Ишеков Константин Анатольевич. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: Конституционно-правовое исследование: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Ишеков Константин Анатольевич;[Место защиты: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина].- Саратов, 2014.- 475 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел 1. Теоретико-правовые основы механизма реализации конституций и уставов субъектов российской федерации 26**

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

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

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

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

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

Глава 1.2. Структура юридического механизма реализации региональных конституций и уставов

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

1.2.2. Субъекты реализации региональных конституций и уставов . 125

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

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

**Раздел 2. Юридические способы и гарантии реализации основных законов субъектов федерации органами государственной власти . 188**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Заключение 396

Библиография . 403

Приложения 464

**Введение к работе**

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 неизбежно 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, предопределен потребностью гармонизации конституционного (уставного) законодательства и практической деятельности носителей государственно-властных полномочий в сфере осуществления конституционных и уставных норм.

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

Цель диссертационного исследования заключается в формировании концепции реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти, выработке предложений по совершенствованию механизма реализации конституционных и уставных норм на региональном уровне.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

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

– определить структуру механизма реализации конституций и уставов;

– показать место и значение государственной защиты прав и свобод в механизме осуществления конституционных и уставных норм 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, Л. С. Явича.

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

На современном этапе в поле зрения 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. Анденок, С. М. Бекетовой, В. В. Володина, В. П. Кондратьева, А. В. Кочеткова, Э. Г. Липатова, О. П. Личичана, В. М. Манохина, Л. И. Старцевой, Е. А. Холодиловой.

Вопросам правовой охраны, гарантий реализации конституций и уставов субъектов, конституционного (уставного) контроля, конституционно-правовой ответственности посвящены исследования С. Т. Артемовой, В. К. Бобровой, Н. С. Бондаря, О. В. Брежнева, К. А. Будаева, В. А. Виноградова, Ю. В. Гаврюсова, А. Г. Гатауллина, Т. И. Геворкян, А. В. Гошуляка, В. В. Гошуляка, В. Н. Демидова, А. А. Джагаряна, Е. Е. Жеребцовой, А. А. Иванина, А. А. Клишаса, А. Н. Кокотова, Н. М. Колосовой, А. А. Кондрашева, В. А. Кряжкова, М. М. Курманова, Л. В. Лазарева, М. А. Латкиной, А. А. Ливеровского, О. Б. Мироновского, М. А. Митюкова, С. Э. Несмеяновой, С. Г. Павликова, Д. С. Петренко, А. А. Петрова, Д. Ш. Пирбудаговой, Т. М. Пряхиной, М. С. Саликова, А. С. Сучилина, А. Л. Фартыгина, Л. Е. Ховриной, К. М. Худолей, А. М. Цалиева, Н. И. Шаклеина, Ю. Л. Шульженко, Н. И. Ярошенко.

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

Методологическая основа диссертационного исследования. Для достижения поставленных цели и задач использованы общетеоретические и специальные методы научного познания: 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, подготовлен 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 обусловливаетсяя их правовым статусом, компетенцией (правами и обязанностями), местом в государственно-правовой системе. Исходя из специфики системной и структурной организации власти, с учетом характера компетенции государственных органов и порядка их формирования, в организационно-правовом способе реализации конституций и уставов усматриваются системно-структурный, предоставительно-обязывающий и кадровый аспекты. Указанные элементы тесно связаны между собой и воплощаются в жизнь на различных уровнях единого механизма организационно-правовой реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

11. Приводятся новые аргументы в пользу того, что конституционные (уставные) суды необходимо учредить во всех субъектах Российской Федерации, введя при этом соответствующие императивные нормы в федеральное законодательство. В связи с этим предлагается развить Федеральный 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 патронатом 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 – правовая основа развития современной российской государственности» (Саратов, СГЮА, 2013) и др.

По теме диссертации издано более 80 научных работ общим объемом свыше 90 п. л., в том числе 6 монографий: «Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование» (Москва–Саратов, 2013), «Теоретико-правовые основы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти» (Москва–Саратов, 2012), «Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации» (Москва–Саратов, 2010), «Публичная власть: проблемы реализации и ответственности» (Саратов, 2011) (в соавторстве), «Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики» (Саратов, 2009) (в соавторстве), «Профилактика рисков коррупциогенности при осуществлении полномочий органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа» (Саратов, 2008) (в соавторстве); 20 статей, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России; статьи, изданные по итогам всероссийских и международных конференций; иные издания.

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

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

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, являясь по своей природе нормативным правовым актом, не может существовать вне единого конституционно-правового пространства. Содержание категории «пространство» преломляется в широком спектре значений. Пространство выражает порядок расположения одновременно сосуществующих вещей, объектов, характеризуется протяженностью, структурностью, возможностью осуществления действий в пределах определенной территории1.

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

Пространство – особая функциональная категория юридической теории и практики, которая отображает возникновение, выражение и границы какого-либо правового действия, процесса, нормы, состояния, события. В пространстве регулируются правовые отношения, – пишет Е.Г. Зинков2. По утверждению В.В. Суханова, термин «пространство» имеет значение 27 «местоположения» или «места развития». При этом, как подчеркивает автор, термин «место» не стоит рассматривать как только географическое или социальное явление, т. к. в юридическом смысле это сам объект, расположенный в пространственных формах1. Следует отметить, что в последнее время в науке и практике часто используют понятие «правовое пространство». При этом суждения ученых-правоведов и практиков нередко расходятся. По убеждению И.Н. Барцица, правовое пространство – сфера регламентации правовыми нормами моделей правомерного поведения государства, его частей и граждан в границах государственной территории и конкретного исторического времени2. С данным подходом согласуются другие мнения. И.В. Волк характеризует правовое пространство с точки зрения организации властного воздействия государства с помощью норм права на общественные отношения, происходящего в пределах территории государства и существующего в конкретное историческое время3. Высказываются и иные соображения. С позиции А.Н. Филиппова, правовое пространство – это находящаяся во внутренней и иерархической согласованности совокупность нормативных правовых актов, принятых органами публичной власти и направленных на регулирование поведения различных субъектов правовых отношений в целях обеспечения законности и правопорядка на всей территории государства на определенном историческом этапе его развития4. Последнее определение нуждается в корректировке ряда позиций. Как представляется, сводя все многообразие элементов правового пространства к совокупности нормативных правовых актов, автор существенного сужает значение данного юридического термина. В таком понимании «правовое пространство» становится синонимично термину «система нормативных правовых актов». Совокупность нормативных правовых актов составляет ядро правового пространства, которое, однако, ими не исчерпывается. В современной юридической литературе можно встретить и иной, более широкий подход. К примеру, Ю.В. Егорова дает следующую дефиницию: правовое пространство – это область действия всех элементов правовой системы конкретного государства, имеющая социально-юридические (пределы правового регулирования) и политико-географические (территориально-государственные) границы1. Таким образом, определяемое с точки зрения действия элементов правовой системы правовое пространство является ее динамическим выражением. Правовое пространство – это ограниченная территориальными и временными рамками правовая система в своем действии. Также требуется подчеркнуть, что в представленном А.Н. Филипповым определении, к сожалению, не учитываются нормативные правовые акты, принимаемые непосредственно народом на правотворческом референдуме. В том числе игнорируется Основной Закон государства – Конституция. Вместе с тем, по справедливому утверждению И.Н. Барцица, конституционно правовое пространство Российской Федерации – пространство, на которое распространяется действие принципа верховенства Конституции2. Конституция Российской Федерации – неотъемлемая и самая важная составляющая часть, основа правового пространства. Еще один спорный момент: ключевым словосочетанием, определяющим основную суть правового пространства, по мнению А.Н. Филиппова, выступают нормативные правовые акты. Как видится, нормативные правовые акты являются центральным, но не исключительным элементом структуры правового пространства. Верно отмечено, что в федеративном государстве верховенство Конституции распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов Федерации, включая и их основные законы (конституции и уставы), а также иные правовые акты, причем не только нормативные, но и правоприменительные1. Участвуя в процессе нормотворчества и правоприменения государственные органы ориентируются на принцип верховенства Конституции. В связи с этим требуется подчеркнуть, что в правовом пространстве принимаются и функционируют и иные правовые акты, не имеющие нормативного характера (индивидуальные, правоприменительные), которые также существенно влияют на характер правовых отношений, существующих в пределах конкретного государства, способствуют воплощению в жизнь нормативно-правовых установлений.

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

## Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в механизме осуществления конституционных (уставных) норм

Центральное место в механизме реализации российского конституционного законодательства занимают человек, его права и свободы. Они выступают высшей конституционной ценностью, являются основным объектом правореализационного механизма. Учитывая положения ст. 18 Конституции России, где сказано, что права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, можно констатировать особую роль органов публичной власти в их обеспечении и защите. При этом правозащитную функцию государства на территории его субъектов призваны осуществлять как федеральные, так и региональные органы власти. Стоит, однако, отметить, что степень их участия в реализации конституционных норм правозащитного свойства неодинакова. Главное предназначение федеральных органов власти – реализация норм Конституции Российской Федерации, провозглашающих систему основополагающих прав и свобод. Реализация установлений региональных конституций и уставов, фиксирующих правозащитную деятельность, – призвание региональных органов власти.

Все без исключения органы власти обязаны признавать, соблюдать и защищать конституционные права и свободы (ст. 2 Конституции РФ). Вместе с тем круг полномочий органов государства в указанной сфере зависит от специфики их основной деятельности, определяется их местом в системе разделения властей, характером взаимодействия с населением и институтами гражданского общества. В субъектах Российской Федерации формируется собственная система правозащитного законодательства. Принимая законы, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод, органы законодательной (представительной) власти субъектов создают необходимую основу организации и функционирования регионального правозащитного механизма. В то же время полномочия законодательных органов в правозащитной сфере не исчерпывается лишь законотворчеством. Защита прав и свобод обеспечивается, в том числе, с помощью институтов парламентского контроля: парламентского и депутатского запросов, парламентского (депутатского) расследования, рассмотрения отчетов должностных лиц и органов исполнительной власти. В конституциях и уставах большинства субъектов подчеркивается особая роль высшего должностного лица в механизме защиты прав и свобод. По аналогии с Президентом Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта провозглашается гарантом прав и свобод (ст. 109 Конституции Республики Алтай (Основного Закона), ст. 78 Конституции Кабардино Балкарской Республики1), что, вне сомнения, накладывает на него дополнительную ответственность за обеспечение необходимого уровня защиты правового статуса личности. В некоторых субъектах Федерации при высшем должностном лице созданы комиссии по правам человека2, хотя в большинстве регионов они уступили место институту уполномоченного по правам человека. Одной из действенных форм защиты прав и свобод является судебная защита. На региональном уровне защиту конституционных прав и свобод осуществляют как федеральные суды, так и суды субъектов Федерации. Вместе с тем требуется отметить, что федеральные суды ссылаются на нормы региональных конституций и уставов крайне редко. Анализ практики отправления правосудия мировыми судьями субъектов также свидетельствует о том, что, обеспечивая защиту прав и свобод, они руководствуются преимущественно нормами федерального законодательства. Поскольку деятельность указанных судов, как правило, не связана с реализацией региональных конституций и уставов, необходимо подчеркнуть, что данный вопрос выходит за пределы настоящего исследования. В большей степени в системе судебных органов власти реализацией региональных конституционных и уставных норм правозащитного свойства занимаются конституционные (уставные) суды субъектов. Сильные и слабые стороны правозащитной деятельности государства на региональном уровне демонстрируют данные социологических опросов. Представления населения и экспертов-юристов о состоянии защищенности личных, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод в субъекте Федерации иллюстрируют результаты социологического и экспертно-аналитического исследования эффективности реализации конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина на территории Саратовской области, проведенного в 2012–2013 гг. в рамках научно-исследовательской работы Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» и Фонда «РОСС-ХХI век» с участием автора в качестве консультанта по правовым вопросам. Объектом исследования выступило население Саратовской области в возрастной группе старше 18 лет и группа экспертов-юристов.

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

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

Необходимым условием реализации конституций и уставов является создание оптимальной, сбалансированной системы органов власти, каждый институт которой выполняет определенные, присущие ему частные задачи и функции, но вместе с тем служит достижению общей цели. Система – это не просто совокупность каких-то элементов целостности, а внутреннее строение, определенный порядок и расположение составляющих ее частей, выполняющих определенные функции для достижения поставленной цели1. Как показывает анализ, в конституциях и уставах большинства субъектов прямо не закреплена основная цель учреждения системы региональных органов власти. В тех немногих регионах России, где этому вопросу уделено внимание, формулировки целей системной организации власти расходятся. В Астраханской и Ульяновской областях система органов власти создается в целях осуществления полномочий этих субъектов Федерации (ст. 5 Устава Астраханской области, ст. 7 Устава Ульяновской области). Устав Новосибирской области устанавливает систему государственных органов области и их полномочия в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина (преамбула Устава Новосибирской области). Обеспечение и защита прав и свобод – главная, но не единственная цель деятельности органов публичной власти. Вместе с тем только лишь реализацией полномочий субъекта целевая установка государственных органов также не исчерпывается. Их деятельность направлена, в том числе, на достижение ряда других не менее важных результатов (установление законности и правопорядка, создание единого правового пространства, социально-экономическое развитие региона и др.). Поскольку все эти и другие вопросы охвачены Конституцией Российской Федерации, конституциями или уставами субъектов, текущими законами конституционного содержания, более точно сказать, что основная цель учреждения и формирования системы региональных органов власти – реализация конституционного (уставного) законодательства России.

Единые предписания о системной организации региональных органов власти содержатся в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с Законом систему государственных органов субъекта образуют законодательный (представительный) орган; высший исполнительный орган; иные региональные органы власти, создаваемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. Конституцией (уставом) региона может быть установлена должность высшего должностного лица. Из содержания данной статьи Закона можно сделать вывод о том, что законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы власти субъектов образуются повсеместно в обязательном порядке. Думается, что такой подход федерального законодателя не случаен. Наряду с прочими определяющими факторами, императивное расположение этих органов в системе власти каждого региона обусловлено их наиболее заметной ролью в механизме реализации конституций и уставов. Характерно, что на первом месте в перечне органов региональной власти указаны законодательные (представительные) органы субъектов. Рассматривая их статус сквозь призму феномена реализации конституционного (уставного) законодательства, можно отметить, что особое расположение парламентов в системе региональных органов власти обусловлено их главным функциональным предназначением – принятием законов субъектов Российской Федерации. Примечательно, что в большинстве регионов России законодательные органы принимают и корректируют не только текущие региональные законы, но и основные законы субъектов – конституции или уставы (ст. 66 Конституции Российской Федерации). Разрабатывая и модернизируя конституции и уставы субъектов, законодательные органы изначально закладывают в них определенный правореализационный потенциал, предусматривают в их тексте способы, формы, гарантии реализации, определяют участников практического осуществления конституционных (уставных) норм. В правореализационном смысле не менее значима их деятельность по осуществлению текущего регионального правотворчества. В массиве нормативных правовых актов, принимаемых парламентом, конкретизируется, претворяется в жизнь подавляющее большинство правовых норм и базовых принципов, содержащихся в конституции или уставе. Важно подчеркнуть, что в региональных законах находят свое выражение конституционные (уставные) нормы о правовом статусе отдельных государственных органов1 и должностных лиц2, входящих в единую систему государственной власти субъектов. Сказанное позволяет отметить следующее. В связи с тем, что законы, принимаемые региональными парламентами, регламентируют большинство отношений, связанных с реализацией конституции или устава, законодательные органы власти субъектов можно назвать центральными участниками конституционной (уставной) правореализации. Их повсеместное императивное учреждение логично и закономерно. Основной способ реализации, используемый законодательными органами субъектов, – правотворчество, однако парламенты могут осуществлять конституции (уставы) и другими характерными для них способами – в ходе организационно-учредительной деятельности, в порядке парламентского контроля, применения мер конституционно-правовой ответственности. Наряду с парламентами субъектов во всех регионах России обязательно создаются высшие органы исполнительной власти, возглавляемые их руководителем (высшим должностным лицом субъекта). Правореализационный характер их деятельности заложен в самом названии этих органов, так как исполнение является одной из общепризнанных форм реализации конституций и уставов. Отметим, что исполнительные органы власти субъектов реализуют конституции (уставы) и в других существующих формах (соблюдения, использования, применения).

Среди органов исполнительной власти особая роль в реализации конституции или устава принадлежит их руководителю – высшему должностному лицу субъекта Федерации. Значительны его конституционные (уставные) полномочия по осуществлению норм об организации исполнительной власти. В соответствии с конституцией или уставом субъекта высшее должностное лицо самостоятельно определяет структуру региональных исполнительных органов, формирует высший исполнительный орган.

## Конституционная (уставная) практика наделения полномочиями должностных лиц региональных органов государственной власти

Заключительный этап системной организации региональных органов власти связан с формированием их персонального состава. Специфика комплектации государственных органов, особенности наделения полномочиями главных должностных лиц не могут не сказаться на характере практического осуществления конституционных (уставных) норм. Ведь от того, кто придет к власти на выборах или в порядке назначения, зависит дальнейшее политическое и социально-экономическое развитие региона, функционирование наиболее важных общественных отношений, состояние законности и правопорядка, эффективность реализации конституционного или уставного законодательства.

Чрезвычайно важно определить ту тонкую грань, которая проходит между возможностью федерального участия в процедурах формирования региональных органов власти и самостоятельностью субъектов Российской Федерации в решении кадровых вопросов регионального уровня.

Следует отметить, что на протяжении современной истории России субъекты Федерации по инициативе и под воздействием федерального центра уже неоднократно были вовлечены в механизмы движения государственной власти от децентрализации к централизованной модели управления и обратно.

В настоящее время степень участия федеральных структур в комплектации региональных органов власти нельзя оценить однозначно. С одной стороны, остаются в силе принятые в 2002 г. и скорректированные в 2013 г. положения федерального законодательства, устанавливающие ограничения в выборе избирательной системы при формировании законодательных (представительных) органов субъектов. С другой стороны, в 2012 – 2013 гг. произошли несомненные подвижки в сторону децентрализации порядка формирования органов региональной власти, связанные сначала с возвратом выборов высших должностных лиц регионов, а затем предоставлением субъектам права самостоятельно определять порядок возведения на должность высших должностных лиц: посредством прямых выборов или путем наделения полномочиями региональным парламентом по представлению Президента России. Имеет смысл рассмотреть эти преобразования более подробно. В соответствии с принятым в 2002 г. Федеральным законом № 107-ФЗ1 как минимум половина состава депутатского корпуса парламента субъекта либо половина состава одной из его палат должна формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Отметим, что ранее субъектам Федерации при установлении собственной избирательной системы был предоставлен максимально широкий выбор: от мажоритарной до пропорциональной. Конституционные (уставные) законодатели и правоприменители были вынуждены согласиться с предложенными нововведениями, механически подстраивая свое законодательство и правореализационную практику под в том числе непродуманные нормы федеральных законов. Характерно, что сразу после своего появления Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стал предметом дискуссий и острой критики. Резонно замечание Л.А. Нудненко, которая указывала на то, что при принятии нормы п. 16 ст. 35 названного Федерального закона не были до конца проработаны возможные политические и организационные последствия нормативного закрепления обязательности введения пропорциональной избирательной системы, не полностью учтена региональная специфика и уже имеющийся опыт1. Последующие изменения федерального законодательства, связанные со снижением до 25 процентов числа депутатов региональных парламентов, избираемых по пропорциональной системе, подтверждает сделанный ей вывод2. Думается, что главная причина возникающих пробелов и коллизий избирательного законодательства кроется в том, что «Конституция РФ не дает прямого ответа на вопрос, в чьем ведении находится правотворчество в сфере избирательного права»1. Пределы правового регулирования избирательного права субъектов Федерации на федеральном уровне четко не обозначены. В связи с этим на практике складывается непростая ситуация. С одной стороны, нормы конституций и уставов призваны осуществлять прямое воздействие на формирование регионального избирательного законодательства, являются его базисными элементами. С другой, – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – также его «несущая конструкция»2. Законы субъектов Российской Федерации должны быть основаны на указанном Федеральном законе и не могут противоречить ему. В то же время региональные законы в состоянии не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на уровне регионов. 2012 г. был ознаменован рядом кардинальных преобразований конституционной системы Российской Федерации, связанных в том числе с либерализацией законодательства в области формирования органов региональной власти. Как видится, возврат к выборному порядку возведения на должность высших должностных лиц субъектов был вполне предсказуем и закономерен. Введенный в законодательство в декабре 2004 г. порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации – по представлению Президента Российской Федерации парламентом субъекта – вызывал множество вопросов в науке и практике применения и стал причиной появления многих коллизий действующего законодательства. Неопределенность формулировки «наделение полномочиями»; одностороннее воздействие Президента России на региональную систему разделения властей, сопряженное с угрозой роспуска парламента субъекта; ограничение избирательных прав граждан в связи с исключением права избирать и быть избранным на должность руководителя высшего исполнительного органа субъекта – вот неполный перечень проблем, порожденных отменой прямых выборов и введением процедур наделения полномочиями высшего должностного лица парламентом субъекта по представлению Президента России.

Как показывают социологические исследования, озвученная в Послании Д.А. Медведева Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. и получившая впоследствии законодательное оформление идея В.В. Путина о переходе к выборам руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов1 находит поддержку у большей части российского населения. По данным социологического опроса, проведенного Фондом общественного мнения 14–15 января 2012 г. среди 1500 респондентов, находящихся на территории 100 населенных пунктов 43 субъектов Российской Федерации, 60 % опрошенных видят больше положительных последствий введения выборов главы региона населением. Лишь 9 % респондентов считают, что выборы высших должностных лиц субъектов повлекут больше отрицательных последствий. 30 % затрудняются ответить