

На правах рукописи



ЛЕСИН Алексей Владимирович

**КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 — конституционное право;
муниципальное право (юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень—2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Добрынин Николай Михайлович

Научный консультант: кандидат юридических наук, доцент
Фальков Валерий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Тюменский
государственный университет»,
Институт права, экономики и управления,
доцент кафедры гражданского права
и процесса

Савченко Светлана Антоновна

кандидат юридических наук
Тюменская областная Дума,
начальник правового управления
Серков Валерий Анатольевич

Ведущая организация: федеральное государственное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Московский государственный
университет им. М. В. Ломоносова»,
юридический факультет

Защита состоится 18 мая 2012 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38, зал заседаний Ученого совета, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 14 апреля 2012 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор



В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации содержит принципиально новый подход к построению нормативной основы правовой системы. Его новизна состоит в децентрализации правового регулирования и построении двухуровневого законодательства: федерального и субъектов Российской Федерации.

Период с 2000 по 2011 год ознаменовался реформированием федеративных отношений, направленных на укрепление государственности. В этот период произошли значительные качественные изменения конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Данное законодательство получило мощный импульс к развитию, в результате которого не только были приняты нормативные акты во исполнение мероприятий реформы, но и произошла систематизация всего законодательного массива субъектов РФ. Изменение конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ произошло и в части объема регулируемых им общественных отношений. Проведена значительная работа по разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

В 2011 году наметилась тенденция к децентрализации полномочий, закрепленных за федеральными органами государственной власти, что, в свою очередь, приведет к росту объема полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию в декабре 2011 года подчеркнул, что в Государственную Думу будет внесен пакет законопроектов о децентрализации полномочий федеральных органов власти, реализация которых позволит провести серьезное перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. Такое перераспределение полномочий увеличит объем конституционно-правовых отношений, регулируемых конституционным (уставным) законодательством субъектов РФ.

Таким образом, представляется важным определить состояние, роль и место конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства РФ.

Совокупность приведенных обстоятельств обусловила выбор темы диссертационного исследования, в котором комплексно проанализировано конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования и развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

Предметом исследования стало конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ, нормы отраслевого федерального законодательства, теоретические представления о процессе, способах и методах формирования, функционирования и развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

Определение научной проблемы. Теоретическая направленность авторского исследования обусловлена потребностью в анализе текущего состояния конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, который включает в себя, *во-первых*, четкое определение предмета данной сферы законодательного регулирования, выявление и рассмотрение этапов ее развития, *во-вторых*, оценку влияния реформы федеративных отношений на конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ, *в-третьих*, обозначение роли и места конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства РФ.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы проанализировать и систематизировать имеющиеся в юридической литературе и законодательстве представления о сущности конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, процессе его становления и развития, а также определить роль и место конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства РФ.

Для достижения указанной цели автором поставлены следующие задачи:

- 1) исследовать понятие «законодательство» и сформулировать авторскую позицию его определения;
- 2) определить предмет и основополагающие признаки конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ и на этой основе сформулировать понятие;
- 3) выявить основные этапы становления и развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ;
- 4) провести анализ вертикальной и горизонтальной структур конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ;
- 5) исследовать ключевые изменения конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в условиях реформирования федеративных отношений;
- 6) установить соотношение между конституционным законодательством РФ и конституционным (уставным) законодательством субъектов РФ с целью определения роли и места последнего в системе конституционного законодательства РФ.

Методологическая основа исследования. В работе прежде всего использовался ***диалектико-материалистический метод*** познания явлений и процессов, а также взаимосвязанные с ним иные методы получения новых правовых знаний.

Автор, стремясь углубить и расширить имеющиеся знания о сущности конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ и закономерностях его развития, использует ключевой для диалектики ***метод восхождения от абстрактного к конкретному.***

При анализе конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ наряду с указанными выше методами применялся ***системно-структурный метод***, позволивший, в частности, понять и установить его взаимосвязь и соотношение с конституционным законодательством РФ.

Применение перечисленных и других методов исследования невозможно без использования универсальных логических средств познания — *анализа* и *синтеза*. В результате проведенного сравнительного анализа конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ диссертанту удалось выявить общие и особенные закономерности его развития. В свою очередь, синтез, основанный на полученных в ходе анализа результатах, позволил сделать необходимые обобщения и выводы.

Достижению заявленной цели и решению поставленных задач исследования во многом способствовало использование *исторического метода*. Так, путем рассмотрения генезиса и основных этапов развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ выявлен ряд факторов, оказывающих на него влияние.

Для получения и исследования эмпирического материала использовались специальные методы научного познания: *сравнительно-правовой, толкования права, формально-логический, конкретно-социологический, статистический* и другие.

Теоретическая, эмпирическая база исследования и степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу диссертации составили труды отечественных и зарубежных ученых в области права.

Автор, рассматривая категории «законодательство», «конституционное законодательство», «конституционное право», «структура законодательства» в контексте проводимого анализа конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, опирался на исследования признанных специалистов в области теории права и конституционного права России: С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, М. В. Баглая, Н. А. Бобровой, М. И. Брагинского, В. В. Витрянского, М. В. Глигич-Золотаревой, В. В. Гошуляка, Н. М. Добрынина, И. Г. Дудко, В. А. Кряжкова, О. Е. Кутафина, А. Н. Лебедева, Р. З. Лившица, С. В. Полениной, О. Г. Румянцева, В. Е. Чиркина.

Рассмотрение генезиса и основных этапов развития конституционного (уставного) законодательства осуществлялось автором

на основе исследований С. А. Авакьяна, Г. И. Денисова, Т. П. Коржихиной, Э. Л. Кузьмина, Ю. С. Кукушкина, В. М. Курицына, А. Е. Лукьяновой, В. П. Портнова, Н. Н. Разумова, С. Л. Ронина, М. М. Славина, О. И. Чистякова.

Анализ различных аспектов реформирования системы федеративных отношений в РФ проводился на основе работ А. С. Автономова, С. Т. Адамянц, И. Б. Борисова, В. В. Гончарова, М. В. Глигич-Золотаревой, Н. М. Добрынина, А. Н. Кокотова, Б. С. Крылова, А. С. Пиголкина, В. И. Радченко, И. А. Сарычевой, Г. Р. Симоняна, М. В. Столиварова, И. И. Шувалова, Н. С. Юханова,

При реализации поставленных задач проанализированы диссертационные исследования и авторефераты Д. А. Авдеева, С. Т. Адамянц, Е. С. Аничкина, В. Г. Григорьева, Н. М. Добрынина, И. Г. Дудко, С. М. Ермакова, Е. А. Лукьяновой, Г. Р. Симоняна, А. В. Чепуса, Ю. Г. Хамнуева.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, конституции и уставы субъектов РФ, постановления Конституционного суда РФ и Пленума Верховного суда РФ, законы субъектов РФ.

Научная новизна диссертации заключается в том, что с позиции науки конституционного права проведено одно из первых комплексных исследований генезиса и эволюции конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в условиях реформирования системы федеративных отношений с учетом текущей тенденции к децентрализации полномочий федеральных органов государственной власти:

во-первых, представлено авторское определение понятия «конституционное (уставное) законодательство субъекта РФ», определен предмет данного законодательства, его структура;

во-вторых, выявлен период зарождения и этапы развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ;

в-третьих, обозначены место и роль конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства РФ.

*Научную новизну диссертационного исследования конкретизируют следующие **основные положения, выносимые на защиту***:

1. Обосновано, что под конституционным (уставным) законодательством субъекта Российской Федерации следует понимать Конституцию (Устав), законы субъекта Российской Федерации, обеспечивающие защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, закрепляющие государственно-правовой статус субъекта Российской Федерации, его предметы ведения и полномочия, регулирующие систему, порядок формирования и механизм деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

2. Установлено, что период формирования конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ начался с принятия в 1993 году Конституции РФ и в основном завершился к 1997 году.

Отмечено, что в указанный период конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ не оказывало существенного влияния на всестороннее регулирование общественных отношений в субъектах РФ.

3. Выделено семь основных групп в горизонтальной структуре конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ:

первая — законодательство, касающееся защиты прав и свобод человека и гражданина;

вторая — законодательство о системе органов государственной власти субъектов РФ;

третья — избирательное законодательство;

четвертая — законодательство о местном самоуправлении;

пятая — законодательство о нормативно-правовых актах;

шестая — законодательство об административно-территориальном устройстве;

седьмая — законодательство о государственной символике.

4. Определены три этапа развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ:

первый этап (1993–2000 годы) — характеризуется становлением конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, а также его существенной ролью в регулировании конституционно-правовых отношений в связи с высокой степенью самостоятельности субъектов РФ;

второй этап (2000–2011 годы) — связан с приведением конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным и созданием системы контроля за вновь принятыми нормативно-правовыми актами субъектов РФ (2000–2003 годы), а также принятием нормативно-правовых актов по разграничению предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (2003–2011 годы);

третий этап (2011 год — настоящее время) — отличается усилением роли конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в условиях тенденции к децентрализации полномочий, закрепленных за федеральными органами государственной власти, и расширению соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ.

5. Аргументировано, что передачу органам государственной власти субъектов РФ полномочий, закрепленных за федеральными органами государственной власти, следует осуществлять:

во-первых, в смешанной форме (посредством как делегирования, так и передачи в качестве собственных полномочий);

во-вторых, через механизм «пилотных проектов», то есть посредством предварительной апробации передачи части федеральных полномочий органам государственной власти отдельных субъектов РФ с перспективой распространения данного опыта на остальные субъекты РФ (при условии успешного завершения проекта);

в-третьих, с финансовым обеспечением полномочий. В случае делегирования полномочия должны передаваться только с

полным их финансовым обеспечением. Если полномочия передаются в качестве собственных, то требуется укрепление доходной части субъектов РФ.

6. Обосновано, что конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ, которое установлено Конституцией РФ, обусловлено федеративным устройством, разграничением предметов ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и занимает нижний уровень в системе конституционного законодательства РФ.

7. Доказано, что роль конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства РФ определяется на основе объема регулируемых конституционно-правовых отношений.

Установлено, что конституционное законодательство РФ и конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ взаимосвязаны между собой, но, естественно, не могут совпадать по объему правовых норм и кругу регулируемых конституционно-правовых отношений.

Выявлено снижение значимости конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в период реформирования федеративных отношений (2000–2011 годы).

Обозначена тенденция, начиная с 2011 года, к усилению роли конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства РФ.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяются его новизной и содержащимися в нем обобщениями, которые могут быть использованы правотворческими органами государственной власти при совершенствовании конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Результаты проведенного исследования следует применять в дальнейшей проработке проблем, связанных с развитием конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, а также в ходе преподавания конституционного (государственного) права РФ.

Содержащиеся в работе выводы и рекомендации способствуют более глубокому пониманию конкретных проявлений и тенденций

развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, что позволит расширить границы научных исследований. Выявленные закономерности применимы в качестве теоретической основы при разработке данного законодательства.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы, сформулированные в диссертации, определялись в процессе творческой работы автора над темой исследования и получили отражение в научных статьях, опубликованных прежде всего в реферируемых периодических изданиях, рекомендованных ВАК, тезисах докладов и выступлениях на научно-практических конференциях. Диссертант принимал участие и выступал с докладами на Всероссийских научно-практических конференциях: «Проблемы становления социального государства в России» (г. Тюмень, 2008 год), «Правосознание и правовая культура в России: современное состояние и перспективы» (г. Тюмень, 2009 год), «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика» (г. Тюмень, 2010 год), «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства» (г. Тюмень, 2011 год).

Структура работы обусловлена логикой и методологией исследования, включает введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список используемых источников, приложение.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность решаемой научной проблемы, степень разработанности темы, определяются объект и предмет исследования, формулируется сущность поставленной научной проблемы, обозначаются цель и задачи исследования, определяются методологические и теоретические основы диссертации, научная новизна и теоретическая значимость работы, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Сущность конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации» рассматриваются общетеоретические вопросы, относящиеся к конституционному (уставному) законодательству субъектов РФ.

В параграфе 1.1 «Понятие, предмет и основные признаки конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации» отмечается, что на уровне субъектов Российской Федерации применяется как узкая трактовка понятия «законодательство», так и широкая, причем преобладает последняя. В большинстве уставов и конституций субъектов Российской Федерации понятие «законодательство» не применяется, а используется термин «система нормативных правовых актов». Автор считает, что для определения понятия «конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации» в целях правотворчества необходимо использовать узкий подход к понятию «законодательство» (Основные законы, кодексы, конституционные законы, законы).

Важным элементом для формулирования понятия «конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации» является определение предмета конституционного (уставного) законодательства субъекта Российской Федерации.

По мнению автора, в предмете конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ возможно выделить следующие основные группы:

- 1) основы конституционного (уставного) строя, государственно-правового статуса субъектов Российской Федерации, предметы ведения и полномочия;
- 2) основные права, свободы и обязанности человека и гражданина (защита свободы и неприкосновенности личности, неприкосновенность жилища, гарантия свободы совести и вероисповедания и другое);
- 3) система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Выделенные в научной литературе признаки законодательства субъектов РФ можно в полной мере отнести к конституционному (уставному) законодательству субъектов РФ. Такими признаками являются:

- 1) вхождение законодательства субъекта Российской Федерации составной частью в законодательство Российской Федерации;
- 2) относительная самостоятельность законодательства субъекта Российской Федерации;
- 3) системность законодательства субъекта Российской Федерации;
- 4) ориентированность на географическую, экономическую, историческую специфику субъекта РФ.

По результатам исследования автором сформулировано определение конституционного (уставного) законодательства субъекта Российской Федерации, под которым следует понимать систему действующих на его территории нормативно-правовых актов (Основные законы, кодексы, конституционные законы, законы), обеспечивающих защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, закрепляющих государственно-правовой статус субъекта Российской Федерации, его предметы ведения и полномочия, регулирующих систему, порядок формирования и механизм деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

В параграфе 1.2 «Структура конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации» указанная структура рассматривается в двух основных аспектах: с точки зрения иерархии нормативных актов (вертикальная структура) и с позиции составляющих нормативных элементов (горизонтальная структура).

Вертикальная структура конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ включает:

- 1) конституции (уставы) субъектов РФ;
- 2) законы субъектов РФ.

Исходя из анализа действующего конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, к группе норм, характеризующих горизонтальную структуру конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, автор относит:

- 1) законодательство, касающееся защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законодательство о системе органов государственной власти субъектов РФ;
- 3) избирательное законодательство;
- 4) законодательство о местном самоуправлении;
- 5) законодательство о нормативно-правовых актах;
- 6) законодательство об административно-территориальном устройстве;
- 7) законодательство о государственной символике.

Параграф 1.3 «Генезис конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ» посвящен анализу зарождения и развития конституционного законодательства России и его структурного элемента — конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

Как отмечают исследователи, с 1918 по 1985 год в государственном устройстве России существовал фактический унитаризм¹. Реформы второй половины 80-х — начала 90-х годов XX века стали значительным шагом Российской Федерации на пути перехода от тоталитарного к демократическому режиму. Особую роль в этом сыграло утверждение Съездом народных депутатов РФ 10 апреля 1992 года Федеративного договора от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ», который разграничил предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Положения Федеративного

¹ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 259.

договора вошли в Конституцию (Основной закон) Российской Федерации — России.

В Конституцию (Основной закон) Российской Федерации — России в 1992 году включили понятие «субъект Российской Федерации», под которое попадали республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа (это понятие, как и наименования шести видов субъектов федерации, вошло также в Конституцию РФ от 12 декабря 1993 года). При этом республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа имели в соответствии с действующим в тот период законодательством разный объем полномочий.

Именно после того, как с закреплением в Конституции РФ 1993 года полномочия указанных выше национальных и территориальных образований уравнились, понятие «субъект Российской Федерации» приобрело унифицированный характер и начало широко использоваться на федеральном уровне.

До вступления в силу Конституции РФ право иметь свои конституции (уставы) принадлежало только республикам (с момента вступления в силу Конституции (Основного закона) РСФСР от 11 мая 1925 года) и областям, краям, городам федерального значения (с момента подписания 31 марта 1992 года Федеративного договора). Автономная область и автономные округа получили право иметь свои основные законы только с момента вступления в силу Конституции РФ 1993 года. Иметь свои законы до вступления в силу Конституции РФ могли только республики (с момента вступления в силу Конституции (Основного закона) РСФСР). Остальные национальные и территориальные образования подобным правом не обладали.

Из анализа основных нормативно-правовых актов, входящих в структуру конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, следует, что становление конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ завершилось к 1997 году.

Во второй главе «Место конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе кон-

ституционного законодательства Российской Федерации» исследуется влияние конституционно-правового статуса субъектов РФ на конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ, проводится анализ изменений конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в условиях реформирования федеративных отношений, а также определяются его роль и место в системе конституционного законодательства РФ.

В параграфе 2.1 «Влияние конституционно-правового статуса субъектов РФ на конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ» анализируются особенности конституционно-правового статуса субъектов РФ. Некоторые ученые¹ сходятся в том, что различные виды субъектов РФ имеют свою специфику. Например, Конституция РФ содержит перечень особых признаков республик: республики являются государствами, имеют свои конституции, вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. В свою очередь, автономии являются национальными государственными образованиями, отличающимися своим национальным составом и бытом населения; особенность их конституционно-правового статуса состоит в том, что они могут входить в состав Российской Федерации в качестве ее равноправных субъектов либо непосредственно, либо через край или область, составными частями которых они являются.

В качестве примера влияния конституционно-правового статуса субъекта РФ на конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ можно привести уставное законодательство Тюменской области, в рамках которого приняты нормативные акты, не свойственные другим видам субъектов РФ.

Статья 1 Устава Тюменской области закрепляет, что данная область является равноправным субъектом Российской Федерации

¹ Например: Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Пенза, 1999. С. 118–119.

и обладает всей полнотой зафиксированных в Конституции Российской Федерации и уставе области прав. Входящие в ее состав Ханты-Мансийский автономный округ—Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ также являются равноправными субъектами Российской Федерации. Отношениям между Тюменской областью и указанными округами посвящена глава II устава области «Основы отношений Тюменской области с входящими в ее состав Ханты-Мансийским автономным округом—Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом». Заключен также «Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа—Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа», регулирующий взаимоотношения между данными субъектами РФ.

На конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ оказывает влияние и право последних самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ, то есть с соблюдением принципа разделения трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной).

На фоне укрепления своего конституционно-правового статуса некоторые субъекты создали в том числе и судебный орган — конституционный (уставный) суд субъекта РФ. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ должны обеспечивать верховенство Конституции, устава соответствующего субъекта РФ в системе нормативных актов данного субъекта. Функционирование конституционных (уставных) судов субъектов РФ имеет большое значение для обеспечения дополнительного контроля за их законодательством и конституционной законности в конкретном субъекте РФ.

Параграф 2.2 «Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации в условиях реформирования некоторых федеративных отношений» содержит анализ основных предпосылок реформирования системы федеративных отношений и предусматриваемых им мероприятий, а также

этапов изменения конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в этот период.

Автором делается вывод о том, что главными причинами реформирования федеративных отношений явились высокая степень самостоятельности субъектов и ограниченные прерогативы центра, существенные противоречия федерального и регионального законодательства.

Автором выделяются следующие основные направления реформы:

- изменение порядка формирования Совета Федерации;
- создание федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента Российской Федерации;
- внедрение новой схемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;
- отмена прямых выборов руководителей регионов;
- укрупнение субъектов РФ.

Период реформирования связан с приведением конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным и созданием системы контроля за вновь принятыми нормативно-правовыми актами субъектов РФ (2000–2003 годы), а также принятием нормативно-правовых актов по разграничению предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (2003–2011 годы).

Параграф 2.3 посвящен определению «роли конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации в системе конституционного законодательства России», обусловливаемой объемом регулируемых данным законодательством общественных отношений.

В ходе реформирования некоторых федеративных отношений с 2000 по 2011 год произошло ослабление роли конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ по сравнению с концом XX века. В этот период также имел место фактический

отказ субъектов РФ от использования опережающего правового регулирования. Тенденция к четкому разграничению полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ привела к тому, что основной формой реализации законодательной компетенции субъекта РФ в сфере совместного ведения стала деятельность в рамках и во исполнение закрепленных федеральным законом полномочий.

Начиная с 2011 года наметилась тенденция, обратная той, которая сохранялась более 10 лет, — децентрализация полномочий, закрепленных за федеральными органами государственной власти.

По данным вице-преьера РФ Д. Н. Козака, с 2004 года принято множество федеральных законов, которыми — дополнительно к тем 40—41, переданным регионам на начальном этапе в качестве собственных, — передано более 150 полномочий субъектам Российской Федерации: 54 дополнительных — в качестве собственных полномочий и 105 — в качестве делегированных. В целом предлагается передать на региональный уровень более 100 полномочий, осуществляемых более чем 220 тысячами федеральных служащих в 18 министерствах и ведомствах. Территориальные органы восьми ведомств предлагается передать в ведение субъектов Российской Федерации.

По мнению автора, изменение роли конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ зависит от способа передачи полномочий субъектам РФ: через делегирование либо передачу в качестве собственных.

Делегирование полномочий подразумевает под собой передачу самих полномочий, но без возможности их законодательного регламентирования субъектами РФ. Следовательно, на конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ такая передача полномочий не отразится. Передача полномочий в качестве собственных полномочий субъекта РФ существенно повлияет на усиление роли конституционного (уставного) законодательства субъекта РФ в системе конституционного законодательства РФ,

поскольку, несомненно, расширится круг общественных отношений, регулируемых данным законодательством.

Как считает автор, полномочия, закрепленные за федеральными органами, следует распределять следующим образом:

1) посредством делегирования и передачи в качестве собственных.

В качестве собственных целесообразно передавать такие полномочия, последствия ненадлежащего исполнения которых могут быть несущественными. Передача субъектам РФ собственных полномочий повышает ответственность за их реализацию. Остальные возможные к передаче субъектам РФ полномочия следует сначала делегировать, а в случае успешной их реализации — передать в качестве собственных. Следовательно, процесс распределения полномочий, закрепленных за федеральными органами, должен проходить поэтапно с целью исключения ошибок и негативных последствий;

2) посредством реализации «пилотных проектов».

По мнению автора, целесообразной представляется реализация пилотных проектов в одном либо нескольких субъектах РФ в форме как делегирования полномочий федеральных органов власти, так и передачи их в качестве собственных. Такая предварительная апробация передачи полномочий позволит снизить риск ненадлежащего их осуществления, с наименьшими потерями выявить возможные проблемы и определить пути их преодоления, принять решение о целесообразности распространения данной практики на все субъекты РФ;

3) с финансовым обеспечением полномочий.

Любые дополнительные полномочия должны передаваться органам государственной власти субъектов РФ только с условием их финансового обеспечения. Так, в случае если полномочия делегируются, то вместе с ними должны передаваться финансовые средства в виде субвенций. Если полномочия передаются в качестве собственных, то необходимо укрепление доходной части субъектов РФ (передача на уровень субъектов РФ дополнительных налогов

и другое). Надлежащая реализация переданных полномочий будет напрямую зависеть от их финансового обеспечения: отсутствие такого обеспечения повлечет за собой невозможность реализации данных полномочий.

Принимаемые меры по децентрализации полномочий, закрепленных за федеральными органами государственной власти, несомненно, повлияют на конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ и повысят его значение в конституционном законодательстве РФ.

В *заключении* подведены итоги исследования, сформулированы выводы, имеющие важное теоретико-прикладное значение для дальнейшего развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

1. Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, входящих в перечень ВАК Российской Федерации

1.1. Этапы и закономерности развития конституционного законодательства СССР, РСФСР и союзных республик в советский период // Право и политика. 2009. № 2 (110). С. 381–389.

1.2. Законодательство субъектов Российской Федерации: генезис и эволюция // Государство и право. 2009. № 9. С. 111–116.

1.3. Место конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в системе конституционного законодательства Российской Федерации // Федерализм. 2009. № 4 (56). С. 221–229.

1.4. Структура конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 19–25.

1.5. Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации в условиях реформирования системы федеративных отношений // Государство и право. 2010. № 9. С. 109–114.

1.6. Проблемы развития конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации и пути их решения // Право и политика. 2010. № 11 (131). С. 1876–1885.

2. Статьи, опубликованные в иных изданиях

2.1. Проблемы совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации в социальной сфере // Проблемы становления социального государства в России: сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Тюмень, 17 апреля 2008 г.). Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2008. С. 24–28.

2.2. Понятие и основные признаки законодательства субъектов Российской Федерации // Правосознание и правовая культура в России: сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Тюмень, 16 апреля 2009 г.). Ч. 2. Тюмень: Вектор Бук, 2009. С. 66–77.

2.3. Разграничение полномочий между уровнями государственной власти (регионально-правовой аспект) // Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика: сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Тюмень, 27 мая 2010 г.). Тюмень: Вектор Бук, 2010. С. 147–155.

2.4. Совершенствование конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ на основе принципов системы менеджмента качества // Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства: сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Тюмень, 21 апреля 2011 г.). Ч. 2. Тюмень: Вектор Бук, 2011. С. 76–85.

Подписано в печать 13.04.2012. Тираж 100 экз.
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60×84/16. Заказ 243.

Издательство Тюменского государственного университета
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10
Тел./факс (3452) 45-56-60, 46-27-32
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru