

*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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Саратов – 2015

Работа выполнена в Поволжском институте управления имени П. А. Столыпина – филиале Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный консультант – доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
**Сергун Петр Павлович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,  
доктор исторических наук, профессор,  
декан юридического факультета  
ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный  
университет»  
**Гошуляк Виталий Владимирович**

доктор юридических наук, доцент,  
член Центральной избирательной комиссии  
Республики Татарстан  
**Курманов Мидхат Мазгутович**

доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой конституционного,  
административного и муниципального права  
ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный  
университет»  
**Кондрашев Андрей Александрович**

**Ведущая организация** **Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Московский государственный университет  
имени М. В. Ломоносова»,  
юридический факультет**

Защита состоится 25 мая 2015 года в \_\_\_\_ на заседании Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте <http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2015 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

В. В. Нырков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 для модернизации и развития федеративных отношений. У наделенных относительной самостоятельностью субъектов Российской Федерации появилась возможность принимать собственные конституции и уставы, обладающие верховенством в отношении регионального законодательства, но находящиеся 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 фактической реализации 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 Федерации 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 неиз-

бежно сказываются на процессах правореализации. На современном этапе развития государственного устройства Россия приобретает черты централизованной федерации. Вместе с тем конституционные предписания о самостоятельном установлении субъектами системы органов власти, возможности осуществления ими собственного правового регулирования не должны потерять своей актуальности и обусловленного верховенством Конституции высокого значения.

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 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.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен поиском оптимальной конструкции правовых отношений, связанных с реализацией конституций и уставов субъектов Федерации, предопределенной 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 совер-

шенствованию 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 и ее значение;

- 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, О. И. Цыбулевской, Л. С. Явича.

К вопросам реализации конституционно-правовых норм в своих научных исследованиях обращались С. А. Авакьян, 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 ученых 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. Анденко, 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. Гатауллиной, 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: анализа и синтеза, исторический, логический, диалектический, системно-структурный, сравнительно-юридический, социологический и статистический. Были также 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. В работе также использованы результаты исследований в области общей теории права, отдельных достижений административного, финансового права, 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, подготов-

лен проект модельной статьи конституции (устава), закрепляющей 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 общественных 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 конституций 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 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 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 реализовывать 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 обуславливается 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, введя 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 Российской 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 патронажем Посольства Франции в Российской Федерации между Поволжской академией государственной службы имени П. А. Столыпина и Национальным центром территориальной службы (Франция) 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 – право-

вая 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 коррупционности 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. Работа включает в себя введение, два раздела, охватывающие пять глав, девятнадцать параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность избранной темы; определяется научная проблема диссертационного исследования, указываются его цель и задачи, объект и предмет; раскрывается степень научной разработанности темы исследования; описываются методологические и теоретические основы; характеризуется научная новизна; формулируются основные положения, выносимые на защиту; определяется теоретическая и практическая значимость; сообщается об апробации результатов исследования.

**В первом разделе «Теоретико-правовые основы механизма реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации»** освещены основные понятия, содержание и структура конституционно-правового механизма реализации региональных конституций и уставов.

**В первой главе «Понятие и содержание механизма реализации конституционных и уставных норм»**, включающей четыре параграфа, показана специфика правового пространства Российской Федерации, определено место механизма реализации конституций и уставов субъектов в едином конституционно-правовом пространстве государства; представлены ключевые понятия механизма правореализации, охарактеризованы его структурные элементы. Особое внимание уделено вопросам соотношения и разграничения форм и способов реализации конституций (уставов) субъектов, нормативно-правовым основам и практике обеспечения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне регионов России.

**В первом параграфе** исследованы основные подходы к определению понятия «правовое пространство». В ходе анализа его базовых характеристик сделан вывод о том, что в правовом пространстве важны как принятие совокупности нормативных правовых актов, так и их фактическая реализация. По мнению автора, 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.

Выявлены признаки единства конституционно-правового пространства. Их перечень достаточно широк по объему и, по сути, определяется содержанием большей части основ конституционного строя России, но последними не исчерпывается. Поскольку категория «правовое пространство» подразумевает не только правовое регулирование, но и действие системы нормативных правовых актов во главе с Конституцией России, а также их реализацию, предполагается, что признаки единства конституционно-правового пространства находятся в прямой взаимосвязи с характеристиками его составного элемента – единства реализации конституционного (уставного) законодательства.

Характерные черты единого конституционно-правового пространства и единства реализации конституционного (уставного) законодательства России сгруппированы 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.

**Во втором параграфе** определена сущность реализации Конституции. По мнению автора, – это постоянный и непрерывный процесс ее осуществления, который выражается в конституционно-правовых отношениях; в систематической, целенаправленной, активной деятельности и правомерном поведении уполномоченных субъектов. Выводы об основной сути реализации Конституции перенесены на понятие «реализация конституционного законодательства», которое тесно связано с предыдущим, но охватывает более широкую сферу общественных отношений.

Отмечено, что система конституционного (уставного) законодательства конкретного субъекта входит в систему конституционного законодательства России, является ее структурным элементом. В связи с этим практическое воплощение норм конституционного (уставного) законодательства регионов является частью общего процесса осуществления конституционного законодательства России.

Подвергнуты анализу структурные элементы механизма реализации региональных конституций и уставов. Сделан вывод о том, что юридический механизм реализации конституций и уставов субъектов 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.

**Третий параграф** посвящен исследованию сущности правовых категорий «формы» и «способы» реализации конституций и уставов, их соотношению и проблемам разграничения.

На основе анализа теоретических основ, законодательства и конституционной практики автор приходит к заключению о том, что способы и формы реализации Конституции имеют единое начало. Они обусловлены необходимостью осуществления функций государства, являются элементами единого механизма конституционной правореализации. На практике бывает достаточно сложно разграничить их между собой, поскольку механизм реализации имеет целостный, монолитный характер. Различие между способами и формами правореализации весьма относительно 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 предложено 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.

В целом, размежевание способов и форм реализации можно осуществить только по совокупности отличительных признаков. Исследование теоретических подходов к сопоставлению способов и форм правореализации дает понять, что какой-то единый и неоспоримый критерий их разграничения в современной юридической науке пока еще не разработан.

**В четвертом параграфе** определено положение института государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в механизме осуществления конституционных (уставных) норм.

Отмечено, что разграничение законодательной компетенции органов государственной власти Федерации и субъектов в гуманитарной сфере не является совершенным. Определенные разночтения в правовом регулировании правового статуса личности имеются на уровне федеральной Конституции. Статья 71 Конституции России относит правовое регулирование и защиту

прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов причислена только защита основных прав и свобод. Установление конкретных конституционных прав и свобод на региональном уровне в Основном Законе России не предусматривается. Вместе с тем защита прав и свобод одновременно является и предметом исключительного ведения Федерации, и предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Несмотря на четкое предписание Конституции России об исключительности ведения федерального центра по установлению материального содержания прав и свобод, их конституционное (уставное) регулирование в субъектах широко практикуется. По убеждению автора, дублирование норм федеральной Конституции об основных правах и свободах без изменения их правового содержания в положениях региональных конституций и уставов не является нарушением конституционных установлений, однако подобное правовое регулирование представляется избыточным. На основе анализа конституционного законодательства и практики правореализации сделан вывод о том, что в региональном законодательстве не требуется закрепление материальных норм, регулирующих права и свободы человека и гражданина. Достаточно того, что исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод предусмотрен в гл. 2 Конституции России. Вместе с тем предоставление дополнительных гарантий защиты правового статуса личности на уровне субъекта Федерации вполне допустимо и правомерно.

В ходе исследования правозащитной деятельности органов государственной власти особое внимание уделено компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Утверждается, что региональные органы конституционной юстиции вправе проверять конституционность (уставность) способов защиты прав и свобод, реализуемых в регионах, но не правомерность фиксации материальных норм о правах и свободах человека и гражданина в законодательстве субъектов.

**Во второй главе «Структура механизма реализации конституций и уставов органами государственной власти»** проведен анализ базовых характеристик ключевых компонентов механизма конституционной (уставной) правореализации.

**В первом параграфе** показано функциональное предназначение конституционных (уставных) норм, сопоставлена функциональная роль Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) российских регионов.

Обладая определенным сходством с направлениями действия федеральной Конституции, функции конституций и уставов субъектов Российской Федерации имеют собственную специфику, которая отслеживается в диссертации на отдельных примерах функционального воздействия.

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 конституционной практике единого и неизменного перечня функций основного закона.

По результатам сравнительного анализа базовых конституционных функций, выделяемых в юридической науке, представлена собственная классификация функций конституций и уставов субъектов Федерации. По своему составу функции региональных основных законов дифференцируются на следующие виды: организационно-учредительная, системообразующая, программная, юридическая, охранительная, политическая, идеологическая и аксиологическая.

В механизме реализации конституций и уставов функции играют определяющую, главенствующую роль. Являясь по своей сути ключевыми направлениями действия основных законов регионов России, функции конституций и уставов определяют способы реализации конституционных (уставных) норм, способствуют правильному выбору форм правореализации, детерминируют развитие правореализационной политики субъектов Российской Федерации.

*Во втором параграфе* обозначен перечень субъектов реализации региональных конституций и уставов, дана их общая характеристика. По мнению автора, состав субъектов конституционной (уставной) реализации сопоставим с перечнем субъектов конституционно-правовых отношений. Вместе с тем в субъектах Федерации круг правомочий участников конституционных правоотношений ограничен предметами ведения и полномочиями, установленными в ст. 72 и 73 Конституции России и конкретизированными в федеральном и региональном законодательстве.

С опорой на статистические данные резюмируется, что субъекты правоотношений используют свои правореализационные возможности в разной степени. Народ (население) субъекта Федерации, отдельные физические лица, общественные объединения реализуют имеющиеся у них правомочия по решению государственных вопросов, определенных в конституциях и уставах, крайне редко.

Российское государство, отдельные субъекты Федерации осуществляют конституционные и уставные нормы через деятельность органов государственной власти. Существенное участие органов власти субъектов в механизме реализации конституций и уставов предопределило акценты диссертационного исследования.

В связи с буквальным воспроизведением на региональном и местном уровне федеральных норм о местном самоуправлении муниципальные образования и органы местного самоуправления реализуют в большей мере предписания федерального законодательства и фактически исключаются из механизма реализации региональных конституций и уставов. Автором предложено привести содержание Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» в соответствие с его наименованием, оставив в нем лишь принципиальные вопросы, требующие нормативно-правового регулирования на федеральном уровне. Конкретизацию общих принципов

организации местного самоуправления предложено осуществлять на уровне субъектов Федерации.

Отмечается, что большинство потенциальных участников механизма конституционной (уставной) правореализации либо полностью исключены из данного механизма, либо ограничены в своих правореализационных возможностях. Максимально широким набором правореализационных полномочий, возможностью всестороннего воплощения большинства конституционных (уставных) норм обладают лишь органы государственной власти субъектов Федерации.

*В третьем параграфе* изложено авторское понимание сущности традиционно признаваемых форм правореализации – соблюдения, использования, исполнения и применения; отражены особенности формального определения процедур реализации конституций и уставов органами государственной власти.

Установлено, что обязанность региональных органов государственной власти соблюдать конституцию (устав) субъекта Федерации двуедина. С одной стороны, государственные органы обязаны сами соблюдать конституцию или устав субъекта, с другой, – призваны обеспечить их соблюдение. По убеждению автора, все конституции (уставы), иные законы как федерального, так и регионального уровня должны не только соблюдаться, но и исполняться. Обязанность исполнять конституции (уставы) субъектов следует отразить в текстах всех региональных основных законов. Особенностью такой формы реализации конституций и уставов, как использование, является то, что она базируется на методе дозволения и предполагает активную деятельность, инициативу участников правореализации. По мнению диссертанта, данное обстоятельство способствует не только качественному достижению текущих целей и задач, но и перспективному развитию отдельного региона и находящегося на его территории общества, модернизации различных сфер государственной деятельности.

Правоприменение отграничивается от других форм реализации конституций и уставов по следующим основаниям. Во-первых, правоприменительная деятельность осуществляется особыми участниками правореализации – органами государственной власти и их 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. В-четвертых, применение, в отличие от других форм реализации, базируется не на добровольности поведения участников, а на императивном методе государственного принуждения.

На основе системного анализа конституционной (уставной) практики сделан вывод о том, что в отличие от других участников общественных отношений правом практического воплощения основных законов субъектов

во всех существующих формах обладают только региональные органы государственной власти.

*В четвертом параграфе* представлена авторская классификация способов осуществления конституций и уставов субъектов Федерации. Все способы реализации конституций и уставов подразделены на общие и частные. Общие способы дифференцируются на организационный, функциональный и социально-психологический. Два первых способа относятся к числу правовых. Реализация третьего способа не ограничивается юридическими средствами. Его исследование осуществляется в большей степени методами иных гуманитарных наук. Частные приемы реализации охватываются общеправовыми способами и входят в их структуру.

Исследование специфики системной и структурной организации власти, характера компетенции государственных органов и порядка их формирования в организационном способе осуществления конституций и уставов позволило выделить системно-структурный, компетентностный и организационно-кадровый аспекты, которые можно рассматривать в качестве частных приемов организационно-правовой реализации.

Организационные способы реализации региональных конституций и уставов находятся в тесной связи с функциональными приемами их осуществления. Они 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 государственной власти субъектов. Таким образом, связь между организационными и функциональными способами реализации конституций и уставов является взаимной и постоянной.

С правотворчеством и правореализацией в регионах согласуется государственная деятельность по толкованию региональных конституций и уставов. Несмотря на наличие связи с правотворчеством, толкование конституций и уставов имеет иное, собственное предназначение. Толкование носит самостоятельный характер, что позволяет квалифицировать его в качестве отдельного специфического способа осуществления конституции или устава.

**Во втором разделе диссертации «Юридические способы и гарантии реализации основных законов субъектов Федерации органами государственной власти»** рассматриваются актуальные проблемы организационно-правовой и правотворческой реализации конституций и уставов, юридические гарантии осуществления конституционных (уставных) норм региональными органами государственной власти.

**В первой главе «Организационно-правовые аспекты реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации»**, охватывающей четыре параграфа, раскрывается специфика частных способов организационно-правового осуществления конституций и уставов субъектов органами государственной власти.

Основу содержания *первого параграфа* составляет вопрос о составе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определении роли системного построения региональной власти в осуществлении конституционных (уставных) норм. Сделан акцент на поиске оптимального баланса императивных и диспозитивных начал в учреждении региональных органов государственной власти.

По итогам анализа резюмируется, что кроме органов, создаваемых в регионах в силу императивных норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», субъекты Федерации могут формировать собственные органы власти со специальной компетенцией. Утверждается, что к «иным органам государственной власти субъекта Российской Федерации», предусмотренным в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», относятся конституционные (уставные) суды; мировые судьи; учредительные органы, образованные для разработки и принятия конституции республики в составе России; территориальные органы государственной власти субъектов Федерации.

По результатам исследования отмечено, что в решении вопроса об обязательности образования тех или иных региональных органов государственной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации в настоящее время нет последовательности и четкой логики. Автор полагает, что место и роль органа государственной власти в механизме реализации региональной конституции или устава является одним из важнейших критериев его включения в единую систему региональной государственной власти.

*Во втором параграфе* автор обращается к категориальному аппарату, используемому в сфере нормативно-правового регулирования и реализации федеративных начал государственного устройства России и ее субъектов.

Отмечается, что конституционно-правовые основы отечественного федерализма закрепляют не только федеральная Конституция, но и конституции (уставы) субъектов. Показано, что практика отражения соответствующих конституционных норм и идей на уровне региональных основных законов несет в себе определенное рациональное зерно. Наряду с этим автор критикует имеющийся в некоторых регионах опыт закрепления в конституциях или уставах предметов ведения, не находящихся в распоряжении этих субъектов согласно федеральной Конституции. Произвольное возведение указанных положений в ранг конституционных основ федерализма, искусственное придание им приоритетной силы может повлечь существенные сбои в механизме реализации конституций и уставов, повлиять на фактические отношения, возникающие на уровне регионов, и, в конечном счете, деформировать конституционный строй.

Автор поддерживает мнение о том, что в отношении разграничения предметов ведения и полномочий в конституции (уставе) региона разумно определять лишь общий подход и по усмотрению субъекта закреплять пере-

чень предметов его исключительного ведения. Доказывается нецелесообразность отражения конкретных полномочий органов государственной власти в отдельной статье основного закона субъекта без их распределения сообразно ветвям государственной власти или специальному предназначению.

**В третьем параграфе** рассмотрен механизм распределения праворелизационных полномочий между региональными органами, институционально относящимися к различным ветвям государственной власти.

Отмечается, что при регламентации 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». В конституционной модели регламентации разделения властей основной упор сделан на самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов. Вариант, калькирующий указанную норму Федерального закона, определяет цели разделения властей – обеспечение сбалансированности полномочий и исключение сосредоточения полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица. Как первая, так и вторая модель конституционной (уставной) регламентации не охватывают всей сути принципа разделения властей, поскольку его содержание составляют и самостоятельность, и взаимодействие органов власти, осуществляемое посредством механизма сдержек и противовесов. По мнению автора, наиболее приемлем опыт тех регионов, в основных законах которых отражены обе названные характеристики: самостоятельность и взаимодействие ветвей государственной власти.

Резюмируется, что принцип разделения властей не является самоцелью, но его реализация обусловлена необходимостью оптимального распределения полномочий между органами государственной власти по горизонтали в целях организации взвешенного и эффективного механизма государственного управления. Региональная система разделения властей, позитивно зарекомендовавшая себя на протяжении двух десятилетий, нуждается в совершенствовании. Нормальное функционирование этой системы требует усиления контрольных полномочий парламентов, создания конституционных (уставных) судов в каждом регионе, освобождения мировых судей от влияния иных органов государственной власти посредством их включения в единую систему федеральных судов общей юрисдикции.

**Четвертый параграф** посвящен заключительному этапу организационно-правовой реализации конституций и уставов, связанному с формированием состава региональных органов государственной власти. Отмечается, что 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. Утверждается, что в соотношении централизации и децентрализации полномочий в области формирования органов региональной власти нужны оптимальность и взвешенный подход.

Те органы государственной власти, которые осуществляют по большей части полномочия субъектов Федерации, а также совместные полномочия Федерации и регионов, должны формироваться исключительно силами самих регионов. Им же (регионам) целесообразно передать прерогативы правового регулирования вопросов кадрового обеспечения соответствующих органов. Естественно, что при этом субъекты Федерации должны руководствоваться основами конституционного строя и общими принципами организации власти, установленными в Конституции РФ и федеральных законах. В числе таких органов следует указать законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, 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 дозированное участие федерального центра в правовом регулировании процедур наделения полномочиями должностных лиц и их фактического формирования. В данном случае окончательное решение должно оставаться за органами государственной власти субъектов, однако предложения о кандидатурах на вакантные государственные посты должны поступать в том числе и от представителей федеральных структур.

Автор уверен, что наиболее подходящим вариантом нормативно-правового регулирования порядка возведения на должность высшего должностного лица субъекта является ныне действующий порядок, когда субъекты вправе самостоятельно определять в своих конституциях (уставах) или прямые выборы, или наделение его полномочиями региональным парламентом по представлению Президента России.

**Во второй главе «Правотворчество региональных органов государственной власти как способ реализации конституций и уставов субъектов Федерации»,** включающей четыре параграфа, исследованы ключевые аспекты правотворческого способа осуществления конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Механизм реализации конституционных (уставных) норм о принятии и изменении конституционных (уставных) актов раскрывается *в первом параграфе*.

Констатируется, что возможность предпочтения того или иного способа принятия основного закона (законодательным органом государственной власти субъекта, учредительным органом и на региональном референдуме) находится в прямой зависимости от статуса субъекта Федерации. Республики правом подобного выбора обладают, иные субъекты Федерации – нет. При оценке порядка принятия конституций (уставов) субъектов Федерации с позиций принципа их равноправия (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) выглядит логичным, чтобы всем регионам России были предоставлены равные права по

принятию собственного основного закона наиболее приемлемым для них правотворческим способом.

Рассматривая способ правового регулирования порядка принятия регионального закона наивысшей юридической силы, автор полагает, что соответствующие установления должны быть отражены в конституции или уставе. Более предметно процедуры учреждения и корректировки основных законов могут конкретизироваться в специальных законах субъектов о порядке принятия данных учредительных актов.

Обосновывается, что существующее многообразие форм изменения конституций и уставов российских регионов вполне соотносится с принципом самостоятельности субъектов 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 конституционных отношений уровня регионов. Как полагает автор, 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.

**Во втором параграфе** говорится о реализации конституций и уставов в законодательной деятельности органов государственной власти. Определены пределы, в которых законотворческая реализация является не только правом и прерогативой законодательных органов, но и их непосредственной обязанностью.

Автор считает, что на практике вероятны ситуации, когда закон, предусмотренный конституционной (уставной) нормой, принят, но его предполагаемая цель не достигнута (например, издание закона о конституционном или уставном суде при его фактическом отсутствии). В этом случае нереализация закона субъекта может негативно повлиять на осуществление норм более высокого порядка. Для того чтобы реализация конституции (устава) была эффективной, принятия закона бывает недостаточно. Требуется сочетание всех необходимых способов реализации, включая организационно-правовые и охранительные.

Оценивая способ нормирования регионального законодательного процесса, автор отмечает, что наиболее оптимальный вариант его оформления – это принятие закона, регламентирующего деятельность всех региональных органов, участвующих в законотворчестве. Регулирование законодательного процесса в регламенте законодательного органа, который утверждается самим парламентом, представляется неверным, так как в процессе создания закона участвует не только он сам, но и иные органы государственной власти в пределах своих полномочий. Вместе с тем утверждение регламента законом также не соответствует в полной мере предписаниям принципа разделения властей. В данном случае под угрозу ставится самостоятельность законода-

тельных органов, которые вправе сами утверждать порядок своей внутренней деятельности.

По мнению автора, фиксация всех стадий законотворчества в одном законе позволит унифицировать соответствующие нормы, рассредоточенные по регламентам и законам, регулирующим отдельные стадии законодательного процесса, упорядочить правореализационный процесс. Предложено расширить практику регламентации законодательной деятельности субъектов в законах о региональном правотворчестве или в законах о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

**Третий параграф** ориентирован на исследование аспектов реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации в подзаконном правотворчестве.

Принципиально важен вопрос о разграничении правотворческой компетенции органов государственной власти в сфере осуществления конституций и уставов субъектов. Оценивая способы фиксации подзаконных правомочий парламента, автор признал целесообразным осуществлять 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 их деятельности. Применение иных способов правового регулирования может иметь негативные последствия. В случае совпадения полномочий, определяемых в федеральном законе и региональных конституциях (уставах), не учитываются все особенности реальных общественных отношений. 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.

Аргументируется, что полный и окончательный список вопросов, оформляемых в подзаконном нормативном правовом акте субъекта, на сегодняшний день предусмотреть невозможно. Причина правовой неопределенности кроется в подвижности вопросов совместного ведения Федерации и субъектов, отсутствии четких границ содержания и объема предметов исключительной компетенции субъектов Российской Федерации.

**В четвертом параграфе** с позиций конституционной (уставной) реализации определяется сущность толкования конституций и уставов субъектов Федерации органами государственной власти.

Отмечается, что в отличие от других разновидностей интерпретации к правотворческому воплощению конституций или уставов в большей степени приближено официальное нормативное толкование, осуществляемое компетентными органами государственной власти. Вместе с тем возведение актов конституционного (уставного) толкования в ранг положений основного закона не соответствует их юридической сущности и предназначению. 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.

Автор не согласен с мнением о том, что в процессе толкования конституции или устава другими органами власти возникают новые конституционно-правовые нормы. Нормативно-правовые установления, возникающие в результате интерпретации, не должны искажать смысл конституционных (уставных) норм или существовать автономно от них.

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 разъяснение конституционных (уставных) норм имеет свой специфический характер, что позволяет говорить о толковании как об отдельном, интерпретационном способе реализации конституции или устава.

Другой вид интерпретации конституции (устава) – казуальное толкование – осуществляют как Конституционный Суд Российской Федерации, так и конституционные (уставные) суды субъектов. Казуальное толкование высшего органа конституционного контроля связано с реализацией конституций или уставов посредством их текстуального преобразования. Последствий издания этих интерпретационных актов региональные органы публичной власти избежать не вправе. 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 базовых норм сообразно требованиям конституционной законности.

**В третьей главе «Юридические гарантии реализации конституционных (уставных) норм»,** состоящей из трех параграфов, исследуются основные понятия, содержание и структура гарантий реализации конституций и уставов субъектов органами государственной власти.

**Первый параграф** содержит анализ теоретических основ правовых гарантий реализации конституций и уставов регионов. С точки зрения автора, юридические гарантии реализации Конституции России, 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). В исследовании правовые гарантии реализации конституционных (уставных) норм дифференцированы на контрольно-надзорные и юрисдикционные.

При рассмотрении государственного контроля основное внимание сосредоточено на конституционном (уставном) контроле, направленном на

обеспечение верховенства конституции (устава) субъекта в правовой системе конкретного региона.

Последствия контрольной (надзорной) деятельности могут выражаться в применении мер юридической ответственности. Ведущая роль в механизме правореализации отводится конституционно-правовой ответственности.

Вступая в дискуссию о содержании позитивной ответственности, автор приходит к выводу о том, что в механизме конституционной (уставной) правореализации она выполняет функцию стимулирования правомерной деятельности органов власти и их должностных лиц, связанную с соблюдением норм-запретов, исполнением норм-обязанностей и надлежащим использованием норм-правомочий. Позитивно-юрисдикционные предписания конституций и уставов субъектов воплощаются в жизнь через практическое осуществление конституционных (уставных) норм, за нарушение или ненадлежащую реализацию которых может наступить негативная конституционно-правовая или административно-правовая ответственность.

Сделано заключение о том, что правовые гарантии являются необходимым элементом механизма реализации конституций и уставов субъектов. Обладая как превентивным, так и ретроспективным воздействием на участников реализации, гарантии вступают в действие с самого начала осуществления конституции или устава и сопровождают весь правореализационный процесс, воздействуя на потенциальных нарушителей конституционных (уставных) норм.

**Второй параграф** посвящен конституционно-уставному регулированию контрольных полномочий органов государственной власти, а также воплощению соответствующих конституционных (уставных) норм в региональной практике.

Исследованы отдельные виды судебного конституционного (уставного) контроля, акцентируется внимание на необходимости исполнения решений конституционных (уставных) судов. Сформулировано определение конституционного (уставного) судебного нормоконтроля в субъектах Федерации, под которым понимается 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.

В отличие от органов конституционного правосудия осуществление конституционного (уставного) контроля для иных органов государственной власти – не ключевое, а сопутствующее направление их основной деятельности. Среди основных форм парламентского контроля, осуществляемого в субъектах Российской Федерации, отмечаются отчеты органов исполнительной власти субъектов и их руководителей. Новой эффективной формой парламентского контроля за правореализационной деятельностью исполнительной власти регионов стал ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта, в том числе по вопросам, поставленным парламентом. Поддерживается мнение о том, что меры юридической ответственности высшего должностного лица в случае отрицательной оценки его деятельности должны от-

ражаться в общей форме на конституционно-уставном уровне, а порядок их реализации требует уточнения в законах субъектов Федерации.

Государственный контроль, осуществляемый исполнительной властью субъекта, характеризуется автором как инструмент механизма сдержек и противовесов, имманентный конституционному принципу разделения властей.

Резюмируется, что участие органов публичной власти в реализации конституций и уставов посредством государственного контроля различно. Объем их полномочий по осуществлению конституционного (уставного) контроля зависит от их основного предназначения, компетенции и поставленных перед ними задач.

**Третий параграф** связан с разрешением вопросов правового регулирования и реализации ответственности органов государственной власти в региональной конституционной (уставной) практике.

Обосновывается потребность четкого разграничения понятий позитивной и негативной (ретроспективной) ответственности. В 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, произвольному применению конституционно-правовых санкций.

Отмечается, что фактическая реализация конституционных (уставных) норм о привлечении депутатов региональных парламентов и высших должностных лиц субъектов к административно-правовой ответственности в настоящее время невозможна. Главной проблемой реализации указанных юридических норм является недостаточная проработка механизма привлечения должностных лиц к административно-правовой ответственности на особых условиях на федеральном уровне. Предлагается закрепить в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, что 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 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.

Указывается на необходимость закрепления оснований наступления ответственности за нарушения конституционных (уставных) норм и конкретных санкций в самих конституциях и уставах. Формулируются предложения по сосредоточению оснований, условий и последствий привлечения органов государственной власти субъекта к ответственности в одной статье, группе статей или главе конституции или устава субъекта Федерации.

**В заключении** диссертации подведены итоги проведенного исследования, даны рекомендации по совершенствованию законодательства и правореализационной практики.

**Основные положения диссертационного исследования отражены  
в следующих публикациях автора:**

**Монографии**

1. *Ишеков К. А.* Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование: монография / К. А. Ишеков. М.: РПА Минюста России, 2013. 276 с. (20,3 п. л.). (Рец. Глотов С.А. Рецензия на монографию: Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. М. : РПА Минюста России, 2013. 276 с. // Правовая культура. Саратов, 2014. № 2. С. 101-103).

2. *Ишеков К. А.* Теоретико-правовые основы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти / К. А. Ишеков; под ред. П. П. Сергуна. М.; Саратов: РПА Минюста России, 2012. 97 с. (7,29 п. л.).

3. *Ишеков К. А.* Ответственность региональных органов государственной власти в Российской Федерации // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / Н. И. Матузов, А. В. Малько, В. Т. Кабышев [и др.]; под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. 528 с. (30,7 / 1,0 п. л.). (Рец. Чиркин В. Е. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской // Государство и право. М., 2013. № 1. С. 124-125).

4. *Ишеков К. А.* Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / К. А. Ишеков; под ред. П. П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. 244 с. (14,18 п. л.). (Рец. Астафичев П. А. Рецензия на монографию: Ишеков К. А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П. П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. 244 с. // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2011. № 2. С. 220-223).

5. *Ишеков К. А.* Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики / кол. авт.; под ред. О. И. Цыбулевской. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2009. 264 с. [2.2. «Правотворчество региональных органов государственной власти»; 4.1. «Ответственность органов государственной власти в сфере правотворческой деятельности» (в соавторстве с Т. В. Милушевой)] (15,34 / 2,0 п. л.). (Рец. Нематов А. Р. Правотворчество – конечная стадия правообразования // Ученые записки юридического факультета. СПб, 2010. Вып. 19. С. 76-80).

6. *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. Саратов: ПАГС, 2008. 196 с. (11,4 п. л.).

**Статьи, опубликованные  
в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях,  
рекомендованных ВАК Минобрнауки России**

7. *Ишеков К. А.* Отчет органов исполнительной власти как форма реализации парламентского контроля (уровень субъектов Российской Федерации) // Право и политика. М., 2013. № 10. С. 1338–1342 (0,6 п. л.).

8. *Ишеков К. А.* Принципы деятельности региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: вопросы правового регулирования и реализации // Государство и право. М., 2013. № 7. С. 99–102 (0,65 п. л.).

9. *Ишеков К. А.* Правовая охрана как способ реализации конституционных (уставных) норм // Современное право. М., 2012. № 3. С. 47–50 (0,25 п. л.).

10. *Ишеков К. А.* Формы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2011. № 3 (28). С. 20–27 (0,5 п. л.).

11. *Ишеков К. А.* Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в механизме правореализации // Право и образование. М., 2011. № 9. С. 80–90 (0,7 п. л.).

12. *Ишеков К. А.* Учреждение конституционных (уставных) судов как условие реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Власть. М., 2011. № 9. С. 99–101 (0,3 п. л.).

13. *Ишеков К. А.* О реализации нормоконтроля органами конституционной юрисдикции субъектов Российской Федерации // Власть. М., 2010. № 11. С. 117–119 (0,3 п. л.).

14. *Ишеков К. А.* Проблемы реализации конституционных (уставных) норм об административной ответственности должностных лиц / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // Российская юстиция. М., 2010. № 8. С. 2–5 (0,4 / 0,2 п. л.).

15. *Ишеков К. А.* О роли высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворчестве // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. М., 2010. № 7, 8. С. 29–32 (0,4 п. л.).

16. *Ишеков К. А.* Теория разделения властей в отечественной политико-правовой мысли // Правовая культура. Саратов, 2010. № 2. С. 70–80 (0,8 п. л.).

17. *Ишеков К. А.* Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. М., 2010. № 5. С. 60–63 (0,4 п. л.).

18. *Ишеков К. А.* Реализация конституционных и уставных норм о подзаконном правотворчестве региональных парламентов // *Власть*. М., 2010. № 4. С. 39–42 (0,4 п. л.).

19. *Ишеков К. А.* Принцип разделения властей в системе основ конституционного строя // *Современное право*. М., 2010. № 3. С. 17–19 (0,4 п. л.).

20. *Ишеков К. А.* О соотношении и разграничении понятий «правотворчество субъектов Российской Федерации» и «правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // *Правовая политика и правовая жизнь*. Саратов, 2010. № 2. С. 213–215 (0,1 п. л.).

21. *Ишеков К. А.* Наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: новые условия прежнего порядка // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. Саратов, 2010. № 1. С. 12–18 (0,5 п. л.).

22. *Ишеков К. А.* О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // *Власть*. М., 2009. № 12. С. 85–88 (0,5 п. л.).

23. *Ишеков К. А.* Развитие системы разделения властей в субъектах Российской Федерации // *Российская юстиция*. М., 2009. № 12. С. 7–9 (0,5 п. л.).

24. *Ишеков К. А.* Эволюция теории разделения властей // *Федерализм*. М., 2009. № 4. С. 99–116 (1,0 п. л.).

25. *Ишеков К. А.* Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // *Конституционное и муниципальное право*. М., 2009. № 17. С. 36–40 (0,5 п. л.).

28. *Ишеков К.А.* К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества / К. А. Ишеков, Т.В. Милушева // *Конституционное и муниципальное право*. М., 2009. № 8. С. 2–6 (0,5 / 0,25 п. л.).

#### **Статьи, опубликованные по итогам всероссийских и международных конференций**

29. *Ишеков К. А.* Понятия «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» в контексте реализации конституционного принципа федерализма на уровне субъектов Российской Федерации // *Современные проблемы правового регулирования и реализации российского законодательства : сборник науч. трудов / под общ. ред. П.П. Сергуна; РПА Минюста России, Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал). М.: РПА Минюста России, 2013. С. 36–39 (0,3 п. л.).*

30. *Ишеков К. А.* Трансформация порядка наделения полномочиями руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // *Правящая элита и современная оппозиция в современной России и за рубежом: альтернативные проекты социально-политического развития : сборник науч. статей*. Саратов: Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина, 2012. С. 148–154 (0,45 п. л.).

31. *Ишеков К. А.* Интерпретационные акты органов конституционной юстиции в механизме реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Конституционная юстиция в политической и правовой системах России : материалы Междунар. конституционного форума (15-16 декабря 2011 г., г. Саратов). Вып. 3 : сборник науч. статей. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2012. С. 163–167 (0,35 п. л.).

32. *Ишеков К. А.* Роль системообразующей функции конституций и уставов в механизме их практического осуществления // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран : материалы междунар. науч.-практ. конференции. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2012. С. 69–73 (0,2 п. л.).

33. *Ишеков К. А.* Разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов как способ реализации конституционных (уставных) норм // Право и его реализация в XXI веке: сборник науч. трудов (по матер. Междунар. науч.-практ. конференции, посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29–30 сентября 2011 г.) : в 2 ч. / под общ. ред. С. Н. Туманова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. Ч. 2. С. 232–234 (0,2 п. л.).

34. *Ишеков К. А.* «Формы» и «способы» реализации конституции (устава): соотношение и разграничение понятий // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Междунар. науч.-практ. конференции. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. С. 87–89 (0,2 п. л.).

35. *Ишеков К. А.* Об организационном способе участия федеральных органов государственного управления в реализации конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // 1-я Международная научная конференция «Современные проблемы права и управления». Тула: Папирус, 2011. Ч. 1. С. 157–160 (0,2 / 0,1 п. л.).

36. *Ишеков К. А.* К вопросу о правовом регулировании регионального законодательства // Российский парламентаризм: опыт, проблемы, перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конференции / отв. ред. С. М. Кесаев. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2011. С. 172–177 (0,25 п. л.).

37. *Ишеков К. А.* О реализации права на свободу передвижения в региональной конституционной (уставной) практике // Взаимодействие гражданского общества и государства в реализации прав человека на Северном Кавказе : материалы III Междунар. науч.-практ. конференции, 19–21 ноября 2010 г., г. Пятигорск. М.: РАП, 2011. С. 244–254 (0,5 п. л.).

38. *Ишеков К. А.* Конституционные (уставные) суды и мировые судьи: сравнительный анализ статусных характеристик // Актуальные проблемы юридической науки: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Ч. I.

Тольятти: Волжский университет им. В. Н. Татищева, 2011. С. 254–260 (0,3 п. л.).

39. *Ишеков К. А.* Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации в правотворчестве органов исполнительной власти // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской науч.-практ. конференции. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 37–38 (0,3 п. л.).

40. *Ишеков К. А.* Формы реализации парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: материалы междунар. науч. конференции. М.: Издательский дом РоЛиКС, 2010. С. 332–336 (0,4 п. л.).

41. *Ишеков К. А.* Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в механизме межрегионального государственного управления / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов, Е. В. Четвериков // Генезис публичного права: від становлення до сучасності: збірник наукових праць / под. ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, О. В. Козаченка. Миколаїв: Іліон, 2010. С. 237–239 (0,25 / 0,1 п. л.).

42. *Ишеков К. А.* Присяга высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как фактор соблюдения региональной конституции (устава) // Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах : материалы междунар. науч.-практ. конференции. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. С. 92–95 (0,25 п. л.).

43. *Ишеков К. А.* О совершенствовании порядка организации региональных органов исполнительной власти // Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности : материалы Всероссийской науч.-практ. конференции: в 3 ч. Ч. 1. Уфа: РИЦ БашГУ, 2010. С. 264–268 (0,2 п. л.).

44. *Ишеков К. А.* О совершенствовании порядка реализации административной ответственности должностных лиц региональных органов государственной власти // Актуальные проблемы конституционного и административного права: материалы I Всероссийской науч.-практ. конференции. Абакан: ООО «Книжное издательство “Бригантина”», 2010. С. 40–44 (0,3 п. л.).

45. *Ишеков К. А.* Особенности законотворчества в двухпалатных парламентах субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы нормотворчества: сборник статей (по материалам Всерос. науч.-практ. конференции, посвящ. 10-летию Института законотворчества ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 127–131 (0,25 п. л.).

46. *Ишеков К. А.* О совершенствовании правовых основ организации региональных конституционных и уставных судов // «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Актуальные проблемы

юридической науки: материалы VII Междунар. науч.-практ. конференции. Ч. I. Тольятти: Изд-во Волжск. ун-та, 2010. С. 206–212 (0,4 п. л.).

47. *Ишеков К. А.* Конституционно-правовая и уставная регламентация территориальных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // *Держава і право: de lege praeterita, instante, futura: матеріали міжнародної науково-практичної конференції.* Миколаїв: Іліон, 2009. С. 110–111 (0,2 п. л.).

48. *Ишеков К. А.* Практика реализации законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // *Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты : материалы Всероссийской науч.-практ. конференции.* Омск: Изд-во Омского гос. ун-та. 2009. С. 200–208 (0,5 п. л.).

49. *Ишеков К. А.* Региональное правотворчество: нормативно-правовое регулирование, разграничение полномочий, особенности реализации // *Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации) : сборник тезисов докладов (по материалам Междунар. науч.-практ. конференции).* Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 79–81 (0,4 п. л.).

50. *Ишеков К. А.* Общие принципы организации судебной власти в субъектах Российской Федерации: пробелы и противоречия в законодательном регулировании // *Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы Междунар. науч. конференции / под ред. С. А. Авакьяна.* М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 516–520 (0,3 п. л.).

51. *Ишеков К. А.* Реализация конституционного принципа федерализма в сфере правотворчества: уровень субъектов Российской Федерации // *Конституционные чтения: межвуз. сборник науч. трудов.* Саратов: ПАГС, 2008. Вып. 9. С. 104–109 (0,3 п. л.).

52. *Ишеков К. А.* Президент РФ в региональной системе разделения властей: юридические и фактические полномочия // *Конституционные чтения : межвуз. сборник науч. трудов.* Саратов: ПАГС, 2007. Вып. 8. С. 16–20 (0,3 п. л.).

53. *Ишеков К. А.* Положение государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации в системе разделения властей // *Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки к качеству управления / отв. ред. С. Ю. Наумов.* Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2007. С. 215–219. (0,5 п. л.).

54. *Ишеков К. А.* Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // *Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы Междунар. науч. конференции / под ред. С. А. Авакьяна.* М.: ТК Велби, 2006. С. 226–229 (0,3 п. л.).

55. *Ишеков К. А.* Конституционная и политическая ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти

субъектов Российской Федерации // Международные юридические чтения : материалы науч.-практ. конференции. Омск: Омский юридический институт, 2006. С. 40–47 (0,5 п. л.).

56. *Ишеков К. А.* Ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: конституционная и политическая // Право как мера свободы и ответственности личности : сборник науч. трудов: в 2 т. / под ред. В. А. Лебедева, Е. В. Кунц. Т. 1. М.: Издательский дом «Анвик», 2006. С. 150–155 (0,3 п. л.).

57. *Ишеков К. А.* Конституционные основы правовой государственности // Конституционные чтения : межвуз. сборник науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2006. Вып. 7. С. 37–41 (0,3 п. л.).

58. *Ишеков К. А.* Единство и разделение властей в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы // Конституционные чтения : межвуз. сборник науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2005. Вып. 6. С. 43–47 (0,3 п. л.).

59. *Ишеков К. А.* Организация судебной власти в субъектах Российской Федерации: актуальные вопросы законодательного регулирования // Перспективы развития законодательства и правоохранительной практики в современной России : сборник науч. трудов / под ред. А. П. Плешакова. Саратов: СЮИ МВД России, 2005. С. 93–99 (0,3 п. л.).

60. *Ишеков К. А.* Органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации в системе разделения властей // Конституционные чтения : межвуз. сборник науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2004. Вып. 5. С. 102–107 (0,4 п. л.).

61. *Ишеков К. А.* Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: вопросы реализации // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России) : Междунар. науч.-практ. конференция : в 3 ч. / под ред. А. И. Демидова, В. Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. Ч. 2. С. 263–264 (0,2 п. л.).

62. *Ишеков К. А.* Органы конституционного контроля (надзора) и защита прав граждан // Конституционные чтения : межвуз. сборник науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2003. Вып. 4, ч. 2. С. 66–69 (0,3 п. л.).

63. *Ишеков К. А.* Разделение властей в субъектах Российской Федерации: современное состояние // Конституционные чтения : межвуз. сборник науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2002. Вып. 3, ч. 2. С. 16–24 (0,5 п. л.).

#### **Статьи в других изданиях**

64. *Ишеков К. А.* Конституционные (уставные) суды и мировые судьи: сравнительный анализ региональной принадлежности // Мировой судья. М.: Издательская группа «Юрист», 2011. № 4. С. 27–30 (0,3 п. л.).

65. *Ишеков К. А.* К вопросу о способах реализации Конституции Российской Федерации на межрегиональном уровне государственного управления (уровень федерального округа) / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов //

Ученые записки ВВАГС. Т. 9. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2011. С. 109–126 (1,0 / 0,5 п. л.).

66. *Ишеков К. А.* Некоторые аспекты правовой охраны Конституции России на уровне федерального округа / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // *Право и жизнь*. М.: Юркомпани, 2011. № 4. С. 14–22 (0,4 / 0,2 п. л.).

67. *Ишеков К. А.* Организационно-правовые аспекты соблюдения законодательства России на межрегиональном уровне государственного управления / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // *Право и жизнь*. М.: Юркомпани, 2011. № 1. С. 30–35 (0,3 / 0,15 п. л.).

68. *Ишеков К. А.* Специфика участия органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции России / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // *Вопросы российского и международного права*. Ногинск: Аналитика Родис, 2011. № 1. С. 48–55 (0,3 / 0,15 п. л.).

69. *Ишеков К. А.* Реализация ответственности органов государственной власти в региональной конституционной (уставной) практике // *Государственная власть и местное самоуправление*. М.: Издательская группа «Юрист», 2010. № 6. С. 30–33 (0,3 п. л.).

70. *Ишеков К. А.* О некоторых характеристиках правового статуса судей региональных конституционных и уставных судов // *Администратор суда*. М.: Издательская группа «Юрист», 2010. № 2. С. 2–6 (0,4 п. л.).

71. *Ишеков К. А.* Основные направления взаимодействия полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах с высшими должностными лицами субъектов России / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // *Право и жизнь*. М.: Юркомпани, 2010. № 12. С. 5–18 (0,6 / 0,3 п. л.).

72. *Ишеков К. А.* Вопросы взаимодействия полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в обеспечении реализации кадровой политики Президента России / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // *Право и жизнь*. М.: Юркомпани, 2010. № 11. С. 22–27 (0,2 / 0,1 п. л.).

73. *Ишеков К. А.* Вопросы регламентации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в сфере реализации кадровой политики главы государства в регионах / К. А. Ишеков, К. В. Черкасов // *Государственная власть и местное самоуправление*. М.: Издательская группа «Юрист», 2010. № 9. С. 14–17 (0,3 / 0,15 п. л.).

74. *Ишеков К. А.* Диалектика разделения властей в субъектах Российской Федерации: современные тенденции // *Вестник Тюменского государственного университета*. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2009. № 2. С. 66–73 (0,5 п. л.).

75. *Ишеков К. А.* Практика учреждения и изменения региональных конституций и уставов // *Политические и экономические процессы в условиях глобализации: российский и зарубежный опыт* : сборник науч.

трудов / отв. ред. С. Ю. Наумов. Саратов: ПАГС, 2009. Вып. 3. С. 92–100 (0,5 п. л.).

76. *Ишеков К. А.* Единство органов государственной власти как основа реформирования российской государственности // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во Саратовского филиала ИГП РАН, 2007. № 2. С. 175–176 (0,1 п. л.).

77. *Ишеков К. А.* Конституционно-правовое регулирование принципа разделения властей в субъектах федеративных государств // Конституционное развитие России : межвуз. сборник науч. статей. Саратов: СГАП, 2007. Вып. 8. С. 231–239 (0,5 п. л.).

78. *Ишеков К. А.* Правовое государство – основа конституционного строя Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во Саратовского филиала ИГП РАН, 2006. № 2. С. 185–189 (0,3 п. л.).

#### **Учебные пособия, комментарии, иные издания**

79. Правоохранительные органы : курс лекций / Воронкова М. Л., Ишеков К. А., Черкасов К. В. М.: Эксмо, 2010. 256 с. (16,0 / 6,0 п. л.).

80. *Ишеков К. А.* Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / К. А. Ишеков, Ю. В. Капитанец, К. В. Черкасов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2007. 196 с. (22,78 / 6,5 п. л.).