма парламентского контроля была взята на вооружение субъектами Российской Федерации после внесения инициированных Президентом России поправок в федеральную Конституцию, установивших на высшем конституционном уровне отчет Правительства России в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом[2] и внесения дополнений в Федеральный закон

---

[1] См.: О внесении изменения в областной Закон «Устав Ленинградской области»: Закон Ленинградской области от 5 июня 2009 г. № 51-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2009. – № 37.

[2] См.: О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1]. Однако, если на федеральном уровне глава Государства – Президент России – юридически не относится ни к одной ветви власти; отчет Правительства перед Парламентом не затрагивает его независимый статус, не препятствует осуществлению его функции арбитра во взаимоотношениях законодательных и исполнительных органов, то на уровне субъекта Федерации высшее должностное лицо институционально относится к исполнительной ветви и возглавляет ее. Руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта не возвышается над системой разделения властей и не обладает правом разрешать споры между органами власти.

Анализ предлагаемой формулировки контрольных полномочий позволяет заключить, что круг вопросов, по которым обязано отчитываться высшее должностное лицо может быть неограниченно расширен парламентом субъекта Федерации. Необходимость органа исполнительной власти отчитываться перед органом законодательной власти практически по любым вопросам исполнительно-распорядительной деятельности без уточнения на конституционном (уставном) уровне их содержания и объема ставит вопрос о соответствии этой нормы принципу разделения властей.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации обязанность исполнительной власти отчитываться перед законодательной властью вытекает из ее природы как власти, исполняющей закон. Однако неограниченное расширение полномочий регионального парламента признается недопустимым, в том числе и в определении форм контроля. По мнению Суда это могло негативно сказаться на самостоятельности исполнительной власти, что не согласуется с принципом

Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

[1] См.: О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 14. – Ст. 1549.

разделения властей[1]. Обязанность главы администрации представлять законодательным органам власти отчет о своей деятельности и деятельности исполнительной власти по вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом давать указания или принимать решения, влекущие ответственность должностных лиц органов исполнительной власти, признается как противоречие конституционному принципу разделения властей[2].

Представляется, что круг вопросов, по которым обязан отчитываться руководитель исполнительной власти субъекта не должен быть широко открытым.

С данной позицией высшего органа конституционного контроля согласуются решения региональных конституционных (уставных) судов. В частности, Конституционный Суд Республики Бурятия в Постановлении от 6 мая 1999 г. признал не соответствующим республиканской Конституции пункт 3 Постановления Народного Хурала «О Программе действий Правительства Республики Бурятия на 1999-2002 гг.», в котором к компетенции парламента было отнесено рассмотрение плана конкретных действий Правительства на год по реализации Программы его предстоящей деятельности с ежегодным отчетом об их выполнении[3].

---

[1] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5877.

[2] См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

[3] См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 Постановления Народного Хурала «О Программе действий Правительства Республики Бурятия на 1999-2002 гг.»: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 6 мая 1999 г. // Бурятия. – 1999. – 12 мая.

2.3.3. Реализация юридической ответственности органов государственной власти в региональной конституционной (уставной) практике

Категория ответственности региональных органов власти вошла в обиход достаточно давно, пожалуй, с начала построения в России современных федеративных отношений. Однако на начальном этапе основания привлечения органов власти к ответственности были немногочисленны, неустойчивы и неодинаковы в республиках и иных регионах России. Законодательную базу ответственности в краях и областях составлял Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации»[1]. В соответствии со ст. 42 указанного Закона Российской Федерации главе администрации могло быть вынесено недоверие как по юридическим основаниям (в случае нарушения Конституции РСФСР и иного законодательства), так и «по иным мотивам». Неопределенность такой формулировки недоверия позволяла говорить о вероятности применения в субъектах не только конституционной ответственности (за совершение конституционного правонарушения), но и политической ответственности при отсутствии конституционного деликта.

Привлечение к ответственности представительных органов краев и областей в тот период исчерпывалось досрочным прекращением их полномочий в случае неоднократного нарушения Конституции РСФСР, законов Российской Федерации. Решающую роль в этой процедуре играл Верховный Совет Российской Федерации, который выносил решение на основании заключения Конституционного Суда РСФСР. Региональный механизм сдержек и противовесов в данном процессе не применялся.

В республиках в составе России реализация ответственности носила принципиально иной характер. В соответствии с действующим на тот момент

---

[1] См.: О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации: Закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 663 (утратил силу).

региональным законодательством главы республик привлекались к конституционной ответственности силами органов власти самого национально-государственного образования и только в случае нарушения республиканской конституции.

Принятый 22 сентября 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» унифицировал основания и процедуры реализации ответственности региональных органов. Согласно первой редакции ст. 9 Федерального закона полномочия регионального парламента могли быть прекращены досрочно в результате его роспуска высшим должностным лицом субъекта Федерации в случае принятия парламентом конституции (устава) и закона субъекта, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции России, федеральным законам, принятым по предметам ведения Федерации и предметам совместного ведения Федерации и субъектов, конституции (уставу) субъекта, если такие противоречия установлены судом, а законодательный орган субъекта не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда.

Надо отметить, что начальный вариант указанного Федерального закона предоставлял субъектам Федерации больший объем юрисдикционных полномочий по сравнению с редакцией, действующей в настоящий момент. Вплоть до декабря 2004 г. названный Закон закреплял право регионального парламента выразить недоверие высшему должностному лицу соответствующего субъекта, что влекло за собой его немедленную отставку. Кроме того, привлечение к конституционной ответственности главы региональной исполнительной власти было возможно по инициативе избирателей, если такой механизм предусматривался Основным Законом субъекта. Полномочия Президента России в сфере применения мер ответственности по отношению к высшему должностному лицу региона были незначительны.

Начиная с декабря 2004 г., институт ответственности региональных органов был преобразован. Отдельные основания привлечения к конституционно-правовой ответственности были сокращены. Дополнительно была введена политическая ответственность законодательных (представительных) органов и руководителя высшего исполнительного органа власти субъектов. Как верно отмечено, конституционно-правовая ответственность оказалась фактически на «вторых ролях», так как ее реализация требует значительных временных затрат, привлечения судебных органов, а применение политической ответственности в реальности не налагает на Президента никаких требований по процессуальному оформлению оснований ее использования[1]. При этом большинство вопросов ответственности оказалось детально регламентированным в Федеральном законе 1999 г. № 184-ФЗ. В правотворческом ведении субъектов осталась лишь малая часть вопросов ее применения.

Варианты фиксации конституционно-правовой ответственности в современных основных законах субъектов отличаются большим разнообразием.

В ряде регионов ответственность органов власти декларируется в форме принципа. Согласно ст. 5 Устава Иркутской области государственная власть и местное самоуправление в этом субъекте осуществляются в соответствии с принципом ответственности.

Следует подчеркнуть, что среди общих начал деятельности региональных органов власти, отраженных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принцип ответственности не фигурирует. В конституционной

---

[1] См.: *Кондрашев А.А.* Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дифференциация правового регулирования в современном законодательстве / А.А. Кондрашев // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции. – М., 2006. – С. 248.

теории и практике в качестве принципов рассматриваются различные аспекты ответственности, в том числе те из них, которые связаны с функционированием государственных органов. В работах И.А. Алебастровой среди общеправовых принципов отмечена неотвратимость ответственности за нарушение закона. К числу специфических принципов, лежащих в основе всего содержания конституции, отнесен принцип представительного и ответственного правления как составной элемент принципа демократизма. Среди частных, или институциональных конституционных принципов, назван принцип парламентской ответственности исполнительной власти[1]. Сказанное свидетельствует о том, что ответственность интегрирована в контекст других конституционных принципов (демократизма, верховенства закона, разделения властей). В связи с этим выделение ответственности как самостоятельного принципа деятельности органов власти в тексте региональных конституций и уставов вряд ли необходимо. Ответственность и так предполагается как неотъемлемый элемент ряда других базовых конституционных начал.

В конституционном и уставном законодательстве широко использован опыт обобщенного изложения ответственности. Преимущественно устанавливается, что органы власти субъекта несут ответственность за нарушение Конституции и законов федерального уровня, законов субъекта, а также обеспечивают соответствие принимаемых ими нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам (ст. 23 Устава Вологодской области).

Поскольку в подобных формулировках ответственность органов власти определяется без привязки к конкретным последствиям правонарушений, следует вывод, что речь в них идет о позитивной ответственности.

Широкая трактовка ответственности без определения санкций конституционных правонарушений порождает неясность и создает почву для

---

[1] См.: *Алебастрова И.А.* Указ. соч. С. 6.

злоупотреблений. Верно отмечено: от того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость[1]. Неопределенность либо относительная определенность действия юридических норм в сфере ответственности создает риск коррупциогенности[2]. Необходимость уточнения оснований, условий и последствий применения конституционно-правовой ответственности представляется очевидной. С другой стороны, позитивная ответственность дисциплинирует чиновника, стимулирует его служебную деятельность, направленную, в том числе на практическое осуществление конституционных (уставных) норм.

Изложенной приводит к мысли, что в законодательстве, также как и в теории конституционного права, требуется четкое разграничение понятий позитивной и негативной (ретроспективной) ответственности. В том случае, если в конституции или уставе устанавливается негативная ответственность за конкретные правонарушения, расплывчатые формулировки однозначно недопустимы. Подмена понятий позитивной и негативной ответственности может привести к искажению смысла юридической ответственности, к произвольному применению конституционно-правовых санкций.

Определенную коррупциогенную опасность создают и бланкетные нормы. Чаще всего, в региональных основных законах адрес отсылки не конкретизирован. В конституциях или уставах говорится только о том, что органы власти субъекта и должностные лица несут ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Федерации (ст. 24 Устава Камчатского края, ст. 61 Устава Кемеровской области). В ст. 30 Устава (Основного Закона) Владимирской области перечислены

---

[1] См.: *Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н.* Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 77-88.

[2] См.: *Наумов С.Ю., Липатов Э.Г., Ишеков К.А., Чаннов С.Е., Золотов Н.Н.* Профилактика рисков коррупциогенности при осуществлении полномочий органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа / Ю.С. Наумов, Э.Г. Липатов, К.А. Ишеков, С.Е. Чаннов, Н.Н. Золотов – Саратов, 2008. – С. 15.

конкретные основания досрочного прекращения полномочий губернатора. Однако их перечень не является исчерпывающим. Указано, что полномочия губернатора прекращаются досрочно в случае иных оснований, предусмотренных действующим законодательством. Похожий дефект имеется в Уставе Новгородской области (ст. 47). В ст. 16 Устава (Основного Закона) Орловской области констатируется, что органы публичной власти, их должностные лица, признанные виновными в нарушении Конституции Российской Федерации, законов, прав и свобод человека и гражданина, несут ответственность в соответствии с законом[1]. Следует подчеркнуть, что в данной статье не определен уровень законодательства (федеральный или региональный), к которому отсылает бланкетная норма; не названы органы, компетентные устанавливать вину должностных лиц; не известен порядок применения ответственности.

Более конкретна отсылка к процессу реализации ответственности в Смоленской области. Согласно ст. 6 областного Устава органы власти Смоленской области несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». С учетом того, что ответственность тесно связана с рядом основ функционирования органов власти, такой вариант нормирования вполне приемлем.

Практика отсылки к данному Федеральному закону достаточно распространена. Устав Ненецкого автономного округа отсылает к указанному Федеральному закону не только в случае неправомерного правоприменения, но и при необходимости привлечения региональных органов к ответственности за их антиконституционную или

---

[1] См.: Устав (Основной Закон) Орловской области от 26 февраля 1996 г. (в ред. от 3 октября 2013 г.) // Орловская правда. – 1996. – 16 февр.; 2013. – 8 окт.

противозаконную правотворческую деятельность. Статья 7.1 Устава округа определяет, что органы власти несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам, которые повлекли за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод, угрозу единству и территориальной целостности России, ее национальной безопасности и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства государства.

В целом механизм реализации юридических норм основных законов субъектов о конституционно-правовой ответственности органов власти и их должностных лиц предусматривается на федеральном уровне. Вместе с тем Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закрепляет и весьма подробно регламентирует ответственность органов не только за посягательство на федеральное конституционное законодательство, но и за нарушение основных и текущих законов уровня субъекта Федерации. В этой связи актуален вопрос о способе нормативно-правовой фиксации ответственности в случае нарушения конституции или устава субъекта. Возможность привлечения региональных органов власти к конституционно-правовой ответственности предусмотрена в п. 2 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Среди прочих оснований применения данного вида ответственности, в названном пункте указано, что парламент субъекта Федерации может быть распущен по решению руководителя высшего исполнительного органа региона за принятие акта, противоречащего конституции или уставу данного субъекта. Принятие регионального

основного закона – исключительное право самого субъекта Федерации. Логично, чтобы ответственность за нарушение его конституционных или уставных норм определялась в этом же региональном документе, а не только в Федеральном законе.

Как справедливо отмечено, конституционные нормы, как и другие отраслевые нормы, могут обеспечиваться санкциями разных отраслей права: уголовного, административного, гражданского, а не только конституционного права[1]. Вместе с тем данное утверждение применимо к региональному уровню реализации конституционного законодательства лишь отчасти. Согласно ст. 71 Конституции России уголовное и гражданское законодательство – предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Порядок инициирования уголовного преследования в отношении должностных лиц субъектов, относящихся к различным ветвям государственной власти, неодинаков. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г., возбуждение уголовного дела в отношении депутата законодательного (представительного) органа субъекта Федерации производится руководителем следственного органа Следственного комитета России по данному субъекту[2]. Следует подчеркнуть, что ранее данная процедура осуществлялась прокурором соответствующего субъекта на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, что в большей мере соответствовало принципу разделения властей. Представляется, что

---

[1] См.: *Колосова Н.М.* К вопросу о конституционных санкциях / Н.М. Колосова // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 17.

[2] См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4921; 2014. – № 6. – Ст. 558.

исключение из этой процедуры органов судебной власти поставило независимость региональных депутатов в более уязвимое положение.

Судьи конституционных (уставных) судов, а также мировые судьи привлекаются к уголовной ответственности на иных условиях. Уголовное дело в их отношении возбуждается Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Повышенные гарантии привлечения к ответственности судей региональных органов судебной власти можно оценить положительно, однако равновесие ветвей государственной власти должно обеспечиваться соотносимыми средствами и гарантиями независимости должностных лиц. Поскольку депутаты региональных парламентов и судьи судов субъектов относятся к одному уровню функционирования власти – региональному, – достаточно того, чтобы решение о возбуждении уголовного дела в их отношении принималось на уровне субъекта Федерации (руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по данному субъекту). При этом наличие заключения представителей судебной власти в данном процессе (коллегии судей суда общей юрисдикции уровня субъекта – для депутата, квалификационной коллегии судей субъекта – для судьи) считаем необходимым.

Требуется отметить, что не все должностные лица, занимающие ключевые государственные посты в субъектах Федерации, наделены иммунитетом, связанным с особым порядком их привлечения к уголовной ответственности. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта не располагает гарантиями подобного рода. В связи с особой ролью высшего должностного лица региона в реализации важнейших государственных функций думается, что главы республик, губернаторы иных субъектов вполне могут обладать не только неприкосновенностью личности, и так присущей им от рождения, но и иметь определенные иммунитеты от уголовной юрисдикции, сопоставимые с

аналогичными изъятиями, направленными на обеспечение независимости депутатов и судей судов субъектов Российской Федерации.

Целесообразно, чтобы порядок возбуждения уголовного дела в отношении высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) в общих чертах совпадал с подобным процессуальным действием в отношении депутата регионального парламента (решение должен принимать руководитель следственного органа Следственного комитета по субъекту Российской Федерации). С позиций разделения властей предпочтительнее, чтобы в данной процедуре также принимали участие судьи верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа. Можно предположить, что введение особых процедур привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта способствовало бы обеспечению независимого положения исполнительной власти в механизме разделения властей и дало возможность сопоставить по данному параметру статус главы исполнительной власти региона с правовым положением депутатов и судей субъектов Федерации, наделенных подобными иммунитетами.

Пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации включает материальное и процессуальное административное законодательство в число предметов совместного ведения, и субъекты Федерации активно используют предоставленные возможности нормативно-правового регулирования. Среди главных направлений административного правотворчества в регионах – регламентация вопросов административно-правовой ответственности.

В общих чертах этот вид юридической ответственности декларируется в основных законах регионов России. Ее законодательное установление предусматривается в числе других базовых полномочий парламентов субъектов (ст. 46 Устава Иркутской области, ст. 31 Устава Курской области).

Преимущественно в тексте основного закона используется следующая формулировка: конституция или устав, законы и иные нормативные

правовые акты субъекта, принятые в пределах его полномочий, должны исполняться всеми органами публичной власти, другими органами и учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, находящимися на его территории. Неисполнение или нарушение указанных правовых актов влечет ответственность, закрепленную в федеральном и региональном законодательстве. В случае, если административно-правовая ответственность за указанные действия не определена в федеральном законе, она может быть установлена законом субъекта (ст. 28 Устава Ростовской области, ст. 48 Устава Смоленской области, ст. 18 Устава Тульской области).

Осуществление норм конституций и уставов об административно-правовой ответственности начинается с их правотворческой конкретизации в текущем законодательстве. Как правило, названный способ осуществления норм конституций и уставов действует ретроспективно. Закон, конкретизирующий данную норму, принимается во исполнение юридической нормы в последующем. В том случае, когда используется конституционная (уставная) отсылка на действующий закон, правотворческая конкретизация осуществляется ранее, еще до создания базовой нормы основного закона. Реализация такой нормы на практике возможна только тогда, когда процессуальный механизм, к которому отсылает данная норма, является четко проработанным и последовательным.

Административно-правовая ответственность отдельных должностных лиц реализуется в особом порядке. Это детерминировано потребностью предоставления данным лицам дополнительных гарантий их независимости. Иммунитеты представляются в том числе и некоторым категориям должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем действующее административно-юрисдикционное законодательство несовершенно. В нем, к сожалению, имеются серьезные пробелы и противоречия, которые затрудняют осуществление данных конституционных и уставных предписаний.

Важно отметить, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не конкретизирует перечень лиц, в отношении которых меры юридической ответственности применяются в специальном порядке[1]. В ч. 2 ст. 1.4 указанного Кодекса установлено, что особый порядок производства по делу об административном правонарушении распространяется на должностных лиц, исполняющих определенные государственные полномочия (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц). Тщательный анализ действующего законодательства показывает, что среди должностных лиц, выполняющих существенные государственные полномочия на уровне субъектов Федерации, иммунитетом от административной юрисдикции пользуются депутаты законодательных органов власти, судьи конституционных и уставных судов, а также мировые судьи. Требуется отметить, что порядок их привлечения к административно-правовой ответственности различается и урегулирован в законодательстве в разном объеме.

Об особом порядке применения ответственности в отношении депутатов региональных парламентов упоминается в п. 2 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако в самом Законе алгоритм привлечения парламентария к ответственности не уточняется. Он содержит отсылочную норму: депутат парламента может быть привлечен к административно-правовой ответственности в особом порядке, установленном в федеральном законе. Следует отметить, что ни в одном федеральном законодательном акте, в том числе Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, порядок привлечения региональных парламентариев к административной ответственности не

---

[1] См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2014. – № 11. – Ст. 1098.

установлен. Часть 2 ст. 1.4 указанного Кодекса, предусматривающего особые условия производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, отсылает к Конституции России и федеральным законам. Последнее нормативное предписание представляется неудачным, поскольку в Конституции данный вопрос непосредственно не регламентирован, а среди законов федерального уровня, предполагающих иммунитет от административного преследования, наибольшую силу имеет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором и требуется конкретизировать данную процедуру.

Указанный пробел федерального правового регулирования делает невозможной реализацию тех норм конституций и уставов субъектов, в которых предусмотрена административно-правовая ответственность должностных лиц государственных органов власти. В региональных основных законах закреплено, что процессуальный порядок осуществления административно-правовой ответственности депутатов установлен в федеральном законодательстве (ст. 76 Конституции Республики Хакасия, ст. 31-1 Устава Смоленской области). Однако Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, не конкретизирует процедуру привлечения депутатов к юридической ответственности.

Думается, что иммунитет от административно-правовой юрисдикции должностных лиц, занимающих ведущие посты в государственных органах, должен быть обеспечен сопоставимыми средствами. В частности, порядок привлечения депутатов к административно-правовой ответственности может соотноситься с механизмом реализации ответственности в отношении судей конституционных и уставных судов, а также мировых судей, находящихся в одном ряду с членами регионального депутатского корпуса. Как предусматривает ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», решение о привлечении судьи к административно-правовой ответственности принимается коллегией в составе трех судей суда

общей юрисдикции уровня субъекта Федерации по представлению Генерального прокурора России[1]. Есть достаточные основания утверждать, что названные условия привлечения судей к административно-правовой ответственности имеет смысл отразить в самом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

По аналогии порядок привлечения депутатов регионального парламента к ответственности за совершение административных правонарушений должен осуществляться законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Федерации по представлению Генерального прокурора России с согласия. Согласие парламента на привлечение депутата к ответственности означает только то, что должностное лицо перестает быть неприкосновенным. Это не должно расценивается как непосредственное разрешение дела об административном правонарушении. В этом отношении справедливо мнение Г.Н. Комковой, полагающей, что, разрешая вопрос о даче согласия на привлечение депутата или судьи к ответственности соответствующий орган проверяет, не является ли обвинение попыткой необоснованного преследования за их профессиональную деятельность[2]. Вместе с тем парламент субъекта не вправе заниматься исследованием и проверкой фактических данных по делу, что можно определить как вмешательство в компетенцию органов, уполномоченных разрешать дела об административных правонарушениях.

В основных законах отдельных регионов имеется упоминание о привлечении высшего должностного лица субъекта к ответственности в порядке, установленном федеральным и региональным законодательством.

Подобного рода установления – скорее исключение, чем само общее правило. В связи с тем, что ни в федеральном, ни в региональном

---

[1] См.: О статусе судей в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Рос. газ. – 1992. – 29 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 48. – Ст. 6165.

[2] См.: *Комкова Г.Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России / Г.Н. Комкова – Саратов, 2002. – С. 54–55.

законодательстве особый порядок привлечения руководителей региональной исполнительной власти к административно-правовой ответственности не предусмотрен, осуществление этих норм априори не представляется возможным.

В связи с весомой ролью высшего должностного лица региона в реализации приоритетных государственных функций можно с уверенностью говорить о том, что главы республик, губернаторы иных субъектов могут обладать не только неприкосновенностью личности, которую они приобретают с момента рождения, но и иметь иммунитеты от административно-правовой юрисдикции, сопоставимые с аналогичными изъятиями, направленными на обеспечение независимости депутатов и судей региональных судов.

Как видится, решение по данному вопросу должно выноситься на том высоком уровне, который сопоставим с уровнем аналогичного решения, предусмотренным для судей региональных судов. В связи с этим в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 1.4) следует установить, что вопрос о привлечении высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации к административно-правовой ответственности решается коллегией в составе трех судей суда общей юрисдикции уровня субъекта Федерации по представлению Генерального прокурора России.

Представляется, что введение особых процедур привлечения к административно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта может оказать положительное влияние на обеспечение его независимого статуса в системе разделения властей, позволило бы сопоставить правовое положение главы региональной исполнительной власти со статусом депутатов и судей субъектов, уже обладающих подобными правовыми иммунитетами.

На региональном уровне презюмируется возможность превентивной правотворческой реализации конституционных (уставных) норм,

устанавливающих административно-правовую ответственность должностных лиц государственных органов. Предполагается, что реализация соответствующих норм должна производиться в соответствии с принятым и вступившим в силу законом, которым является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В связи с этим можно с уверенностью утверждать, что особенность реализации конституционных (уставных) норм об административно-правовой ответственности должностных лиц заключается в том, что механизм их фактической реализации должен быть закреплен на федеральном уровне. Однако реализация конституционных (уставных) норм о привлечении депутатов и высших должностных лиц органов власти субъектов к подобного рода ответственности в настоящее время не представляет возможности. Узловая проблема осуществления указанных конституционных (уставных) норм заключается в недостаточной проработке порядка привлечения должностных лиц к административно-правовой ответственности на особых условиях. Данный пробел российского административного законодательства требует скорейшего восполнения в соответствии с предложенными вариантами правового регулирования.

Обобщая изложенное, отмечу, что способ фиксации ответственности в конституционном и уставном законодательстве неизбежно сказывается на характере ее практической реализации. Провозглашение ответственности в форме принципа или ее регламентация в составе других основных начал определяет особое место этой категории в системе конституционных норм и общественных отношений. Конституционные нормы-принципы в силу своей обобщенности, универсальности и повышенной юридической значимости имеют приоритет перед другими юридическими нормами и обладают прямым действием.

Конституционные и уставные положения об ответственности должны излагаться четко и предельно ясно. Отсылка к иным законодательным актам допустима, но она не может быть абстрактной. Вполне вероятно, чтобы

основания привлечения к ответственности за нарушения норм конституций и уставов и конкретные санкции излагались в самих базовых актах. Такой способ регулирования конституционной ответственности высших органов власти, как принятие специального закона, надо признать не совсем приемлемым: использование конституционно-правовых санкций в отношении этих органов непременно затрагивает вопросы, требующие решения исключительно на конституционном уровне[1].

Важно, чтобы при этом перечень оснований, условий и последствий привлечения органов государственной власти субъекта к ответственности был исчерпывающим. Представляется, что конституционные (уставные) нормы об ответственности органов государственной власти не должны быть рассеяны по всему тексту основного закона субъекта. Видится разумным сосредоточить их в одной статье, группе статей или главе конституции или устава.

---

[1] См.: *Виноградов В.А.* Конституционно-правовые санкции / В.А. Виноградов // Законодательство. – 2001. – № 12. – С. 55.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, обладая юридическими свойствами верховенства в пределах своей территории, стабильности и нормативности, создают необходимую правовую базу для устойчивого развития российских регионов. Находясь в границах единого конституционно-правового пространства, они, с одной стороны, отражают общие тенденции правового регулирования и реализации законодательства, с другой, – имеют неординарное содержание и структуру, развивают и конкретизируют установления отечественной Конституции о самостоятельности субъектов в пределах действия основ конституционного строя и общих принципов организации государственной власти.

Будучи частью целостного правового пространства, единство реализации конституционного и уставного законодательства обладает общими с ним качественными характеристиками, которые в результате исследования были дифференцированы по наличию связи с такими правовыми явлениями и институтами, как основы конституционного строя России, юридические свойства Конституции, единство системы федеральных и региональных органов государственной власти (за исключением органов законодательной власти, не обладающих признаками иерархической подчиненности), единый механизм правового регулирования и правореализации в Российской Федерации и ее субъектах.

Демократические идеи и ценности, регламентированные в конституционном и уставном законодательстве, находят свое выражение в юридическом механизме реализации основных законов субъектов. Обобщение теоретико-методологических результатов и эмпирических данных о правореализационной практике органов власти позволило обозначить ключевые понятия и элементы механизма осуществления конституций и уставов, разработать его теоретическую модель, сформулировать конкретные предложения по внедрению в конституционную

и уставную практику типовых юридических норм, определяющих содержание и взаимодействие структурных звеньев данного механизма.

Характер и степень участия субъектов региональных конституционно-правовых отношений в реализации основных законов субъектов обусловлен их статусными показателями, компетенцией, спецификой организации и деятельности. Несомненная заслуга в обеспечении непрерывной и эффективной правореализационной деятельности принадлежит органам государственной власти. По сравнению с другими участниками правореализации они обладают предельно широкими правореализационными возможностями, наделены полномочиями, необходимыми для всестороннего воплощения подавляющего большинства конституционных и уставных норм во всех существующих формах и всеми возможными и конституционно допустимыми способами. Определенную часть вопросов практического воплощения конституций и уставов в состоянии разрешить федеральные органы государства, но наибольший объем ответственности по реализации конституционных и уставных предписаний ложится на региональные органы власти.

Организация системы региональных органов государственной власти на сегодняшний день имеет определенные недостатки, многие из которых устранимы силами самих субъектов Федерации. Однако для ликвидации некоторых недочетов, в том числе связанных с организацией государственной власти в регионах нужна политическая воля федерального центра.

Возникают вопросы в связи с неопределенностью правового статуса главы субъекта Федерации. Формулировка Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о том, что конституцией (уставом) субъекта может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации не соответствует действительности. Фактически эта должность учреждена во

всех регионах России. В связи с этим не возникает сомнений в том, что в федеральном законе следует закрепить, что она не «может быть установлена», а «устанавливается».

На уровне Федерации требует разрешения вопрос о повсеместном образовании конституционных (уставных) судов во всех российских регионах. При отсутствии региональных органов конституционной юрисдикции многие базовые нормы основных законов, затрагивающие сферу защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного (уставного) контроля, толкования конституции (устава), привлечения к конституционной ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов, разрешения споров о компетенции не могут быть реализованы вообще или реализуются органами, которым данные полномочия не свойственны. Выход из данной ситуации видится в модернизации Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», посредством включения в его текст базовых положений об общих принципах организации судебной власти в субъектах Федерации и изменения его названия – «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Реализация этой идеи осложняется тем, что на данный момент к судам субъектов Федерации юридически отнесены не только конституционные (уставные) суды, но и мировые судьи. Однако правовой статус последних по ряду организационно-правовых и функциональных характеристик тяготеет к уровню федеральных судов. В целях обеспечения независимости мировых судей, сближения их правовых характеристик с фактическим правовым статусом предлагается вывести мировой суд из состава органов государственной власти субъектов путем включения в систему федеральных судов общей юрисдикции.

В организации государственной власти на уровне регионов наблюдаются и положительные тенденции, связанные с модернизацией законодательства о порядке формирования состава высших органов государственной власти субъектов. 2012 – 2013 гг. ознаменованы движением федерального центра в сторону децентрализации порядка формирования органов региональной власти. Были возвращены выборы высших должностных лиц регионов, а затем субъектам было предоставлено право самостоятельно определять порядок возведения на должность высших должностных лиц: посредством прямых выборов или путем наделения полномочиями региональным парламентом по представлению Президента России. Кроме того, в 2013 г. произошло снижение до 25 процентов числа депутатов региональных парламентов, избираемых населением по пропорциональной системе в обязательном порядке. Эти инициативы федеральных органов государственной власти заслуживают безусловного одобрения и всесторонней поддержки. Вместе с тем многие проблемы правового регулирования и, как следствие, правореализации остаются неразрешенными. Главная причина видится в том, что пределы регламентации избирательного права субъектов на федеральном уровне четко не обозначены. Нет сомнений в том, что законы субъектов должны быть основаны на федеральном избирательном законодательстве и не могут противоречить ему. В то же время региональные законы в состоянии не только дополнять и конкретизировать положения федеральных законов, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных сфер избирательных отношений на уровне регионов.

В целом позитивно зарекомендовавшая себя на протяжении двух десятилетий, региональная система разделения властей нуждается в совершенствовании. Нормальное функционирование этой системы без сбоев и перекосов требует усиления контрольных полномочий парламентов, создания конституционных (уставных) судов в каждом регионе,

освобождения мировых судей от влияния иных органов государственной власти.

Выбрав курс на развитие федеративных отношений, Россия фактически тяготеет к централизованной форме государственного устройства. Вместе с тем при отсутствии консолидированных и слаженных действий федеральной и региональной власти гармоничное развитие российских регионов, реализация того позитивного потенциала, который заложен в конституциях и уставах субъектов, вряд ли возможны.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие федеральные законы не должны становиться детальной инструкцией «по эксплуатации» региональных конституционных и уставных норм. Согласно положениям Конституции России, субъекты Федерации имеют широкие возможности по установлению и реализации собственной компетенции, осуществлению самостоятельного правотворчества, организации собственной системы органов власти. Относительная автономия субъектов Федерации позволяет формировать собственную архитектуру конституционных (уставных) отношений, ориентируясь при этом на положения федеральной Конституции и конкретизирующего ее положения законодательства.

В отношении разграничения предметов ведения и полномочий в региональной конституции или уставе целесообразно определять лишь общий подход и по усмотрению субъекта закреплять перечень предметов его исключительного ведения.

Подавляющая часть реализуемых на практике функций и полномочий государственных органов сопряжена с их правотворческой деятельностью. Путем регионального законотворчества многие конституционные (уставные) нормы получают свое опосредование и конкретизацию в законодательстве субъектов. Уже на первых этапах правотворчества залогом успеха

дальнейшей реализации основного закона является грамотное составление текста новой или обновленной конституции или устава в соответствии с установленными правилами юридической техники. Принципиально важна сбалансированная система нормативных правовых актов, регламентирующих текущий законодательный процесс. Оптимальным вариантом нормирования процесса законотворчества в регионах является принятие закона о правотворчестве или о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, регламентирующего деятельность всех региональных органов государственной власти, участвующих в законотворчестве. В связи с этим целесообразно изменить п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указав в нем, что порядок реализации законодательного процесса устанавливается законом субъекта Федерации.

С правотворчеством и правореализацией согласуется государственная деятельность по толкованию конституционных и уставных норм. Несмотря на наличие связи с правотворчеством, толкование конституций и уставов имеет иное, собственное предназначение. Основной целью толкования является не создание новых норм конституционного права, а уяснение и разъяснение существующих конституционных или уставных предписаний.

Механизм реализации конституций и уставов вряд ли может эффективно функционировать без наличия действенных юридических гарантий. Правовые гарантии Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов можно рассматривать в достаточно широком ракурсе. Они включают в себя и превентивные меры (осуществляются посредством контроля) и вместе с тем имеют ретроспективное воздействие, когда нарушение основного закона уже произошло и требуется восстановление конституционной законности и наказание правонарушителей (меры юридической ответственности). Таким

образом, правовые гарантии дифференцируются на контрольно-надзорные и юрисдикционные.

Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что в каждом субъекте Российской Федерации сформировался собственный механизм реализации конституций или уставов. Специфика процессов осуществления региональных конституционных (уставных) норм обусловлена наличием у субъектов Российской Федерации своей системы законодательства; верховенством конституций и уставов в правовом пространстве регионов; относительной самостоятельностью субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральным центром; правом реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и вопросам исключительного ведения регионов; возможностью самостоятельной организации системы региональных органов государственной власти, обладающих собственной компетенцией по решению управленческих задач регионального масштаба.

Результаты исследования позволяют утверждать, что реализация конституций и уставов субъектов Федерации имеет важное и самостоятельное значение в построении важнейших государственно-правовых отношений, но вместе с тем является органично встроенным элементом единого механизма реализации конституционного законодательства России.

БИБЛИОГРАФИЯ

Правовые акты, документы

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.]: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 9. – Ст. 851.

2. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2013. – № 14. – Ст. 1637.

3. О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7572.

4. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федер. конст. закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4916; 2005. – № 45. – Ст. 4581.

5. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

6. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Рос. газ. – 1992. – 18 февр.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6. – Ст. 558.

7. О статусе судей в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Рос. газ. – 1992. – 29 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 48. – Ст. 6165.

8. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и

инвалидов: федер. закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 32. – Ст. 3198; 2013. – № 48. – Ст. 6165.

9. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802; 2013. – № 49 (ч. 1). – Ст. 6329.

10. О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 4 марта 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 51. – Ст. 6270; 2013. – № 9. – Ст. 872.

11. О финансировании судов Российской Федерации: федер. закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 7. – Ст. 877.

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 7010.

13. Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2012. – № 47. – Ст. 6395; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6967.

14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4921; 2014. – № 6. – Ст. 558.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12

марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2014. – № 11. – Ст. 1098.

16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2014. – № 6. – Ст. 565.

17. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; Рос. газ. – 2013. – 30 дек.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6981.

19. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6961.

20. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 1. – Ст. 7; 2013. – № 19. – Ст. 2315.

21. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1. – Ст. 6228; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7605.

22. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

23. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (в ред. от 18 января 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 33. – Ст. 3356; 2010. – № 4. – Ст. 368.

24. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 2 февраля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112; 2013. – № 6. – Ст. 490.

25. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 27. – Ст. 2730; 2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 7868.

26. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 (в ред. от 20 февраля 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 49. – Ст. 4826; 2010. – № 9. – Ст. 964.

27. Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов: постановление Правительства РФ от 21 февраля 2011 г. № 97 (в ред. от 31 августа 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10. – Ст. 1379; 2013. – № 36. – Ст. 4587.

28. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 // Бюллетень Министерства юстиции Рос. Федерации. – 2013. – № 1.

29. Об утверждении Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов

субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 20 августа 2013 г. № 144 // Рос. газ. – 2013. – 11 сент.

30. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. – 2008. – 6 нояб.

31. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. – 2009. – 13 нояб.

32. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Рос. газ. – 2011. – 23 дек.

33. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Рос. газ. – 2012. – 13 дек.

34. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Рос. газ. – 2013. – 13 дек.

35. Конституция СССР от 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617; Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. – № 12. – Ст. 189 (утратила силу).

36. Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1993. – № 2. – Ст. 55 (утратила силу).

37. О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации: Закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 663 (утратил силу).

Международные нормативные правовые акты

1. Устав ООН от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М., 1956. – Вып. 12. – С. 14–47.

2. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в

соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. // Действующее международное право. – Т. 1. – М., 1996. – С. 65-73.

3. Заключительный акт СБСЕ от 1 августа 1975 г. // СДД СССР. – М., 1977. – Вып. 31. – С. 544–589.

4. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 8 июня 2012 г.) // Сборник законов Республики Саха (Якутия). – 1992. – Ст. 90; Ил Тумэн. – 2012. – 22 июня.

2. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 22 июня 2012 г.) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 9-10. – Ст. 166; Республика Татарстан. – 2012. – 26 июня.

3. Устав Краснодарского края от 12 ноября 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Кубанские новости. – 1993. – 10 нояб.; Официальный сайт администрации Краснодарского края. Краснодар, 2013. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения 16.01.2014).

4. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (в ред. от 28 июня 2012 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1994. – № 4 (22). – Ст. 146; Республика Башкортостан. – 2012. – 29 июня.

5. Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. – 1994. – № 2. – Ст. 21; Республика. – 2014. – 14 янв.

6. Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 6 мая 2013 г.) // Бурятия. – 1994. – 9 марта; 2013. – 14 мая.

7. Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (в ред. от 8 мая 2013 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. – 1995; Ингушетия. – 2013. – 14 мая.

8. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Известия Калмыкии. – 1994. – Ст. 26; Хальмг Унн. – 2012. – 3 июля.

9. Устав Новгородской области от 3 сентября 1994 г. (в ред. от 12 февраля 2013 г.) // Новгородские ведомости. – 2001. – 27 марта; 2013. – 13 февр.

10. Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 12 октября 1994 г. (в ред. от 1 ноября 2013 г.) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 1994. – № 4. – Ст. 41; Ставропольская правда. – 2013. – 2 нояб.

11. Устав Ленинградской области от 27 октября 1994 г. (в ред. от 27 декабря 2013 г.) // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. – 1995; Сайт Администрации Ленинградской области. СПб., 2013. URL: http://www.lenobl.ru/authorities/npa_s (дата обращения 30.12.2013).

12. Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12 ноября 1994 г. (в ред. от 4 декабря 2013 г.) // Северная Осетия. – 1994. – 7 дек.; 2013. – 17 дек.

13. Устав (Основной Закон) Тамбовской области от 30 ноября 1994 г. (в ред. от 7 ноября 2013 г.) // Тамбовская жизнь. – 1994. – 6 дек.; 2013. – 15 нояб.

14. Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (в ред. от 4 июня 2012 г.) // Известия Удмуртской Республики. – 1994. – 21 дек.; 2012. – 7 июня.

15. Устав Курганской области от 1 декабря 1994 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Новый мир. – 1994. – 21 дек.; 2013. – 27 дек.

16. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. от 6 июня 2012 г.) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. – 1995. – № 16; 2012. – № 16.

17. Устав (Основной Закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 г. (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Новости Югры. – 1995. – 4 мая; 2013. – 18 окт.

18. Устав Архангельской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 5 июня 2013 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. – 2001. – № 4; 2013. – № 40.

19. Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (в ред. от 27 июня 2012 г.) // Вестник Хакасии. – 1995. – № 25; 2012. – № 62.

20. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Алтайская правда. – 1995. – 14 июня; 2013. – 6 июля.

21. Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. (в ред. от 27 августа 2012 г.) // Марийская правда. – 1995. – 7 июля; 2012. – 28 авг.

22. Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 19 декабря 2012 г.) // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4; Тверская, 13. – 2013. – 15 янв.

23. Устав (Основной Закон) Томской области от 26 июля 1995 г. (в ред. от 10 июля 2013 г.) // Томский вестник. – 1995. – 30 авг.; Собр. законодательства Томской области. – 2013. – № 7/2.

24. Устав Ненецкого автономного округа от 11 сентября 1995 г. (в ред. от 3 июня 2013 г.) // Няръяна-Вындер. – 1995. – № 145-146; Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2013. – № 19 (222).

25. Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 20 февраля 2013 г.) // Известия Мордовии. – 1995. – 22 сент.; 2013. – 21 февр.

26. Устав Хабаровского края от 30 ноября 1995 г. (в ред. от 22 марта 2013 г.) // Тихоокеанская звезда. – 1996. – 13, 16 янв.; Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: http://laws.khv.gov.ru (дата обращения: 31.10.2013).

27. Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. (в ред. от 8 октября 2013 г.) // Амурская правда. – 1995. – 20 дек.; 2013. – 11 окт.

28. Устав (Основной Закон) Омской области от 26 декабря 1995 г. (в ред. от 8 апреля 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 1995. – № 6. – Ст. 155; 2013. – № 2 (81). – Ст. 5016.

29. Устав (Основной Закон) Калининградской области от 18 января 1996 г. (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Д. Донского 1. – 2000. – 21 июня; Калининградская правда. – 2013. – 7 мая.

30. Устав (Основной Закон) Орловской области от 26 февраля 1996 г. (в ред. от 3 октября 2013 г.) // Орловская правда. – 1996. – 16 февр.; 2013. – 8 окт.

31. Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. (в ред. от 27 декабря 2013 г.) // Сборник законов и постановлений Карачаево-Черкесской Республики 1995-1999 гг. – Ч. 1; День Республики. – 2013. – 28 дек.

32. Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. (в ред. от 9 декабря 2013 г.) // Вятский край. – 1996. – 9 апр.; Вести. Киров. – 2013. – 17 дек.

33. Устав Калужской области от 27 марта 1996 г. (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Губернский вестник. – 2001. – № 3; Приложении к газете «Весть» – Собрание нормативных правовых актов органов государственной власти Калужской области. – 2013. – 4 окт.

34. Устав Ростовской области от 29 мая 1996 г. (в ред. 30 июля 2013 г.) // Наше время. – 2001. – 19 окт.; 2013. – 2 авг.

35. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Пензенские вести. – 1996. – 13 сент.; Пензенские губернские ведомости. – 2013. – 30 дек.

36. Устав Тверской области от 5 ноября 1996 г. (в ред. от 1 июля 2013 г.) // Тверские ведомости. – 1998. – 4-10 дек.; 2013. – 5-11 июля.

37. Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. (в ред. от 22 ноября 2012 г.) // Вестник Московской областной Думы. – 1997. – № 1; Ежедневные новости. Подмосковье. – 2012. – 23 нояб.

38. Устав (Основной Закон) Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. (в ред. от 13 декабря 2012 г.) // Кузбасс. – 1997. – 11 июня; 2012. – 25 дек.

39. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. – 1997. – № 21. – С. 9; Сборник законодательства Республики Алтай. – 2012. – № 89 (95). – Ч. 1. – С. 4.

40. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. (в ред. от 10 июля 2013 г.) // Кабардино-Балкарская правда. – 2006. – 29 авг.; Официальная Кабардино-Балкария. – 2013. – 19 июля.

41. Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. (в ред. от 19 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Еврейской автономной области. – 2002. – № 6. – Ст. 516; Биробиджанская звезда. – 2013. – 25 дек.

42. Устав Мурманской области от 26 ноября 1997 г. (в ред. от 11 апреля 2013 г.) // Мурманский Вестник. – 1997. – № 235. – С. 6-7; 2013. – 16 апр.

43. Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Сборник законов Чукотского автономного округа, вступивших в действие в 1997 году; Ведомости. – 2013. – 13 дек.

44. Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. (в ред. от 11 декабря 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1998. – № 2; 2013. – № 40.

45. Устав (Основной Закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 декабря 1998 г. (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2008. – № 1; Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2013. –№ 10-1.

46. Устав (Основной Закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (в ред. от 9 января 2014 г.) // Южный Урал. – 2000. – 22 дек.; Оренбуржье. – 2014. – 16 янв.

47. Конституция Чувашской Республики от 30 ноября 2000 г. (в ред. от 30 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Чувашской Республики. – 2000. – № 11-12. – Ст. 442; 2013. – № 7. – Ст. 672.

48. Конституция Республики Карелия от 7 февраля 2001 г. (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Собр. законодательства Республики Карелия. – 2001. – № 2; 2013. – № 4. – Ст. 536.

49. Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. (в ред. от 11 марта 2013 г.) // Губернские ведомости. – 2001. – 18 апр.; Псковская правда. – 2013. – 15 марта.

50. Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. – 2001. – 15 мая; 2013. – 29 июня.

51. Устав Смоленской области от 15 мая 2001 г. (в ред. от 20 июня 2013 г.) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2001. – № 4. – С. 58; 2013. – № 7 (ч. 2).

52. Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. (в ред. от 23 сентября 2013 г.) // Губернские ведомости. – 2001. – 11 июля; 2013. – 25 сент.

53. Устав (Основной Закон) Владимирской области от 14 августа 2001 г. (в ред. от 6 августа 2013 г.) // Владимирские ведомости. – 2001. – 23 авг.; 2013. – 7 авг.

54. Устав Курской области от 2 октября 2001 г. (в ред. от 16 сентября 2013 г.) // Курская правда. – 2001. – 5 окт.; 2013. – 21 сент.

55. Устав Вологодской области от 18 октября 2001 г. (в ред. от 13 января 2014 г.) // Красный Север. – 2001. – 23 окт.; 2014. – 18 янв.

56. Устав (Основной Закон) Тульской области от 12 ноября 2001 г. (в ред. от 24 октября 2013 г.) // Вестник Тульской областной Думы. – 2001. – № 9; Тульские известия. – 2013. – 31 окт.

57. Устав (Основной Закон) Магаданской области от 28 декабря 2001 г. (в ред. от 21 октября 2013 г.) // Магаданская правда. – 2001. – 29 дек.; 2013. – 22 окт.

58. Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (в ред. от 1 ноября 2012 г.) [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 г. (в ред. от 26 июля 2013 г.) // Информационный бюллетень Липецкого областного Совета депутатов. – 2003. – № 4; Липецкая газета. – 2013. – 2 авг.

60. Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2003. – № 7. – Ст. 503; Дагестанская правда. – 2013. – 18 дек.

61. Устав Белгородской области от 31 декабря 2003 г. (в ред. от 14 мая 2013 г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 2004. – № 56 (ч. 1); Белгородские известия. – 2013. – 18 мая.

62. Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. (в ред. от 6 декабря 2013 г.) // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. – 2005. – № 3 (20). – С. 6; Советская Сибирь. – 2013. – 13 дек.

63. Устав Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Ульяновская правда. – 2005. – 24 мая; 2013. – 28 дек.

64. Устав (Основной Закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. – 2005. – 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48.

65. Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. (в ред. от 28 декабря 2012 г.) // Рязанские ведомости. – 2005. – 22 нояб.; 2013. – 29 дек.

66. Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. (в ред. от 4 июня 2013 г.) // Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). – 2006. – 18 янв.; Нижегородские новости. – 2013. – 14 июня.

67. Устав (Основной Закон) Челябинской области от 25 мая 2006 г. (в ред. от 30 января 2014 г.) // Южноуральская панорама. – 2006. – 16 июня; 2014. – 6 февр.

68. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 2 октября 2013 г.) // Коммуна. – 2006. – 10 июня; Собр. законодательства Воронежской области. – 2013. – № 28.

69. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. (в ред. от 10 октября 2012 г.) // Волжская коммуна. – 2006. – 20 дек.; 2012. – 12 окт.

70. Устав Астраханской области от 9 апреля 2007 г. (в ред. от 9 октября 2013 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2007. – № 18; 2013. – № 44.

71. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. (в ред. от 27 ноября 2012 г.) // Рос. газ. – 2007. – 4 мая; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2012. – № 48.

72. Устав Костромской области от 24 апреля 2008 г. (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // СП – нормативные документы. – 2008. – 30 апр.; 2013. – 20 дек.

73. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. – № 29 (250); 2013. – № 14 (589).

74. Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. (в ред. от 5 ноября 2013 г.) // Официальные Ведомости. – 2008. – 11 дек.; 2013. – 7 нояб.

75. Устав Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. (в ред. от 24 октября 2013 г.) // Забайкальский рабочий. – 2009. – 18 февр.; 2013. – 29 окт.

76. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. (в ред. от 16 декабря 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2009. – № 9; Областная. – 2013. – 18 дек.

77. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. (в ред. от 19 декабря 2013 г.) // Областная газета. – 2010. – 24 дек.; 2013. – 20 дек.

78. Устав Брянской области от 20 декабря 2012 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Официальная Брянщина. – 2012. – 21 дек.; 2013. – 31 дек.

79. О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. № 363-II (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Якутские ведомости. – 2002. – 3 июля; 2013. – 25 дек.

80. О Конституционном суде Чеченской Республики: Конституционный закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ (в ред. от 31 декабря 2010 г.) // Вести Республики. – 2006. – 30 мая; 2011. – 18 февр.

81. О статусе Главы – Председателя Правительства Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 97 ВХ-1 (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. –2003. – 16 янв.; Тувинская правда (Приложение «Нормативные акты Республики Тыва»). – 2013. – 16 июля.

82. О Конституционном Суде Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (ред. от 14 июля 2010 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1993. – № 1. – Ст. 1; 2010. – № 16 (334). – Ст. 964.

83. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 26 мая 1995 г. № 7-КЗ (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 1995. – № 3; Официальный сайт администрации Краснодарского края. Краснодар, 2013. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения 19.12.2013).

84. О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6; Советская Адыгея. – 2013. – 13 апр.

85. О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области: Закон Московской области от 20 ноября 1996 г. № 52/96-ОЗ (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Народная газета Московского региона. – 1996. – 27 нояб.; Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2013. – 22 нояб.

86. О порядке подписания, опубликования и вступления в силу Устава Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 19 мая 1997 г. № 81-23 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1997. – № 7-8.

87. О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу: Закон Брянской области от 10 декабря 1997 г. (в ред. от 7 августа 2009 г.) // Брянский рабочий. – 1998. – 10 янв.; Официальная Брянщина. – 2009. – № 11.

88. О контрольных функциях Калининградской областной Думы в сфере бюджета и финансов: Закон Калининградской области от 20 апреля 1998 г. № 54 (в ред. от 9 февраля 2007 г.) // Дмитрия Донского, 1. – 1998. – 29 апр.; Калининградская правда. – 2007. – 28 февр.

89. О контрольных функциях Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики в сфере бюджета и финансов: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 9 октября 1998 г. № 479-XXII (в ред. от 13 ноября 2006 г.) // Сборник Законов и постановлений Карачаево-Черкесской Республики 1995-1999 гг. – Ч. 1; День Республики. – 2006. – 21 нояб.

90. О правовых актах в Свердловской области: Закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ (в ред. от 6 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Свердловской области. – 1999. – № 3; Областная газета. – 2014. – 8 февр.

91. О депутатском запросе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа: Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 3 мая 2000 г. № 28-оз (в ред. от 11 июня 2010 г.) // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. – 2000. – № 4 (ч. 1). – Ст. 219; 2010. – № 6 (ч. 1). – Ст. 453.

92. Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (в ред. от 17 июля 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2000. – № 9; Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2013. – № 7.

93. О мировых судьях Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 24 октября 2000 г. № 552-64 (в ред. от 25 октября 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2000. – № 12; 2013. – № 33.

94. О Губернаторе Саратовской области: Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Саратовские вести по понедельникам. – 2000. – 6 нояб.; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48.

95. О мировых судьях в Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 27 ноября 2000 г. № 85-ОЗ (в ред. от 30 апреля 2013 г.) // Кузбасс. – 2000. – 27 дек.; Кузбасс (Приложение «Официально»). – 2013. – 14 мая.

96. О Саратовской областной Думе: Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Саратов – столица Поволжья. – 2001. – 11 апр.; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 48.

97. О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ (в ред. от 14 июля 2011 г.) // Северная Осетия. – 2001. – 5 июля; 2011. – 17 авг.

98. О народной законодательной инициативе в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. (в ред. от 1 ноября 2010 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2002. – № 70. – С. 14; 2010. – № 175 (ч. 2). – С. 14.

99. Об Уставном суде города Москвы: Закон г. Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 (в ред. от 4 апреля 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. – 2002. – № 3. – Ст. 10; 2012. – № 4. – Ст. 42.

100. О депутатских расследованиях в Калининградской области: Закон Калининградской области от 4 июня 2002 г. № 152 (в ред. от 29 ноября 2005 г.) // Рос. газ. (Запад России). – 2002. – 12 июля; 2005. – 13 дек.

101. Об административных правонарушениях на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Белгородские известия. – 2002. – 9 июля; 2014. – 11 янв.

102. О законах и иных областных нормативных правовых актах: Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД (в ред. от 26 ноября 2013 г.) // Волгоградская правда. – 2002. – 8 окт.; 2013. – 4 дек.

103. О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина: Закон Республики Татарстан от 2 октября 2002 г. № 21-ЗРТ (в ред. от 17 июля 2013 г.) // Республика Татарстан. – 2002. – 5 нояб.; 2013. – 20 июля.

104. О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Коми и иных правовых актов, принимаемых в Республике Коми, а также о порядке опубликования материалов, подлежащих официальному опубликованию: Закон Республики Коми от 4 ноября 2002 г. № 101-РЗ (в ред. от 3 декабря 2012 г.) // Республика. – 2002. – 12 нояб.; Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2012. – № 65. – Ст. 1577.

105. О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15 ноября 2002 г. № 48-РЗ (в ред. от 6 декабря 2013 г.) // День Республики. – 2002. – 10 дек.; День Республики. Официальная среда. – 2013. – 19 дек.

106. О Конституционном суде Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. – 2002. – 14 янв.; 2013. – 29 июня.

107. О конституционной комиссии Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 26 марта 2003 г. № 12 (в ред. от 5 апреля 2011 г.) // Хакасия. – 2003. – 2 апр.; Вестник Хакасии. – 2011. – № 29.

108. О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области: Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ (в ред. от 5 августа 2011 г.) // Собр. нормативных правовых актов Орловской области. – 2003. – Вып. 17; Орловская правда. – 2011. – 10 авг.

109. О Губернаторе Московской области: Закон Московской области от 23 апреля 2003 г. № 41/2003-ОЗ (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Вестник

Московской областной Думы. – 2003. – № 6; Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. URL: http://www.mosreg.ru (дата обращения: 31.12.2013).

110. О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Татарстан и других актов, принятых Государственным Советом Республики Татарстан и его президиумом: Закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 27-ЗРТ (в ред. от 11 апреля 2013 г.) // Республика Татарстан. – 2003. – 9 авг.; 2013. – 16 апр.

111. О депутатском запросе депутата Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 6 февраля 2004 г. № 10-РЗ (в ред. от 30 марта 2012 г.) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2004. – № 15 (21). – С. 136; 2012. – № 86 (92). – С. 161.

112. Бюджетный кодекс Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 29 мая 2004 г. № 35-ЗРТ (в ред. от 30 ноября 2011 г.) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2004. – № 4-5. – Ст. 238; Республика Татарстан. – 2011. – № 241.

113. О депутатском расследовании: Закон Московской области от 4 ноября 2004 г. № 136/2004-ОЗ (в ред. от 14 декабря 2005 г.) // Вестник Московской областной Думы. – 2004. – № 11; Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2005. – 21 дек.

114. О нормативных правовых актах в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З (в ред. от 6 февраля 2013 г.) // Нижегородские новости. – 2005. – 26 февр.; Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). – 2013. – 15 февр.

115. О законодательном процессе в Ивановской области: Закон Ивановской области от 18 апреля 2005 г. № 72-ОЗ (в ред. от 6 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Ивановской области. – 2005. – № 8 (266); 2010. – № 18 (487).

116. О Губернаторе Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 29 сентября 2005 г. № 651 (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Рос. газ. (Запад России). – 2005. – 30 сент.; Калининградская правда

(вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). – 2013. – 7 мая.

117. О депутатском и парламентском запросах в Карачаево-Черкесской Республике: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 19 декабря 2005 г. № 102-РЗ (в ред. от 11 января 2012 г.) // День Республики. – 2005. – 22 дек.; 2012. – 19 янв.

118. О контроле Законодательного Собрания Калужской области за соблюдением и исполнением законов Калужской области: Закон Калужской области от 13 февраля 2006 г. № 171-ОЗ (в ред. от 25 февраля 2011 г.) // Весть. – 2006. – 15 февр.; 2011. – 4 марта.

119. О правотворчестве: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 марта 2006 г. № 13-ЗАО (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2006. – № 3; Красный Север. Спецвыпуск. – 2013. – 26 дек.

120. О нормативных правовых актах Костромской области: Закон Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО (в ред. от 13 декабря 2013 г.) // СП – нормативные документы. – 2007. – 24 янв.; 2013. – 20 дек.

121. О системе исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 15 февраля 2007 г. № 1-ЗРХ (в ред. от 5 октября 2012 г.) // Вестник Хакасии. – 2007. – № 10; 2012. – № 89.

122. О контроле за исполнением законов Пермского края: Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 21-ПК // Рос. газ. – 2007. – 16 марта.

123. О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области: Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ (в ред. от 25 октября 2012 г.) // Законодательство Вологодской области. – 2007. – № 3 (ч. 1). – С. 68; Красный Север. – 2012. – 27 окт.

124. О выборах депутатов Саратовской областной Думы: Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 105-ЗСО (в ред. от 4 июля 2013 г.) // Саратовская областная газета, официальное приложение. – 2007. –

13 июля; Собр. законодательства Саратовской области. – 2013. – № 26. – С. 6697-6701.

125. Кодекс Тюменской области об административной ответственности: Закон Тюменской области от 27 декабря 2007 г. № 55 (в ред. от 1 ноября 2013 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. – 2007. – № 10; 2013. – № 8.

126. О контроле за исполнением законов Брянской области: Закон Брянской области от 29 декабря 2007 г. № 182-З // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2007. – № 18.

127. О нормативных правовых актах Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ (в ред. от 19 февраля 2013 г.) // Звезда Алтая (приложение). – 2008. – 18 марта; 2013. – 26 февр.

128. О нормативных правовых актах Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З (в ред. от 19 апреля 2013 г.) // Марийская правда. – 2008. – 15 марта; Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2013. – 26 апр.

129. О Правительстве Рязанской области: закон Рязанской области от 18 апреля 2008 г. № 48-ОЗ (в ред. от 15 октября 2013 г.) // Рязанские ведомости. – 2008. – 19 апр.; 2013. – 17 окт.

130. Кодекс Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. (в ред. от 20 декабря 2013 г.) // Волгоградская правда. – 2008. – 18 июня; 2013. – 27 дек.

131. О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. – 2008. – № 9 (92). – Ст. 245.

132. О финансовом контроле на территории Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД (в ред. от 22 ноября 2013 г.) // Волгоградская правда. – 2008. – 10 дек.; 2013. – 7 нояб.

133. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ (в ред. от 5 декабря 2013 г.) // Ведомости. – 2009. – 27 февр.; 2013. – 13 дек.

134. О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области: Закон Орловской области от 17 марта 2009 г. № 879-ОЗ (в ред. от 13 апреля 2013 г.) // Орловская правда. – 2009. – 18 марта; 2013. – 19 апр.

135. О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ // Приложение к газете «Звезда Алтая». – 2009. – 29 апр.

136. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях: Закон Хабаровского края от 24 июня 2009 г. № 256 (в ред. от 30 октября 2013 г.) // Приамурские ведомости. – 2009. – 17 июля; Собр. законодательства Хабаровского края. – 2013. – № 10 (ч. 1).

137. О Конституционном Суде Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2010. – № 3. – Ст. 54; [Электронный ресурс] документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

138. О введении в действие Устава Ярославской области: Закон Ярославской области от 1 октября 2010 г. № 31-з // Документ-Регион. – 2010. – 14 окт.

139. О программе социально-экономического развития Кировской области на 2011 – 2013 годы: Закон Кировской области от 25 февраля 2011 г. № 613-ЗО (в ред. от 8 апреля 2013 г.) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 2011. – № 2 (134); Вести. Киров. – 2013. – 12 апр.

140. О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области: Закон Калининградской области от 11 мая 2011 г. № 3 (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Калининградская правда

(вкладыш «Официально»). – 2011. – 18 мая; Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). – 2013. – 7 мая.

141. О Правительстве Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 15 марта 2012 г. № 21-ОД (в ред. от 24 июля 2012 г.) // Волгоградская правда. – 2012. – 16 марта; 2012. – 1 авг.

142. О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области: Закон Астраханской области от 10 апреля 2012 г. № 18/2012-ОЗ (в ред. от 25 сентября 2012 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2012. – № 17; № 45.

143. О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств: Закон Кировской области от 3 июля 2012 г. № 164-ЗО (в ред. от 9 декабря 2013 г.) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 2012. – № 4 (142) (ч. 1). – Ст. 4984; Вести. Киров. – 2013. – 17 дек.

144. О совершенствовании законопроектной деятельности Администрации Краснодарского края [Электронный ресурс]: постановление Главы Администрации Краснодарского края от 13 марта 2001 г. № 177. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

145. Об общественной Комиссии по правам человека при Губернаторе Владимирской области: указ Губернатора Владимирской области от 10 июня 2002 г. № 18 (в ред. от 16 мая 2007 г.) // Владимирские ведомости. – 2002. – 26 июня; 2007. – 23 мая.

146. О порядке подготовки проектов правовых актов Губернатора Камчатского края, Правительства Камчатского края и иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края: постановление Губернатора Камчатского края от 28 декабря 2007 г. № 335 (в ред. от 19

февраля 2013 г.) // Официальные Ведомости. – 2008. – № 1-5; 2013. – № 34-37.

147. О назначении члена Избирательной комиссии Чеченской Республики: Указ Президента Чеченской Республики от 27 ноября 2008 г. № 396 // Вести Республики. – 2008. – 19 дек.

148. О комиссии по законопроектной деятельности [Электронный ресурс]: распоряжение Губернатора Оренбургской области № 454-р, Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области № 108-рс от 5 октября 2006 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

149. О регламенте Законодательного собрания Ленинградской области: постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2002 г. № 186 (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Приложение к журналу «Вестник Законодательного собрания Ленинградской области». – 2002. – № 3 (71); [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

150. О положении о депутатском расследовании: постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. № 1097-III (в ред. от 19 июня 2008 г.) // Якутия. – 2005. – 5 июля; Ил Тумэн. – 2008. – 27 июня.

151. О регламенте Московской городской Думы: постановление Московской городской Думы от 16 ноября 2005 г. № 320 (в ред. от 10 октября 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. – 2005. – № 12 (2). – Ст. 299; 2012. – № 11. – Ст. 288.

152. О регламенте Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай: постановление Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. № 3-3 (в ред. от 7 декабря 2012 г.) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2006. – С. 190; 2012. – 95 (101) (ч. 1). – С. 459.

153. О регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея

от 26 июля 2006 г. // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. – 2006. – № 6.

154. О регламенте Законодательного Собрания Пермского края: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 1 февраля 2007 г. // Собр. законодательства Пермского края. – 2007. – № 3.

155. О Регламенте Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 апреля 2008 г. № 17-IV (в ред. от 5 декабря 2013 г.) Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

156. О регламенте Законодательного Собрания Амурской области: постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008 г. № 2/136 (в ред. от 17 ноября 2011 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2008. – № 18; Амурская правда. – 2011. – 26 нояб.

157. О Регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 22 февраля 2011 г. № 5268 (в ред. от 27 сентября 2013 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. – 2011. – № 2 (ч. 2) – Ст. 128; 2013. – № 9 (ч. 2, т. 1). – Ст. 1139.

158. О регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края: постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25 мая 2011 г. № 2572-П (в ред. от 30 ноября 2013 г.) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2011. – № 43; 2013. – № 13.

159. О Регламенте Законодательного Собрания Пензенской области: Постановление Законодательного Собрания Пензенской области от 30 сентября 2011 г. № 1058-41/4 ЗС (в ред. от 23 августа 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. – 2011. – № 37 (ч. 1). – С. 165; Пензенские губернские ведомости. – 2013. – 12 сент.

160. О назначении на должности мировых судей Санкт-Петербурга: постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 3 февраля 2010 г. № 27 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2010. – № 5.

161. О наделении Миниханова Рустама Нургалиевича полномочиями Президента Республики Татарстан: постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 4 февраля 2010 г. № 665-IV ГС // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2010. – № 1-2. – Ст. 10.

162. О назначении Эргубаева З.В. на должность судьи Конституционного суда Республики Марий Эл: постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 9 декабря 2010 г. № 191-П // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2010. – 10 дек.

163. Об утверждении Перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в Саратовской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Саратовской области от 20 декабря 2004 г. № 283-П. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

164. Об утверждении Перечня гарантированных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания: постановление Правительства Удмуртской Республики от 11 апреля 2005 г. № 53 (в ред. от 22 июня 2009 г.) // Известия Удмуртской Республики. – 2005. – 26 апр.; Удмуртская Правда. – 2009. – 22 июля.

165. Об утверждении перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам в областной государственной системе социальных служб: постановление Администрации Смоленской области от 17 июня 2005 г. № 166 // Смоленская газета. – 2005. – 23 июня.

166. Об утверждении Положения о министерстве природопользования и экологии Рязанской области: постановление Правительства Рязанской

области от 9 июля 2008 г. № 134 (в ред. от 7 ноября 2013 г.) // Рязанские ведомости. – 2008. – 15 июля; 2013. – 13 нояб.

167. О подготовке нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и их государственной регистрации: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 ноября 2008 г. № 224-п (в ред. от 14 апреля 2011 г.) // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2008. – № 11. – Ст. 1708; 2011. – № 4 (ч. 1). – Ст. 301.

168. Об утверждении Положения о министерстве информационных технологий и связи Ростовской области: постановление Администрации Ростовской области от 9 декабря 2011 г. № 213 (в ред. от 19 ноября 2013 г.) // Наше время. – 2011. – 20 дек.; [Электронный ресурс] документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

169. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия: постановление Председателя Правительства Республики Хакасия от 27 марта 2009 г. № 07-ПП (в ред. от 18 декабря 2013 г.) // Вестник Хакасии. – 2009. – № 27; 2013. – № 86.

170. О Регламенте Правительства Республики Бурятия: постановление Правительства Республики Бурятия от 30 июля 2009 г. № 297 (в ред. от 15 января 2014 г.) // Бурятия. – 2009. – 4 авг.; Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия. Улан-Удэ, 2014. URL: http:www.egov-buryatia.ru (дата обращения 15.01.2014).

171. О назначении мирового судьи судебного участка № 8 Ленинского района города Махачкалы: постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 28 апреля 2011 г. № 17-V НС // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2011. – № 8. – Ст. 270.

172. О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы: Закон РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 19. – Ст. 197 (утратил силу).

173. О конституционном надзоре в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 13 декабря 1990 г. № 524-XII // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 1. – С. 68 (утратил силу).

174. О правовом режиме чрезвычайного положения в Республике Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 5 ноября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1993. – № 4. – Ст. 79 (утратил силу).

175. Конституция Республики Дагестан от 26 июля 1994 г. // Дагестанская правда. – 1994. – 3 авг. (утратила силу).

176. Регламент Законодательной Думы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 1996 г. № 85 // Приамурские ведомости. – 1996. – № 257-259 (утратил силу).

177. О Регламенте Московской городской Думы: Закон Московской городской Думы от 11 февраля 1998 г. // Ведомости Московской Думы. – 1998. – № 4 (утратил силу).

178. О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области: Закон Иркутской области от 7 октября 2004 г. № 51-оз (в ред. от 5 апреля 2010 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2004. – № 40 (утратил силу).

179. О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2008 г. № 121-ЗАО (в ред. от 23 декабря 2010 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2008. – № 9-1 (утратил силу).

180. О регламенте Законодательного Собрания Иркутской области: постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 18 декабря 2002 г. № 24/7-ЗС (в ред. от 16 декабря 2009 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2003. – 9 янв. (утратил силу).

181. О стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года, включающей программу социально-экономического развития Белгородской области на 2008-2012 годы: постановление Правительства Белгородской области от 27 октября 2008 г. № 269-пп // Белгородские известия. – 2008. – 28 нояб. (утратил силу).

Акты судебных органов

1. По делу о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 г. № 2053-1 «О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР»: постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1992 г. № 5-П // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 23. – Ст. 1247.

2. По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова: постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 54.

3. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

4. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

5. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

6. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда от 16 октября 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 42. – Ст. 4902.

7. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 45. – Ст. 5241.

8. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 50. – Ст. 5711.

9. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5877.

10. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 3. – Ст. 429.

11. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 92 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

12. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 25.– Ст. 3004.

13. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

14. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

15. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

16. По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова: постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 6. – Ст. 627.

17. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области: постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 52 (ч. 2). – Ст. 5101.

18. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 47 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 3-П // Рос. газ. – 2004. – 24 февр.

19. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2803.

20. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.

21. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

22. По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 2. – Ст. 400.

23. По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания "Полет"» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания "Сибирь"» и «Авиакомпания "ЮТэйр"»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 2. – Ст. 397.

24. По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2012 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 28. – Ст. 3977.

25. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 8062.

26. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление

Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 // Рос. газ. – 2007. – 8 дек.

27. По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия: определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2001 г. № 2-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 6. – Ст. 606.

28. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании частей 4 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2003 г. № 452-О // ВКС РФ. – 2004. – № 3.

29. По запросу Всеволожского городского суда Ленинградской области о проверке конституционности части шестой статьи 388 и части первой статьи 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2004 г. № 380-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 3. – Ст. 232.

30. По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2005 г. // Рос. газ. – 2005. – 17 мая.

31. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Народного Собрания Парламента Чеченской Республики о проверке конституционности пунктов 4 и 5 Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по предотвращению проникновения на территорию Российской Федерации членов зарубежных террористических организаций, ввоза оружия и средств диверсий в установленных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в пределах

Северокавказского района»: определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2007 г. № 22-О // ВКС РФ. – 2007. – № 3.

32. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта «а» пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 452-О-О // ВКС РФ. – 2009. – № 1.

33. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Райффайзенбанк» на нарушение конституционных прав и свобод частями 4 и 7 статьи 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2010 г. № 1620-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Столяровой Натальи Андреевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», а также пунктом 3 части 2 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов)» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

35. О признании противоречащими федеральному закону и недействующими отдельных положений Конституции Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: определение Верховного Суда РФ от 14 июня 2002 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Об оставлении без изменения решения Владимирского областного суда от 20 декабря 2012 г., которым удовлетворено заявление о признании не соответствующим федеральному законодательству абзаца четвертого пункта 7 приложения к постановлению губернатора Владимирской области от 12 октября 2007 г. № 835 «Об утверждении порядка предоставления денежной компенсации части расходов, связанных со строительством внутридомовых газовых сетей» [Электронный ресурс]: определение Верховного Суда РФ от 20 марта 2013 г. № 86-АПГ13-1. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия статей 17, 18, 19 Закона Республики Карелия «О статусе депутата Палаты Представителей и статусе депутата Палаты Республики Законодательного Собрания Республики Карелия»: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 10 июля 1998 г. // Собр. законодательства Республики Карелия. – 1998. – № 16-17.

38. По делу о проверке конституционности пункта 3 Постановления Народного Хурала «О Программе действий Правительства Республики Бурятия на 1999-2002 гг.»: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 6 мая 1999 г. // Бурятия. – 1999. – 12 мая.

39. По делу о толковании статьей 1 (части 1 и 3), 4 (части 1 и 3), 14, 17 (часть 1), 19 (часть 2), 22,39 (часть 5) Конституции Республики Дагестан: постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 3 октября 2000 г. № 1-П // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 2000. – № 11. – Ст. 1116.

40. По делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга Закона Санкт-Петербурга «О порядке назначения на должности руководителей территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга и их заместителей»: постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 3 апреля 2001 г. № 011 // Санкт-Петербургские ведомости. – 2001. – № 70.

41. По делу о толковании положений статьи 144 Конституции Республики Саха (Якутия): постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 10 апреля 2002 г. № 3-П // Якутия. – 2002. – 19 апр.

42. По делу о толковании пункта 11 статьи 84 Конституции Республики Коми: постановление Конституционного Суда Республики Коми от 14 августа 2002 г. // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2003. – № 2. – Ст. 2449.

43. По делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 7 февраля 2003 г. № 8-П // Республика Татарстан. – 2003. – 14 февр.

44. По делу об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 6 Устава (Основного Закона) Калининградской области по обращению группы депутатов Совета депутатов Балтийского городского округа: постановление Уставного Суда Калининградской области от 9 февраля 2005 г. № 1-П // Вестник Уставного Суда Калининградской области. – 2004-2005. – № 3-4.

45. По делу о толковании части 1 статьи 76 Конституции Республики Северная Осетия-Алания: постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 21 апреля 2006 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания. – 2006. – № 3.

46. По делу о толковании части 1 статьи 28, статьи 54, частей 1 и 2 статьи 97 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва: постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 2 февраля 2007 г. № 2-П // Тувинская правда. – 2007. – 3 февр.

47. По делу о толковании отдельных положений ст. 15, подп. 10 и 10-1 п. 2 ст. 42, подп. 10 п. 3 ст. 44 и п. 1 и 2 ст. 46 Устава Санкт-Петербурга, из содержания положений ст. 46 Устава Санкт-Петербурга: постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 1 ноября 2007 г. № 006/07-П // Санкт-Петербургские ведомости. – 2007. – 8 нояб.

48. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия «Об образовании» в редакции Закона Республики Карелия от 15 мая 2007 года № 1080-ЗРК «О внесении изменений в статью 2 Закона Республики Карелия "О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия" и статью 6 Закона Республики Карелия "Об образовании"» в связи с обращением гражданки Фроловой Светланы Васильевны: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 10 ноября 2008 г. // Карелия. – 2008. – 2 дек.

49. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 100 Регламента Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея в связи с запросом депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Осокина А.Я.: постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 27 ноября 2008 г. № 2-П // Собр. законодательства Республики Адыгея. – 2008. – № 11.

50. По делу о толковании положений абзацев 2, 9 преамбулы, частей 3, 4 и 5 статьи 1 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в редакции текста от 17 октября 2002 года: постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 февраля 2009 г. № 2-П // Якутские ведомости. – 2009. – 14 марта.

51. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Закона Республики Башкортостан от 17 декабря 2004 года № 133-з «О социальной поддержке жертв политических репрессий в Республике Башкортостан» в связи с жалобами граждан Дементьевой Анны Николаевны, Макарова Юрия Густавовича и Бочкарева Геннадия Петровича: постановление

Конституционного Суда Республики Башкортостан от 30 апреля 2009 г. № 30-П // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2009. – № 12 (306). – Ст. 787.

52. По делу о проверке конституционности статьи 3.8 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях (в редакции от 7 ноября 2007 года) в связи с жалобой гражданки Л.В. Кузнецовой: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 10 июня 2009 г. № 35-П // Республика Татарстан. – 2009. – 16 июня.

53. По делу о толковании пункта 1 части 1 статьи 83, статьи 89 Конституции Республики Северная Осетия-Алания [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2011 г. № 1-П. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. По делу о толковании положения части 4 статьи 62 Конституции Республики Саха (Якутия): постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 12 июля 2011 г. № 4-П // Якутские ведомости. – 2011. – 13 июля.

55. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия Закона Республики Бурятия от 24 марта 2005 года № 1047-III «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» и постановления Правительства Республики Бурятия от 25 мая 2005 года № 176 «О временных нормах предоставления коммунальных услуг квалифицированным работникам, работающим и проживающим в сельской местности», в связи с жалобой гражданки М.Х. Серых: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 8 февраля 2012 г. // Бурятия. – 2012. –14 февр.

56. По делу о проверке конституционности пункта 2 части 2 статьи 1 и статьи 2 Закона Республики Татарстан от 12 января 2010 года № 3-ЗРТ «О

соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время» в связи с жалобой гражданина Д.А. Фролова: постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 17 апреля 2012 г. № 48-П // Республика Татарстан. – 2012. – 27 апр.

57. По делу о даче заключения по проекту уставного закона Калининградской области «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области и отдельные законодательные акты Калининградской области» в части внесения изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области: постановление Уставного Суда Калининградской области от 7 июня 2012 г. № 2-П // Калининградская правда. – 2012. – 9 июня.

58. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл пункта 2 постановления администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» от 10 августа 2012 года № 1964 «О внесении изменений в постановление мэра города Йошкар-Олы от 30 января 2007 года № 113 и отнесении участка автомобильной дороги к автомобильным дорогам необщего пользования» в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл: постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 1 августа 2013 г. // Марийская правда. Официальный еженедельник. – 2013. – 30 авг.

59. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2004 года № 64 «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа» и абзаца третьего пункта 15 Порядка осуществления денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2011 года № 20, в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова: постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 10 декабря 2013 г. № 4-П // Дагестанская правда. – 2013. – 13 дек.

60. О признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Тыва от 1 апреля 1995 года № 253 «О свободе совести и религиозных организациях» в части: решение Верховного суда Республики Тыва от 31 января 2012 г. по делу № 3-4/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://vs.tva.sudrf.ru/modules.php?name=suddelo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=74150&delo_id=1540005 (дата обращения: 25.10.2013).

61. Об оспаривании ч. 5 ст. 27 Закона Калининградской области от 11 мая 2011 года № 3 «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области в части: решение Калининградского областного суда от 15 мая 2012 г. по делу № 3-15/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=26205&delo_id=1540005 (дата обращения: 1.11.2013).

62. Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 7 Закона Кировской области от 03.07.2012 № 164-ЗО «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств»: решение Кировского областного суда от 6 февраля 2013 г. по делу № 3-4/2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=199951&delo_id=1540005&text_number=1 (дата обращения: 1.11.2013).

63. Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими части 1 статьи 8, статей 29 и 30 Областного закона Новгородской области от 30.05.2012 № 75-ОЗ «О выборах Губернатора Новгородской области» и постановления Новгородской областной Думы от 05.07.2012 № 228-5 ОД «О назначении выборов Губернатора Новгородской области»: решение Новгородского областного суда от 7 сентября 2012 г. по

делу № 03–15/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=84167&delo_id=1540005&text_number=1 (дата обращения: 18.10.2012).

64. О признании недействующим абзаца 4 пункта 7 приложения к постановлению Губернатора Владимирской области от 12 ноября 2007 г. № 835 (в ред. от 29 июня 2012 г.) «Об утверждении Порядка предоставления денежной компенсации части расходов, связанных со строительством внутридомовых газовых сетей»: решение Владимирского областного суда от 20 декабря 2012 г. по делу № 3-69/2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.wld. sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=294417&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 23.10.2013).

65. Об оспаривании, признании недействующим в части Закона Астраханской области от 9 сентября 2005 г. № 47\2005-ОЗ «О мировых судьях в Астраханской области»: решение Астраханского областного суда от 17 января 2013 г. № 3-33\2012 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.ast.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=246798&delo_id=1540005&text_number=1 (дата обращения: 31.10.2013).

66. О признании недействующей части 1 статьи 7 в части слов «согласованному с Главой – Председателем Правительства Республики Тыва» Конституционного закона Республики Тыва от 4 ноября 1999 г. № 363 «О мировых судьях Республики Тыва»: решение Верховного Суда Республики Тыва от 22 января 2013 г. по делу № 3-1/2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://vs.tva.sudrf.ru/modules. php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=74423&delo_id=1540005 (дата обращения: 31.10.2013).

67. О признании недействующим пункта 1 статьи 2 Закона Пермского края от 5 декабря 2006 г. № 28-КЗ «О мировых судьях в Пермском крае» в части установления права губернатора Пермского края на внесение в Законодательное Собрание Пермского края кандидатуры для назначения на должность мирового судьи и подготовку проекта постановления о назначении на должность мирового судьи, вносимого в Законодательное Собрание Пермского края: решение Пермского краевого суда от 20 марта 2013 г. по делу № 3-31-2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://oblsud.perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=730357&delo_id=1540005 (дата обращения: 31.10.2013).

68. О признании недействующими части 1 и 2 статьи 2, часть 3 статьи 7, абзаца четвертого части 3, части 6 и части 7 статьи 11 Конституционного закона Республики Тыва от 04.01.2003 № 93 ВХ-1 «О статусе Главы – Председателя Правительства Республики Тыва»: решение Верховного Суда Республики Тыва от 7 июня 2013 г. по делу № 3-8/2013 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://vs.tva.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c= 1&case_id=74523&delo_id=1540005 (дата обращения: 30.07.2013).

Иные официальные акты

1. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

2. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

3. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

4. Особое мнение судьи Уставного суда Свердловской области Н.А. Жилина по определению Уставного суда Свердловской области от 24 апреля 2001 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 8 закона Свердловской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» // Вестник Уставного суда Свердловской области. – 2002. – № 1(5).

5. Совместное особое мнение судей Ю.В. Гаврюсова, С.Г. Толстова по постановлению Конституционного Суда Республики Коми от 19 ноября 2002 г. по делу о проверке конституционности пункта «б» части четвертой статьи 1 Закона Республики Коми от 9 января 2002 года «О внесении изменений в Закон Республики Коми "О государственной службе Республики Коми" и положения пункта 1 раздела IV "О порядке назначения, выплаты и перерасчета размера ежемесячной доплаты к трудовой пенсии" Приложения к Указу Главы Республики Коми от 13 февраля 2002 года № 83 «О внесении изменений и дополнений в Указ Главы Республики Коми от 6 июня 1996 года № 161 «О мерах по реализации Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми"» в связи с жалобой гражданки В.А.Кузнецовой // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2003. – № 8. – Ст. 2659.

6. Особое мнение судей Уставного суда Санкт-Петербурга Н.Ф. Гуцан, Л.Б. Ескиной, А.А. Ливеровского по постановлению Уставного

суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. № 072-П по делу о толковании положений пункта 3 статьи 23, пункта 3 статьи 25.1, пункта 6 статьи 40 и пункта 2 статьи 41 Устава Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургские ведомости. – 2003. – 3 июня.

7. Особое мнение судьи Конституционного суда Республики Тыва С.О. Монгуш по постановлению Конституционного суда Республики Тыва от 1 июля 2009 г. № 3-П по делу о толковании статей 140, 141 и части 2 статьи 142 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва // Тувинская правда. – 2009. – 14 июля.

8. Особое мнение судьи Конституционного суда Республики Тыва Ю.Я. Норбу по постановлению Конституционного суда Республики Тыва от 1 июля 2009 г. № 3-П по делу о толковании статей 140, 141 и части 2 статьи 142 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва // Тувинская правда. – 2009. – 14 июля.

Диссертации и авторефераты

1. *Авдеев Д.А.* Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Авдеев Дмитрий Александрович. – Тюмень, 2004. – 25с.

2. *Бальжиров Б.Г.* Разграничение полномочий между Российской Федерацией и Республикой Бурятия в сфере предметов совместного ведения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бальжиров Баир Гвибалович. – М., 2005. – 25 с.

3. *Беликов А.Н.* Современные проблемы реализации конституционных норм в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Беликов Андрей Николаевич. – М., 2008. – 22 с.

4. *Волк И.В.* Право, время и пространство: теоретический аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Волк Ирина Владимировна. – М., 2004. – 20 с.

5. *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … док. юрид. наук / Гошуляк Виталий Владимирович. – М., 2000. – 45 с.

6. *Жуйков В.М.* Реализация конституционного права на судебную защиту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Жуйков Виктор Мартенианович – М., 1996. – 29 с.

7. *Зражевская Т.Д.* Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: дис. … док. юрид. наук / Зражевская Татьяна Дмитриевна. – Воронеж, 1999. – 369 с.

8. *Каратеева М.Н.* Гарантирующая функция Конституции Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук / Каратеева Марина Николаевна. – Ставрополь, 2005. – 183 с.

9. *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: Проблемы теории и методологии: автореф. дис. … док. юрид. наук / Карташов Владимир Николаевич. – М., 1990. – 42 с.

10. *Касумов Ф.З.* Процессуальный механизм реализации Конституции СССР: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Касумов Фарух Закир оглы. – М., 1985. – 17 с.

11. *Ким Ю.В.* Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): автореф. дис. … док. юрид. наук / Ким Юрий Владимирович. – Тюмень, 2009. – 44 с.

12. *Петухов Ю.Ф.* Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Петухов Юрий Федорович. – М., 2003. – 23 с.

13. *Пирожкова Л.В.* Типология законов субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Пирожкова Лия Владимировна. – Саратов, 2010. – 26 с.

14. *Сенников И.Е.* Использование права как форма непосредственной реализации юридических норм: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Сенников Игорь Евгеньевич. – Н. Новгород, 2003. – 21 с.

15. *Скрябина М.В.* Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Скрябина Марина Викторовна – СПб., 2007. – 21 с.

16. *Суханов В.В.* Правовое пространство и его формы: дис. ... канд. юрид. наук / Суханов Валерий Владимирович. – М., 2005. – 176 с.

17. *Тесленко М.В.* Правовая охрана Конституции Украины: автореф. дис. ... док. юрид. наук / Тесленко Мирослава Викторовна. – М., 2009. – 50 с.

18. *Тюрина Н.И.* Правомерное поведение как объект юридического исследования: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Тюрина Наталья Ивановна. – Саратов, 2003. – 27 с.

19. *Фролова Н.Ю.* Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Фролова Наталья Юрьевна. – Казань, 2010. – 25 с.

Монографическая и учебная литература

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. пособие в 2 т. / С.А. Авакьян – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – Т. 1. – 864 с.

2. *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян – М.: РЮИД, «Сашко», 2000. – 528 с.

3. *Анненкова В.Г.* Конституционно-правовые институты единства Российского государства / В.Г. Анненкова; Под ред.: В.В. Володина. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. – 124 с.

4. *Афанасьева С.А.* Реализация политических прав и свобод человека и гражданина (на примере города Москвы) / С.А. Афанасьева – М.: Экон-информ, 2012. – 214 с.

5. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай – М.: Норма, 2004.

6. *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика / И.Н. Барциц – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 363 с.

7. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2001. – 640 с.

8. *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм / Н.А. Боброва – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. – 163 с.

9. *Виноградов В.А.* Ответственность в механизме охраны конституционного строя / В.А. Виноградов – М.: Институт права и публичной политики. 2005. – 420 с.

10. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук – М.: НОРМА, 2009. – 432 с.

11. *Воробьев Н.И.* Региональное избирательное право: Учебное пособие / Н.И. Воробьев. – Тамбов: Изд-во Тамбовского гос. ун-та, 2010. – 221 с.

12. *Горшенев А.Н., Григорян Л.А., Сафронов В.М., Щетинин Б.В.* Курс советского государственного права / Горшенев А.Н., Григорян Л.А., Сафронов В.М., Щетинин Б.В.; Под ред.: Щетинина Б.В., Горшенева А.Н. – М.: Высш. шк., 1971. – 448 с.

13. *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 136 с.

14. *Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б.* Избирательное право: учебник / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Исраелян. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. – 312 с.

15. *Дудко И.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики: монография / И.Г. Дудко – Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 2004. – 296 с.

16. *Еременко Ю.П.* Советская Конституция и законность / Еременко Ю.П.; Под ред.: Ржевского В.А. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1982. – 164 с.

17. *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права / Л.Н. Завадская – М.: Наука, 1992. – 288 с.

18. Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. – М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2008. – 624 с.

19. Законодательный дисбаланс / И.Н. Сенякин, А.А. Фомин, А.А. Никитин и др. ; под. ред. И.Н. Сенякина. – Саратов: Изд-во СГАП, 2013. – 720 с.

20. *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России / Т.В. Заметина – М.: Изд-во «ДМК-Пресс», 2010. – 304 с.

21. *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция / В.Д. Зорькин – М.: Норма, 2010. – 544 с.

22. Исполнительная власть в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Авт.: С.М. Айзин, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров и др.; Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М.: БЕК, 1996. – 269 с.

23. *Кабышев В.Т.* Конституционно-правовые отношения / В.Т. Кабышев // Конституционное право России. – Под ред.: Комковой Г.Н. – М.: Юристъ, 2005. – 399 с.

24. *Керимов Д.А.* Философские проблемы права / Д.А. Керимов – М.: Мысль, 1972. – 472 с.

25. *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права / Е.В. Колесников – Саратов: СГАП, 1998. – 196 с.

26. *Колесников Е.В.* Реализация Конституции РФ: понятие и формы: учебник / Е.В. Колесников // Конституционное право России. – Под ред.: Комковой Г.Н. – М.: Юристъ, 2005. – 399 с.

27. *Комкова Г.Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России / Г.Н. Комкова – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2002. – 152 с.

28. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Авт.: В.Т. Кабышев, В.А. Кряжков, В.В. Невинский и др.; Отв. ред.: Кряжков В.А. – М.: ООО «Городец-издат», 2002. – 864 с.

29. Конституция УССР: реализация ее принципов и норм / Авт.: Н.И. Козюбра, В.В. Оксамытный, Р.К. Давыдов и др.; Отв. ред. Таранов А.П. – Киев: Издательство «Наукова думка», 1988. – 328 с.

30. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.

31. *Лазарев В.В.* Применение советского права / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Волков Б.С. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 200 с.

32. *Лазарев В.В.* Социально-психологические аспекты применения права / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Волков Б.С. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982. – 144 с.

33. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Безина А.К. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.

34. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемыреализации / В.О. Лучин – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

35. *Маклаков В.В*. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / В.В. Маклаков – М.: БЕК, 2002. – 592 с.

36. *Маликов М.К.* Проблемы реализации права / М.К. Маликов – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1988. – 144 с.

37. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. – 528 с.

38. *Милушева Т.В.* Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики: монография / Т.В. Милушева; Под ред.: Цыбулевской О.И. – Саратов: Изд-во СГАП, 2011. – 300 с.

39. *Михалева Н.А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) / Н.А. Михалева – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 366 с.

40. *Миронов О.О.* Механизм действия Советской Конституции / Миронов О.О.; Отв. ред.: Ю.В. Иванов – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1988. – 84 с.

41. *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова – М.: Юрид. лит., 1985. – 144 с.

42. *Ожегов С.И.,Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка / С.И.Ожегов, Н.Ю. Шведова – М.: ЛД Инвест, 2003. – 939 с.

43. *Оксамытный В.В.* Правомерное поведение личности / Оксамытный В.В.; Отв. ред.: Козюбра Н.И. – Киев: Наук. думка, 1985. – 175 с.

44. *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения/ В.С. Основин – М.: Госюриздат, 1965. – 168 с.

45. *Пихов А.Х.* Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики / Пихов А.Х.; Под. ред. В.Т. Кабышева – М.: «Формула права», 2006. – 192 с.

46. Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Власов, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; Отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. – М.: ИЗиСП; ИД «Юриспруденция», 2012. – 240 с.

47. Правоприменение: теория и практика: монография / Отв. ред.: Тихомиров Ю.А. – М.: Формула права, 2008. – 432 с.

48. Правотворчество в СССР / Мицкевич А.В., Пиголкин А.С., Пяткина С.А., Тилле А.А., и др.; Под ред.: Мицкевич А.В. – М.: Юрид. лит., 1974. – 319 с.

49. *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. Издание / Пряхина Т.М.; Науч. ред.: Лучин В.О. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 323 с.

50. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Е.В. Аграновская, Н.В. Витрук, Л.Н. Завадская и др.; Отв. ред.: Е.А. Лукашева – М.: Наука, 1983. – 264 с.

51. *Решетов Ю.С.* Механизм правореализации в условиях развитого социализма / Решетов Ю.С.; Науч. ред.: Фаткуллин Ф.Н. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1980. – 167 с.

52. *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ / Решетов Ю.С.; Науч. ред.: Курдюков Г.И. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1989. – 158 с.

53. Современный философский словарь / Под общ. ред.: Кемерова В.Е. – М.: Академический проект, 2004. – 864 с.

54. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студенкина – М.: Юридлит., 1974. – 160 с.

55. *Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В.* Механизм реализации конституции: (Государственно-правовой аспект): монография / Э.Я. Стумбина, А.В. Кузнецов, В.В. Эглитис; Под ред.: Стумбиной Э.Я. – Рига: Зинатне, 1984. – 182 с.

56. Судебная власть / Авт.: И.Б. Михайловская, Т.Г. Морщакова, И.Л. Петрухин и др.; Отв. ред.: Петрухин И.Л. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – 720 с.

57. *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений / Ю.Г. Ткаченко – М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.

58. *Уздимаева Н.И.* Правомерное поведение: понятие, квалификация, мотивы / Уздимаева Н.И.; Под ред.: Матузова Н.И. – Саратов: Изд-во СГАП, 2006. – 200 с.

59. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма / Умнова И.А.; Науч. ред.: Гаджиев Г.А. – М.: Дело, 1998. – 280 с.

60. Федерация в зарубежных странах / Авт.: Д.Е. Дымов, Д.А. Ковачев, В.И. Лафитский и др.; Отв. ред.: Ковачев Д.А. – М.: Юрид. лит.,1993. – 112 с.

61. *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т.Я. Хабриева – М.: Юрист, 1998. – 245 с.

62. *Хайкин Я.З.* Структура и взаимодействие моральной и правовой систем / Я.З. Хайкин – М.: Высшая школа, 1972. – 280 с.

63. *Цалиев А.М.* Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования / А.М. Цалиев – М.: Формула права, 2007. – 191 с.

64. *Цыбулевская О.И.* Правотворчество как заключительный этап правообразования // Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография / Под ред.: Цыбулевской О.И. – Саратов: ПАГС, 2009. – 264 с.

65. *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 560 с.

66. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: учеб. пособие / Б.С. Эбзеев. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 349 с.

Научные статьи

1. *Авакьян С.А.* Санкции в советском государственном праве / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 29-36.

2. *Азизова В.Т.* Роль обеспечения единства правового пространства Российской Федерации как фактор укрепления ее национальной безопасности / В.Т. Азизова / Вестник Дагестанского государственного университета. – 2013. – № 2. – С. 28-31.

3. *Алексеев С.С., Дюрягин И.Я.* Функции применения права / С.С. Алексеев, И.Я. Дюрягин // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 25-33.

4. *Анненкова В.Г.* Проблемы обеспечения единства российского правового пространства / В.Г. Анненкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 4. – С. 3-5.

5. *Артамонов А.Н.* Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации / А.Н. Артамонов // Правовая культура. – 2012. – 2 (13). – С. 122-126.

6. *Ашурбеков Т.* Прокурорский надзор за соблюдением Конституции / Т. Ашурбеков // Законность. – 2006. – № 7. – С. 2-5.

7. *Балагурова Н.Н.* Учредительная власть: понятие и способы ее реализации / Н.Н. Балагурова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 7 (145). – Право. Вып. 18. – С. 14-19.

8. *Барциц И.Н.* Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития / И.Н. Барциц // Журнал российского права. – 2000. – № 5-6. – С. 103-114.

9. *Бессарабов В.Г.* Обеспечение прокуратурой и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации прав человека и единства конституционного правового пространства страны / В.Г. Бессарабов // Законность. – 2013. – № 10. – С. 15-21.

10. *Будаев К.А.* Защита прав и свобод человека и гражданина – одна из главных задач конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / К.А. Будаев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 26-29.

11. *Верещагин А.Н.* Особые мнения в российских судах / А.Н. Верещагин // Государство и право. – 2008. – № 2. – С. 13-23.

12. *Виноградов В.А.* Основание конституционно-правовой ответственности / В.А. Виноградов // Законодательство. – 2003. – № 2. – С. 52-61.

13. *Виноградов В.А.* Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность / В.А. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1. – С. 2-4.

14. *Витрук Н.В.* Соблюдение Конституции Российской Федерации как условие модернизации и прогрессивного развития современной России / Н.В. Витрук // Современное общество и право. – 2011. – № 1. – С. 3-12.

15. *Владыкина Т.А.* Компетенция мирового судьи: федеральные стандарты и региональное усмотрение / Т.А. Владыкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 7. – С. 33-39.

16. *Востриков Г.Г.* Ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Г.Г. Востриков // Право и экономика. – 2009. – № 2. – С. 56-69.

17. *Гаджиев Г.* Принципы права и право из принципов / Г. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2. – С. 22-45.

18. *Джагарян А.А.* Губернаторская реформа в конституционно-правовом разрезе: предварительные оценки / А.А. Джагарян // Проблемы права. – 2012. – № 2. – С. 15-21.

19. *Джагарян А.А.* О природе конституционных принципов в национальной правовой системе / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 2-4.

20. *Дудко И.Г.* Разделение властей: теоретические воззрения и российская практика / И.Г. Дудко // Вестник Тюменского государственного ун-та. – 2009. – № 2. – С. 149-156.

21. *Дудко И.Г.* Доктринальные и законодательные проблемы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации / И.Г. Дудко // Гуманитарные науки и образование. – 2012. – № 2. – С. 128-132.

22. Дюрягин И.Я. О понятии механизма реализации нормативных правовых актов / И.Я. Дюрягин // Механизм реализации нормативных правовых актов: Сб. науч. тр. / под ред. И.Я. Дюрягина. – Челябинск: Изд-во Челяб. ун-та, 1995. – С. 3-17.

23. *Евдокимов В.Б.* Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства / В.Б. Евдокимов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 10-13.

24. *Еропкин А.А.* Парламентские расследования: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации / А.А. Еропкин // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 17. – С. 18-23.

25. *Жеребцова Е.Е.* Институт судебного конституционного контроля в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / Е.Е. Жеребцова // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 9. – С. 22-25.

26. *Заметина Т.В.* Вопросы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами в конституциях (уставах) субъектов РФ / Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 4 (68). – С. 39-43.

27. *Зинков Е.Г.* Термин «пространство» в теории права / Е.Г. Зинков // Общество и право. – 2011. – № 4. – С. 14-19.

28. *Кабышев В.Т.* О механизме реализации Конституции СССР / В.Т. Кабышев // Конституция СССР и проблемы укрепления правовой основы государственной и общественной жизни. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1980. – С. 97-103.

29. *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России / В.Т. Кабышев // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник. – Саратов: Абрис, 1993. – С. 3-14.

30. *Казанцев М.Ф.* Правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации: понятие, виды, правовые основания / М.Ф. Казанцев // Российская юстиция. – 2011. – № 3. – С. 2-4.

31. *Кеня И.А.* Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления / И.А. Кеня // Российская юстиция. – 2013. – № 4. – С. 65-67.

32. *Кинг П.* Классифицирование федераций / П. Кинг // Полис. – 2000. – № 5. – С. 6-19.

33. *Колесников Е.В.,Степанова Ю.В.* Толкование конституционных норм Конституционным Судом России: некоторые вопросы теории / Е.В. Колесников, Ю.В. Степанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 4. – С. 14-19.

34. *Комарова В.В.* Учредительная власть и формы ее реализации / В.В. Комарова // Современное общество и право. – 2011. – № 1. – С. 13-19.

35. *Кононов А.Л.* Право на особое мнение / А.Л. Кононов // Закон. – 2006. – № 11. – С. 43-46.

36. *Кряжков В.А*. Конституционные суды земель Германии / В.А. Кряжков // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 117-127.

37. *Кряжков В.А.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 99-102.

38. *Лазарев Л.В.* Социальное действие Конституции / Л.В. Лазарев // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1982. – С. 60-62.

39. *Липатов Э.Г.* Законы субъектов РФ как способы осуществления нормотворческих полномочий субъектов Федерации / Э.Г. Липатов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 23-26.

40. *Личичан О.П.* Конституции (уставы) в структуре нормативно-правовых систем субъектов Российской Федерации / О.П. Личичан // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 2 (57). – С. 44-54.

41. *Личичан О.П.* Современные тенденции развития региональных правовых систем / О.П. Личичан // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14. – С. 10-13.

42. *Лучин В.О.* Конституционные деликты / В.О. Лучин // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12-19.

43. *Лучин В.О., Мышкин А.В.* О специфике конституционно-правового метода / В.О. Лучин, А.В. Мышкин // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1982. – С. 62-64.

44. *Магомедов Ш.Б.* Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства / Ш.Б. Магомедов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 39-43.

45. *Максуров А.А.* Проблемы закрепления координационных норм в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации / А.А. Максуров // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 22. – С. 20-22.

46. *Малюшин А.А.* Конституционность, ее выявление и реализация / А.А. Малюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 17. – С. 6-8.

47. *Минниханов Р.Н., Демидов В Н.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / Р.Н. Минниханов, В.Н. Демидов // Государство и право. – 2013. – № 3. – С. 43-49.

48. *Миронов А.Л.* Функции конституции / А.Л. Миронов // Закон и право. – 2011. – № 4. – С. 13-16.

49. *Митюков М.* Толкование региональных конституций и уставов / М. Митюков // Российская юстиция. – 2000. – № 8. – С. 5-6.

50. *Мусалова З.М.* Формирование единого экономического и правового пространства как основа единства Российской Федерации / З.М. Мусалова // Закон и право. – 2010. – № 9. – С. 14-16.

51. *Несмеянова С.Э.* К вопросу о конституционной ответственности / С.Э. Несмеянова // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 20-22.

52. *Новиков С.Г., Рагинский М.Ю.* Прокуратура в системе советского государственного аппарата / С.Г. Новиков, М.Ю. Рагинский // Правоведение. – 1974. – № 3. – С. 43-48.

53. *Омельченко О.А.* Идеологическая функция Конституции Российской Федерации / О.А. Омельченко // Проблемы права. – 2010. – № 3. – С. 18-22.

54. *Основин В.С.* О теории реализации Советской Конституции / В.С. Основин // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1987. – С. 4-8.

55. *Основин В.С.* Особенности конституционных норм / В.С. Основин // Советское государство и право. – 1979. – № 3. – С. 12-19.

56. *Петров А.А.* Идея иерархичности положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: нормативное закрепление и проблемы реализации / А.А. Петров // Академический юридический журнал. – 2008. – № 2. – С. 15-21.

57. *Полянский В.В.* К вопросу о действии конституционных норм / В.В. Полянский // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного

права, советского строительства и управления. – М.: Институт государства и права АН СССР, 1982. – С. 28-30.

58. *Попова В.И.* Формы реализации конституционных норм / В.И. Попова // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1982. – С. 21-23.

59. *Поярков С.Ю., Гончаров В.В.* Исполнительная власть в идеологической системе российского конституционализма / С.Ю. Поярков, В.В. Гончарова // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 11. – С. 10-17.

60. *Рассолов М.М.* Проблемы теории правоотношения / М.М. Рассолов // Правовая культура. – 2012. – № 1. – С. 52-59.

61. *Репьев А.Г.* Реализация права на иммунитет в контексте правовой политики России: теория и практика / А.Г. Репьев // Правовая культура. – 2012. – № 1. – С. 188-192.

62. *Рудинский Ф.М.* Некоторые теоретические вопросы реализации Советской Конституции / Ф.М. Рудинский // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. – М.: Институт государства и права АН СССР, 1982. – С. 26-28.

63. *Сафина С.* Принятие конституций республик в составе Российской Федерации: политико-правовой аспект / С. Сафина // Власть. – 2011. – № 5. – С. 137-140.

64. *Собакин В.* Модели конституционного судопроизводства / В. Собакин // Российская Федерация. – 1994. – № 6. – С. 58-63.

65. *Собянин С.С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы / С.С. Собянин // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 3-17.

66. *Сомов С.Д.* К вопросу об обеспечении единства правового пространства России / С.Д. Сомов // Право и образование. – 2001. – № 2. – С. 55-61.

67. *Степаненко А.С.*Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в их взаимосвязи с функциями Конституции

Российской Федерации / А.С. Степаненко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 1 (32). – С. 59-74.

68. *Сулейманов Т.А.* Характеристика форм реализации уголовно-правовой нормы / Т.А. Сулейманов // Российский следователь. – 2006. – № 5. – С. 14-17.

69. *Суставова Е.Н.* Делегированное законодательство / Е.Н. Суставова // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 144-151.

70. *Тихомиров Ю.А.* Механизм реализации конституционных норм о политических институтах / Ю.А. Тихомиров // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1987. – С. 45-52.

71. *Топорнин Б.Н.* Основные направления развития исследований по проблемам реализации Советской Конституции / Б.Н. Топорнин // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. – М.: Институт государства и права АН СССР, 1982. – С. 5-13.

72. *Топорнин Б.Н.* Теоретические вопросы реализации конституции / Б.Н. Топорнин // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1982. – С. 5-13.

73. *Третьякова Е.С.* О некоторых аспектах единства правового пространства и о повышении роли Министерства юстиции РФ в его обеспечении / Е.С. Третьякова // Современное право. – 2008. – № 12. – С. 42-44.

74. *Филиппов А.Н.* Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: понятие и содержание / А.Н. Филиппов // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 4. – С. 20-22.

75. *Филиппов А.Н.* Понятие и структурные элементы правового пространства Российской Федерации / А.Н. Филиппов // Российская юстиция. – 2013. – № 5. – С. 60-62.

76. *Филиппов А.Н.* Пути обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / А.Н. Филиппов // Бизнес в законе. – 2013. – № 4. – С. 48-50.

77. *Хабриева Т.Я.* Конституция как основа законности в Российской Федерации / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 3-11.

78. *Червонюк В.И., Артюхов Ю.С.* Современная концепция конституционной ответственности / В.И. Червонюк, Ю.С. Артюхов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 8-13.

79. *Чернобель Г.Т.* Конституция и ее конкретизация / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 50-62.

80. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.

81. *Шафир М.А.* Механизм и основные сферы действия Советской конституции / М.А. Шафир // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 12-20.

82. *Шульженко Ю.Л.* О понятии «правовая охрана Конституции» / Ю.Л. Шульженко // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 5-12.

Электронные ресурсы

1. Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2012. URL: http://www.ksrf.ru (дата обращения: 07.05.2012).

2. Информация о выборах и референдумах // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2013. URL: http://www.vybory. izbirkom.ru/region/izbirkom (дата обращения 27.12.2013).

3. Прямые выборы губернаторов. Опрос «ФОМнибус» 14-15 января 2012 г. // Сайт Фонда «Общественное мнение». М., 2012. URL: http://bd.fom.ru/pdf/d02pvg12.pdf (дата обращения: 23.01.2012).

4. Интервью Д.А. Медведева российским телеканалам 26 апреля 2012 г. // Сайт Президента России. М., 2012. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/15149 (дата обращения: 23.01.2012).

Приложение 1

Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Направлен в Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в мае 2014 г.

1. Наименование Федерального закона изложить в следующей редакции: «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2. В преамбуле в абзаце первом, абзаце втором слова «законодательных (представительных) и исполнительных» исключить.

3. Пункт 1 статьи 1 дополнить абзацем следующего содержания:

«Основными принципами деятельности судебных органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон».

4. В статье 2:

абзац первый после слов «высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;» дополнить словами «конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации;»;

в абзаце втором слова «может быть установлена» заменить на слово «устанавливается».

5. В пункте 2 статьи 2.1. слова «, за исключением мировых судей,» исключить.

6. В подпункте «б» пункта 2 статьи 5 слово «исключен» заменить словами «устанавливается порядок реализации законодательного процесса в субъекте Российской Федерации».

7. Статью 4 дополнить пунктом 5.1. следующего содержания:

«При вступлении в должность депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.».

Пункт 1.4. статьи 12 после слов «указанных в пункте 3 статьи 2.1» дополнить словами «, пункте 5.1. статьи 4».

8. В пункте 3 статьи 20 слова «его структура,» исключить.

9. Дополнить новой главой III.1 следующего содержания:

«Глава III.1 СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 22.1. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации – судебный орган конституционного (уставного) контроля

1. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным судебным органом конституционного (уставного) контроля субъекта Российской Федерации, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

2. Число судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех судей.

3. Срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации устанавливаются законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

4. Порядок образования конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации устанавливается настоящим Федеральным законом, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации.

Статья 22.2. Полномочия конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации

1. В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия конституции (устава) субъекта Российской Федерации на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии конституции (уставу) субъекта Российской Федерации:

а) законов субъекта Российской Федерации, принятых по вопросам ведения субъекта Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

б) иных нормативных правовых актов органов государственной власти и субъекта Российской Федерации;

в) уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан

и по запросам судов проверяет конституционность закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

4) дает толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

5) дает заключения о соблюдении установленного порядка досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

6) осуществляет иные полномочия, предоставляемые конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

2. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации решает исключительно вопросы права.

3. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

4. По вопросам своей внутренней деятельности конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации принимает регламент конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

5. Полномочия конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации не ограничены определенным сроком.

Статья 22.3. Порядок рассмотрения дел в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации

Порядок рассмотрения дел в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законом субъекта Российской Федерации.

Статья 22.4. Решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации

1. Итоговое решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации по существу любого из вопросов, перечисленных в подпунктах 1, 2, 3 и 4 пункта 1 статьи 22.2 настоящего Федерального закона, именуется постановлением. Постановления выносятся именем субъекта Российской Федерации.

2. Итоговое решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации по существу запроса о соблюдении установленного порядка досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации именуется заключением.

3. Все иные решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

4. В заседаниях конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации принимаются также решения по вопросам организации его деятельности.

5. Судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, не согласный с решением конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, вправе письменно изложить свое особое мнение.

6. Решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации обязательны на всей территории субъекта Российской Федерации

для всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

7. Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены.

Статья 22.5. Гарантии независимости судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации

Независимость судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, установленными федеральным законом порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязательностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу.

Статья 22.6. Порядок досрочного прекращения полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации

Досрочное прекращение полномочий судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации осуществляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской

Федерации при наличии решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации об установления факта наличия оснований для прекращения полномочий.».

10. Наименование главы IV. изложить в следующей редакции: «ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

11. Наименование статьи 23 изложить в следующей редакции: «Основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации».

12. В пункте 1 статье 23:

слово «и» заменить на знак запятой;

пункт 1 после слов «высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации» дополнить словами «и конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации».

13. В пункте 4 статьи 23:

слово «или» после слов «в судебном порядке» заменить на знак запятой;

после слов «указанных нормативных правовых актов» дополнить словами «или в установленном порядке обратиться в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации с запросом о соответствии конституции (уставу) субъекта Российской Федерации указанных нормативных правовых актов.».

14. В пункте 2 статьи 26.3 подпункт 40 исключить.

15. В пункте 2 статьи 26.11 подпункт «ф» исключить.

Приложение 2

Проект Закона Саратовской области о внесении дополнений в Устав (Основной Закон) Саратовской области

Направлен в Комитет по государственному строительству и местному самоуправлению Саратовской областной Думы в мае 2014 г.

Главу XIV Устава (Основного Закона) Саратовской области дополнить статьей 76 следующего содержания:

«Статья 76. Юридический механизм реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области

1. Реализация Устава (Основного Закона) Саратовской области представляет собой постоянный и непрерывный процесс его осуществления, который выражается в конституционно-правовых отношениях; в систематической, целенаправленной, активной деятельности и правомерном поведении субъектов его реализации.

2. Реализация Устава (Основного Закона) Саратовской области производится в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и иными правовыми принципами: законности, справедливости, правовой определенности, гарантированности, добросовестности, разумности.

3. Юридический механизм реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области составляют конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность субъектов; формы; юридические способы; условия и правовые гарантии реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области.

4. Субъектами реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области являются население Саратовской области, государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления, их должностные лица, физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные

граждане, лица с двойным гражданством и лица без гражданства), проживающие на территории Саратовской области, общественные объединения и иные институты гражданского общества.

5. Устав (Основной Закон) Саратовской области реализуется в форме соблюдения, исполнения, использования и применения.

6. Устав (Основной Закон) Саратовской области реализуется посредством учреждения и формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления (организационно-правовой способ), принятия нормативных правовых актов Саратовской области (правотворческий способ) и толкования Устава (Основного Закона) Саратовской области (интерпретационный способ).

7. Органы государственной власти Саратовской области обеспечивают создание благоприятных экономических, политических, социальных и иных условий, необходимых для реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области.

8. Правовыми гарантиями реализации Устава (Основного Закона) Саратовской области являются учреждение системы органов государственной власти Саратовской области, обеспечивающих охрану Устава (Основного Закона) Саратовской области; создание государственных и негосударственных органов, общественных объединений и иных институтов гражданского общества, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина на территории Саратовской области; государственный и общественный контроль за реализацией Устава (Основного Закона) Саратовской области; ответственность за нарушение норм Устава (Основного Закона) Саратовской области».

Приложение 3

Оценка эффективности защиты личных прав и свобод

Личные права и свободы граждан	Население региона	Эксперты-юристы	Ср.%
1. Право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ)	+56	+52	+54
	-28	-38	-33
2. Право на достоинство личности (ст. 21 Конституции РФ)	+25	+28	+26
	-52	-49	-51
3. Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ)	+18	+25	+21
	-50	-52	-51
4. Право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ)	+22	+31	+26
	-42	-40	-41
5. Право на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ)	+39	+27	+33
	-40	-34	-37
6. Право на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ)	+25	+46	+35
	-36	-33	-35
7. Право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (ст. 26 Конституции РФ)	+17	+29	+23
	-33	-35	-34
8. Право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции РФ)	+65	+59	+62
	-18	-21	-19
9. Право на свободу совести (ст. 28 Конституции РФ)	+68	+63	+66
	-14	-16	-15
Среднестатистические индексы эффективности защиты государством личных прав и свобод[1]	**+37**	**+40**	**+39**
	-34	**-35**	**-35**
Интегральные коэффициенты эффективности[2]	**-3**	**-5**	**-4**

[1] Среднестатистический индекс эффективности защиты государством прав и свобод является показателем эффективности реализации в среднем по каждой позиции, рассчитывается как среднеарифметическое отношение суммы положительных и отрицательных значений оцениваемых позиций к числу позиций. В качестве единицы измерения среднестатистических индексов здесь используются условные процентные баллы (%-баллы).

[2] Интегральный коэффициент эффективности (ИКЭ) рассчитывается как разность положительных и отрицательных среднестатистических индексов оценочных позиций. Единица измерения ИКЭ процентных баллах (%:-баллы). В качестве единицы измерения ИКЭ здесь используются условные процентные баллы (%-баллы).

Приложение 4

Оценка эффективности защиты политических прав и свобод

Политические права и свободы граждан	Население региона	Эксперты-юристы	Ср.%
1. Свобода мысли и слова, право на информацию (ст. 29 Конституции РФ)	+40	+46	+43
	-42	-28	-35
2. Право на объединение (ст. 30 Конституции РФ)	+57	+40	+49
	-15	-31	-23
3. Право граждан на проведение публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ)	+36	+27	+31
	-39	-46	-43
4. Право граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ)	+18	+13	+16
	-61	-54	-58
5. Право избирать и быть избранным (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ)	+17	+25	+21
	-56	-47	-52
6. Право на·равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ)	+11	+41	+26
	-66	-39	-53
7. Право граждан на обращения (ст. 33 Конституции РФ)	+26	+29	+28
	-50	-40	-45
Среднестатистические индексы эффективности защиты государством политических прав и свобод	**+29**	**+32**	**+30**
	-47	**-41**	**-44**
Интегральные коэффициенты эффективности	**-18**	**-9**	**-14**

Приложение 5

Оценка эффективности защиты социальных, экономических и культурных прав и свобод

Социальные, экономические и культурные права и свободы	**Население региона**	**Эксперты-юристы**	**Ср.%**
1. Право на свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ)	+36	+23	+30
	-28	-45	-37
2. Право частной собственности и ее наследования (ст. 35 Конституции РФ)	+47	+46	+47
	-11	-33	-22
3. Право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд и на вознаграждение за труд, право на защиту от безработицы, право на отдых (ст. 37 Конституции РФ)	+47	+38	+43
	-28	-48	-38
4. Право на охрану семьи, материнства и детства (ст. 38 Конституции РФ)	+44	+34	+39
	-31	-41	-36
5. Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39 Конституции РФ)	+6	+12	+9
	-58	-64	-61
6. Право на жилище (ст. 40 Конституции РФ)	+22	+36	+29
	-53	-47	-50
7. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ)	+11	+12	+12
	-67	-65	-66
8. Право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42 Конституции РФ)	+11	+9	+10
	-64	-65	-65
9. Свобода творчества, преподавания (ст. 44 Конституции РФ)	+61	+57	+59
	-17	-20	-19
Среднестатистические индексы эффективности защиты государством социальных, экономических и культурных прав и свобод	**+32**	**+30**	**+31**
	-40	**-48**	**-44**
Интегральные коэффициенты эффективности	**-8**	**-18**	**-13**