

*На правах рукописи*

**КАРАСЁВА Татьяна Николаевна**

**ПРЕДЕЛЫ СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин  
ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Гошуляк Виталий Владимирович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Комарова Валентина Викторовна**,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права ФГБОУ ВПО  
«Московская государственная юридическая  
академия им. О. Е. Кутафина»

кандидат юридических наук  
**Еременко Екатерина Валерьевна**,  
декан юридического факультета ФГБОУ  
ВПО «Российская государственная  
академия интеллектуальной собственности»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Мордовский  
государственный научно-  
исследовательский университет им. Н. П.  
Огарева»**

Защита диссертации состоится 23 мая 2013 г. в 14.00 час. на заседании  
диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский  
гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, 5,  
учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО  
«Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2013 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Федеративный договор 1992 г., а затем Конституция РФ 1993 г. предоставили всем субъектам РФ, а не только республикам, как было ранее, возможность осуществления конституционного законодательства, главным результатом которого стало самостоятельное принятие субъектами Российской Федерации своих конституций и уставов. Это привело к значительному расширению системы конституционно-правового регулирования в Российской Федерации, увеличению числа источников конституционного права за счет учредительных актов субъектов РФ и их законодательства в сфере конституционного права.

Вместе с тем, как отмечают отдельные исследователи, в российской правовой теории и практике появилось мнение о том, что в нашей стране существует не только два уровня государственной власти, но и два независимых друг от друга уровня законодательства. Однако с такой позиций трудно согласиться, поскольку все отрасли российского права имеют конституционные начала. Отрасли российского права, перечисленные в статье 72 Конституции РФ, касающейся предметов совместного ведения, состоят из федеральных и региональных нормативных правовых актов и базируются на едином предмете и методе правового регулирования. Это в полной мере относится и к конституционному праву, имеющему в своей основе федеральные и региональные источники права.

Расширение конституционно-правового регулирования, в том числе и новыми источниками конституционного права, предполагает необходимость проявления инициативы и определенной самостоятельности субъектов РФ в выборе его вариантов с учетом необходимости соблюдения общих, получающих закрепление на федеральном уровне, конституционных принципов, основ и начал регулирования, с одной стороны, и учета национальных, исторических, иных региональных особенностей субъектов РФ - с другой.

Конституционно-правое регулирование на уровне субъектов РФ поставило проблему обеспечения единства конституционного законодательства России, включая его федеральный и региональный уровни. Это единство должно обеспечиваться на основе закрепленных в Конституции РФ общих принципов российского федерализма. Следовательно, конституционное регулирование в нашей стране имеет, таким образом, ярко выраженную федеративную природу.

Первичную нормативно-правовую основу конституционно-уставного правового регулирования составляет [Конституция](#) РФ. В этом плане ей присущ ряд таких свойств, которые определяют ее весь правотворческий потенциал. К ним следует отнести абсолютную первичность конституционного регулирования, верховенство Конституции РФ в системе законодательства.

Составной частью общего процесса конституционного регулирования общественных отношений в Российской Федерации после 1993 г. стало конституционно-уставное законодательство субъектов Федерации. Это определило необходимость развития положений федеральной Конституции в уставах и конституциях субъектов Федерации. При этом не будет преувеличением сказать, что именно в них Конституция РФ находит свою реализацию. Следовательно, [Конституция](#) РФ составляет первичную нормативно-правовую основу конституционно-уставного регулирования.

Обеспечение соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам в соответствии со статьей 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому исключение из текстов учредительных актов не соответствующих Конституции РФ и федеральным законам правовых норм является задачей, как органов государственной власти Российской Федерации, так и органов государственной власти субъектов РФ.

В научной литературе вполне правомерно выделяется несколько видов воздействия Конституции РФ на конституции и уставы субъектов РФ. Это обеспечение соответствия (не противоречия) конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ; включение в конституции (уставы) субъектов РФ под непосредственным воздействием федеральной Конституции новых правовых норм; конкретизация конституционных норм в конституциях (уставах) субъектов РФ; дополнение конституционных норм в учредительных актах субъектов РФ. Следовательно, конституции и уставы субъектов РФ являются продуктом ограниченного нормотворчества субъектов РФ, суть которого состоит в том, что полномочия субъектов РФ по правовому регулированию распространяются не на все общественные отношения, а только на те, которые признаются на конституционном уровне в качестве предметов ведения субъектов Российской Федерации. Однако это не означает, что субъекты РФ не могут осуществлять первичного правового регулирования. Первичность правового регулирования применительно к законам субъектов Федерации означает, что представительным органам субъектов Федерации как самостоятельным органам государственной власти принадлежит инициатива, лидерство в осознании потребностей общества в правовом воздействии и удовлетворении этих потребностей. Наличие в конституциях и уставах новых не имеющих аналогов в федеральной Конституции, правовых норм подтверждает этот вывод.

Все это вместе взятое свидетельствует об актуальности избранной для исследования, имеющей свою научно-теоретическую и практическую значимость.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы обеспечения соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ находили свое отражение в науке конституционного права. Научно-теоретическую основу этой проблемы заложили работы известных и признанных в науке конституционного права специалистов С. А. Авабяна, А. С. Автономова, М. В. Баглая, Н. А. Богдановой, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука,

В. Т. Кабышева, Е.И. Козловой, Г. Н. Комковой, О. Е. Кутафина, В.О. Лучина, Ж.И. Овсепян, Т.Я. Хабриевой, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Ю. Л. Шульженко, Б. С. Эбзеева и других. В них излагались такие имеющие отношения к теме нашего исследования проблемы как основы конституционного строя Российской Федерации, основные права и свободы человека и гражданина, конституционные основы российского федерализма, принципы организации и детальности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Значительная группа работ посвящена проблемам российского федерализма. Это книги, статьи, диссертации таких ученых как Н. В. Алехина, Ф.С. Бекирова, А. М. Бускунов, Н. В. Бутусова, А. В. Васильев, Н. И. Грачев, Л.Э. Гумашвили, Н. М. Добрынин, С. Э. Дударов, М.В. Золотарева, В.В. Иванов, А. С. Калиничева, Н.Л.Кожевникова, А.А. Кондрашев, И. А. Конюхова, А.Н. Лебедев, А.А. Ливеровский, В. А. Литвинов, В. Н. Лысенко, И. В. Николаев, С. Л. Сергевнин, Л. А. Тхабисимова, М.Х. Фарукшин, С.Н. Чернов, А. Н. Чертков и других авторов. В них, наряду с изучением общих проблем федерализма, рассматриваются вопросы конституционно-правового статуса субъектов РФ, закрепляемого в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов РФ.

Отдельная группа работ посвящена рассмотрению конституционного и уставного законодательства субъектов РФ. Это исследования Л. В. Андриченко, Е. С. Аничкина, В.В. Антоновой, А. Н. Артамонова, В.В. Гошуляка, И.Г. Дудко, С.М. Ермакова, Т.Ж. Жунусканова, А. А. Жученко, Ф.М. Ибрагимовой, В. А. Кряжкова, Э. Г. Липатова, А.А. Максурова, Н.А. Михалевой, И.А. Побережной, Г. Б. Романовского, С. Г. Салминой, А.А. Тайбакова, И.В. Титова, Ю. А. Тихомирова А.С. Степаненко, Г. Т. Чернобель, Л.В. Четвериковой, Н.И. Шаклеина, Ю. А. Шарандина, И.А. Штейна, А.С. Янюшкина. В них изучаются теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов РФ, юридические свойства и нормативное содержание конституций и уставов субъектов РФ,

единство системы конституционного законодательства Российской Федерации. Наряду с изучением данных проблем в этих работах освещались вопросы соответствия учредительных актов субъектов РФ Конституции РФ.

Анализ научных работ показывает, что проблема пределов соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ практически не исследовалась и даже не поставлена в науке конституционного права.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, связанные с процессом обеспечения соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ.

**Предметом исследования** стали юридические свойства конституций и уставов субъектов РФ, структура учредительных актов субъектов РФ, пределы соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ по вопросам закрепления в них конституционно-правового статуса субъекта РФ, основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, системы органов государственной власти субъектов РФ и принципов их организации и деятельности.

**Цель исследования** состоит в попытке комплексного рассмотрения и выявления пределов соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ по следующим направлениям: пределы в определении структуры учредительных актов субъектов РФ; пределы в установлении правового статуса субъектов РФ; пределы в закреплении основ конституционного строя Российской Федерации; пределы в закреплении института основных прав и свобод человека и гражданина; пределы в формировании органов государственной власти субъектов.

**Задачи исследования:**

- выявить юридическую природу и нормативное содержание конституций и уставов субъектов РФ;
- определить пределы свободы субъектов РФ в определении структуры конституций и уставов;

- установить факторы, влияющие на закрепление правового статуса субъектов РФ в их учредительных актах;
- проанализировать степень самостоятельности субъектов РФ в определении своего правового статуса в конституциях и уставах;
- рассмотреть пределы соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ в основных институтах конституционного права: основах конституционного строя РФ; основных правах и свободах человека и гражданина; системе органов государственной власти.

**Нормативной основой исследования** стали Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции и уставы субъектов РФ.

**Эмпирическую основу исследования** составили постановления и определения Конституционного Суда РФ по вопросам российского федерализма, соответствию конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, газетные публикации по теме исследования.

**Методологической основой диссертации** стала совокупность методов научного юридического исследования: метод анализа и синтеза, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический, логический и т.п. Анализ конституций и уставов субъектов РФ проводился через призму таких философских категорий как общее, особенное и отдельное. Применяя эти методы в совокупности, автором установлены пределы соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, проанализирована степень свободы субъектов РФ в правовом регулировании основных институтов конституционного права в своих учредительных актах.

Большое значение для методологии исследования имело определение понятийного аппарата. В нем под пределами соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ автор понимал нормы Конституции РФ и федерального законодательства, устанавливающие правовое поле субъекта РФ для собственного правового регулирования основных институтов конституционного права в своих учредительных актах. Под соответствием конституций (уставов) субъектов РФ Конституции РФ

понималось конституционно-уставное регулирование общественных отношений, имеющее аналоги в Конституции РФ, и воспроизводящее, конкретизирующее, дополняющее ее положения. Под не противоречием конституций (уставов) субъектов РФ Конституции РФ понималось конституционно-уставное регулирование общественных отношений, не имеющее аналогов в Конституции РФ, но не искажающих смысл Конституции РФ и ее правовых установлений. Под первичным правовым регулированием понималось не имеющее аналогов в Конституции РФ правовое регулирование общественных отношений в конституциях (уставах) субъектов РФ. Под вторичным правовым регулированием понималось имеющее аналоги в Конституции РФ, производное от Конституции РФ правовое регулирование общественных отношений в конституциях (уставах) субъектов РФ.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что автором одним из первых в Российской Федерации в комплексном и систематизированном виде освещены проблемы пределов соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, показано влияние юридической природы учредительных актов субъектов РФ на определение их структуры, выявлены пределы свободы субъектов РФ в правовом регулировании основных институтов конституционного права в своих конституциях и уставах. Элементы научной новизны имеются и в ряде теоретических и практических положений, сформулированных автором по результатам проведенного исследования. Они выражаются в положениях диссертации, уточняющих категориальный аппарат; в авторском определении понятия «пределы соответствия конституций (уставов) субъектов РФ Конституции РФ»; в обосновании необходимости закрепления в конституционном и уставном законодательстве субъектов РФ пределов соответствия учредительных актов субъектов РФ Конституции РФ; введении в научный оборот понятия «правовое наполнение основ конституционного строя Российской Федерации» и раскрытие его содержательной стороны; выявлении пределов соответствия конституций и уставов субъектов РФ

Конституции РФ по основным институтам конституционного права, имеющим отношение к субъектам РФ; определении правового поля для собственного конституционно-уставного регулирования общественных отношений в субъектах РФ.

Научную новизну диссертацию выражают **положения, выносимые на защиту**. Они состоят в следующем:

1. Региональный законодатель при формулировке правовых норм своих учредительных актов должен действовать в правовом поле, границы которого установлены конституционными нормами-принципами и федеральным законодательством. В случае выхода за рамки этого поля, конституция (устав) субъекта РФ нарушает Конституцию РФ, федеральные законы. В границах данного правового поля субъекты Федерации свободны в конституционном (установим) правотворчестве.

2. Предметом конституционного (уставного) регулирования являются основы конституционного строя, основы правового положения личности, статус субъекта РФ и его административно-территориальное деление, система органов государственной власти субъекта РФ, основы местного самоуправления.

Действуя в рамках предмета правового регулирования конституций (уставов) субъектов РФ региональный законодатель осуществляет как первичное, так и вторичное правовое регулирование. Закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации, основные права и свободы человека и гражданина на региональном уровне, субъект Федерации тем самым осуществляет вторичное, производное от Конституции РФ, правовое регулирование.

Осуществляя конкретизацию основ конституционного строя, дополняя их новыми положениями, устанавливая дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина, определяя правовой статус субъекта РФ, учреждая систему органов государственной власти, субъекты Федерации осуществляют первичное правовое регулирование.

3. В определении структуры конституций (уставов) субъекты РФ являются свободными и не ограниченными нормами федеральной Конституции. Здесь под соответствием структуры учредительных актов субъектов РФ Конституции РФ понимается их соответствие теории конституции, объекту и предмету правового регулирования, предмету конституционного права.

Конституции и уставы субъектов РФ отличает единство формы и содержание. В основе главы конституции (устава) лежит институт конституционного права. Поэтому содержание и форма учредительных актов субъектов РФ находятся в диалектической взаимосвязи. При этом содержание первично, а структура вторична. Изменение содержания неизбежно влечет за собой изменение структуры.

4. Правовой статус субъектов РФ в их конституциях и уставах закреплён в рамках (границах), определенных федеральной Конституцией. Такое определение правового статуса субъектов федерации в их учредительных актах носит производный от федеральной конституции характер. Факторами, влияющими на определение правового статуса субъекта РФ, являются, закрепленные в Конституции РФ принципы российского федерализма, конституционные нормы, касающиеся субъектов РФ, децентрализованный, конституционный, асимметричный характер российского федерализма. Пределами самостоятельности субъектов РФ в определении правового статуса являются закрепленные в Конституции РФ, слагаемые правового статуса Российской Федерации и правового статуса субъектов Российской Федерации в зависимости от их видов.

5. Пределами в закреплении основ конституционного строя в конституциях и уставах субъектов РФ является такое их правовое наполнение, которое не противоречит смыслу основ конституционного строя РФ. Это касается и тех основ конституционного строя, которые закреплены в Конституции РФ, и тех, которые субъекты РФ сочли возможным включить в свои конституции и уставы дополнительно, осуществляя первичное правовое

регулирование. Это правовое регулирование осуществляется на основе закрепленных в первой главе Конституции РФ принципов, которые одновременно выступают пределами в формулировке особенных и отдельных норм конституций и уставов в части, касающейся основ конституционного строя. Особенности и отдельные положения конституций и уставов выражают особенности их географического положения, социально-экономические, национально-этнические, культурные и иные особенности субъектов РФ.

6. Пределами в закреплении института прав и свобод человека и гражданина в учредительных актах субъектов РФ являлись положения о правах и свободах, составляющие одну из основ конституционного строя Российской Федерации и конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации. Опираясь на эти конституционные установления, в конституциях и уставах субъектов РФ совершенно не обязательно было текстуально воспроизводить вторую главу Конституции РФ, касающуюся основных прав и свобод человека и гражданина, поскольку регулирование прав и свобод отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Следуя буквальному толкованию Конституции РФ, в учредительных актах субъектов РФ должны содержаться только нормы, касающиеся защиты прав и свобод. Отсюда предметом конституционного (уставного) регулирования не могут быть сами права и свободы, а лишь гарантии их реализации, механизмы защиты на региональном уровне.

7. Пределами в закреплении принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ в их конституциях и уставах стали федеративные начала организации органов государственной власти субъектов РФ, к которым следует отнести: организацию государственной власти субъектов РФ с учетом общих принципов федеративного устройства России, разделение государственной власти по горизонтали и по вертикали, не суверенный характер государственной власти субъектов РФ, демократические начала государственной власти субъектов РФ,

конституционные принципы единства и самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в пределах, закрепленных за ними полномочий. Эти начала для субъектов РФ носят ориентирующий характер, следствием которого стала множественность вариантов их реализации при учреждении органов государственной власти в конституциях и уставах субъектов РФ.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что его результаты способствуют формированию теоретической базы для обеспечения соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, способствуют углублению теоретических представлений о юридической природе и нормативном содержании учредительных актов субъектов и их влиянию на определение структуры конституций и уставов, правовое регулирование основных институтов конституционного права.

**Практическая значимость.** Выводы, содержащиеся в исследовании, расширяют знания о методике обеспечения соответствия конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ. Высказанные в нем рекомендации и предложения могут быть использованы в нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ при внесении изменений в свои учредительные акты.

Результаты исследования также могут найти применение не только в юридической и законодательной практике, но и в учебном процессе при преподавании общих и специальных курсов конституционного права, а также при разработке учебных, учебно-методических пособий по данной тематике.

**Апробация результатов исследования** осуществлялась в ходе обсуждения диссертации на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет» и выступлений автора на международных научно-практических конференциях «Проблемы социально-экономической устойчивости региона» (Пенза, 2009); «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2009); «Современное состояние российского

законодательства: проблемы, пути совершенствования, антикоррупционные аспекты» (Пенза, 2009); Всероссийских научно-практических конференциях «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, 2011, 2012).

Материалы диссертации внедрены в учебный процесс Пензенского государственного университета, Пензенского института развития образования, в деятельность Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в тринадцати публикациях автора, две из которых изданы в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, степень ее разработки в науке конституционного права, определяются объект, предмет, цели и задачи работы, научная новизна диссертации, теоретические положения, выносимые автором на защиту, научно-теоретическая и практическая значимость диссертации.

Первая глава диссертации **«Влияние юридических свойств конституций и уставов субъектов Российской Федерации на их структуру»** состоит из двух параграфов, в которых раскрывается юридическая природа и нормативное содержание конституций и уставов субъектов РФ, их структура, а также предмет конституционно-уставного регулирования в субъектах РФ.

Первый параграф **«Юридические свойства конституций и уставов субъектов РФ»** посвящен анализу таких юридических свойств конституций и уставов субъектов РФ как их учредительный характер, нормативность,

легитимность, реальность, прямое действие, встроенность в единую правовую систему России, программность, преемственность, стабильность, юридическая база для текущего законодательства, наивысшая степень правовой защиты.

Учредительный характер конституций и уставов субъектов РФ выражается в том, что они в соответствии с Конституцией РФ определяют правовой статус субъекта РФ в составе Российской Федерации и свое наименование как равноправного субъекта РФ, учреждают систему органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Нормативность учредительных актов субъектов РФ означает, что все их положения, независимо от того порождают ли они конкретные правоотношения или нет, являются правовыми нормами, поскольку законодатель в текущем правовом регулировании обязан их учитывать.

Легитимность учредительных актов субъектов РФ определяется тем, что они принимаются либо парламентом субъекта РФ (конституции, уставы), либо референдумом субъекта РФ (конституции), либо специально создаваемым и созываемым для этого органом государственной власти (конституции).

Реальность конституций и уставов субъектов РФ определяется тем, насколько они соответствуют действительности и выполняют функцию, связанную с развитием общественных отношений, стимулированием социально-экономического развития. Главным требованием реальности учредительных актов является адекватное отражение ими сложившейся политико-правовой и социально-экономической действительности.

Прямое действие конституций и уставов означает, что их предписания являются обязательными для всех физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, находящихся на территории субъекта РФ. Указанные лица вправе обращаться в различные органы, ссылаясь на нормы конституций и уставов.

Юридическим свойством конституций и уставов является их встроенность в единую правовую систему Российской Федерации, которая состоит из законодательства двух уровней – федерального и уровня субъектов РФ. Требованием правовой системы является единство и непротиворечивость законодательства.

Конституции и уставы субъектов РФ облают таким юридическим свойством как программность. Многие их положения определяют основные направления развития субъектов РФ.

Учредительные акты субъектов РФ отличает и такая их важнейшая черта как преемственность. Она находит отражение в преамбулах многих основных законов субъектов РФ.

Конституциям и уставам субъектов РФ присуще такое юридическое свойство как их стабильность, поскольку эти учредительные акты являются актами долговременного действия.

Юридическим свойством конституций и уставов является тот факт, что они являются юридической базой для текущего законодательства субъектов РФ. Практически все конституции и уставы субъектов РФ закрепляют их высшую юридическую силу.

Свойством конституций и уставов субъектов РФ является также их наивысшая юридическая защита. Нарушения региональных основных законов влечет за собой юридическую ответственность субъекта права.

Второй параграф **«Структура конституций и уставов субъектов РФ»** подвергает анализу конституции и уставы субъектов РФ через призму их структуры, выявляет степень самостоятельности субъектов РФ в структурировании своих учредительных актов.

Под структурой конституций и уставов субъектов РФ понимается обусловленное предметом конституционного регулирования внутреннее построение правового материала, разбивка его на разделы и главы на основе принципов и приемов законодательной техники с учетом перехода от общего к частному. Следовательно, структура конституций (уставов) субъектов РФ

предопределена кругом общественных отношений, составляющих предмет и объект конституционного (уставного) регулирования.

Анализ конституций и уставов субъектов РФ во всей их совокупности позволяет определить предмет их правового регулирования. Им являются основы конституционного строя, основы правового положения личности, статус субъекта РФ и его административно-территориальное деление, система органов государственной власти субъекта РФ, основы местного самоуправления. Это означает, что все без исключения учредительные акты субъектов РФ в полной мере на региональном уровне выражают федеральную конституционную модель правового регулирования.

Объект конституционного (уставного) регулирования на уровне субъекта РФ такой же, как и Конституции РФ. Объектом конституционного (уставного) регулирования являются общественные отношения, возникающие при определении конституционно-правового статуса субъекта РФ, правовом наполнении основ конституционного строя Российской Федерации на региональном уровне, установлении гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах РФ, порядке формирования, организации и деятельности органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, порядке принятия, изменения и пересмотра учредительного акта субъекта РФ. Отсюда элементами структуры конституций и уставов субъектов РФ, точно также как и Конституции РФ, выступают преамбула, разделы, главы и статьи, а также заключительные и переходные положения. Такая внутренняя структура конституций и уставов позволяет обеспечивать внутреннюю согласованность их норм, переход от общего к частному, обеспечивать определенную последовательность в изложении конституционных (уставных) норм.

Методом построения учредительных актов субъектов РФ является переход от общего к частному, от общего к конкретному конституционному (уставному) регулированию. Это означает, что содержание каждой

последующей главы конституции (устава) конкретизирует более общие положения предыдущей главы.

На основе проведенного анализа сделан вывод о том, что субъекты РФ в определении структуры конституций (уставов) подошли по-разному. В учредительных актах всех субъектов РФ имеются главы (разделы), выражающие основные постулаты теории современной конституции, которые мы относим к классической структуре конституций (уставов). В конституциях и уставах целых групп субъектов РФ имеются особенные главы, которые не присущи всем учредительным актам. В учредительных актах отдельных субъектов РФ также выделяются отдельные главы, которые характерны только для данного субъекта РФ. Эти особенные и отдельные главы также в определенной степени выражают теорию современной конституции, не выходя за рамки объекта правового регулирования на уровне конституции (устава), соответствуют предмету конституционного права. Следовательно, региональный законодатель закрепил многовариантную структуру своих учредительных актов, не выходя за пределы конституционной теории и существующей в Российской Федерации законодательной техники.

Вторая глава **«Пределы в закреплении правового статуса субъектов РФ»** состоит из двух параграфов, в которых выявляются факторы, влияющие на закреплении правового статуса субъектов РФ в их учредительных актах, а также слагаемые правового статуса субъектов РФ, определяемые конституциями и уставами.

Первый параграф **«Факторы, влияющие на закрепление правового статуса субъектов РФ»** раскрывает правовые факторы, определяющие закрепления правового статуса субъектов РФ в их учредительных актах.

В параграфе отмечается, что Российская Федерация относится к децентрализованным конституционным федерациям. В ней решающую роль в определении правового статуса субъектов РФ играет федеральный центр. Поэтому правовой статус субъектов федерации в таких федерациях, в первую

очередь, определяется федеральной конституцией. Учредительные акты субъектов федерации могут также определять статус субъекта федерации в рамках (границах), определенных федеральной конституцией. Следовательно, такое определение правового статуса субъектов федерации в их учредительных актах носит производный от федеральной конституции характер.

На основе анализа научной литературы и различных точек зрения на вопросы правового статуса субъектов РФ автор пришел к выводу, что необходимо четко разграничить термины «правовой статус субъекта РФ» и «конституционно-правовой статус субъекта РФ». В первом случае, употребляя термин «правовой статус», Конституция РФ определила, что он устанавливается и Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта РФ. Во втором случае, употребляя термин «конституционно-правовой статус» Конституция РФ фактически ограничилась тем, что он устанавливается только в Конституции РФ.

На определение правового статуса субъектов федерации влияет такой фактор, как симметричность и асимметричность федерации. В симметричных федерациях все субъекты федерации имеют одинаковый правовой статус и являются субъектами федерации одного вида. В асимметричных федерациях субъекты федерации имеют разный правовой статус. В таких федерациях существуют разные виды субъектов федерации. В этой связи Российская Федерация может быть отнесена к асимметричным федерациям. Несмотря на то, что статья 5 Конституции РФ подчеркнула факт равноправия субъектов РФ, правовой статус разных видов субъектов РФ разный, поскольку он не отождествляется с равноправием субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром. Равноправие субъектов РФ это только одна, наряду с другими, составляющая правового статуса субъекта РФ.

Общим выводом по параграфу стало положение диссертации о том, что факторами, влияющими на определение конституционно-правового статуса субъекта РФ, являются, закрепленные в Конституции РФ, принципы

российского федерализма, конституционные нормы, касающиеся субъектов РФ, децентрализованный, конституционный, асимметричный характер российского федерализма.

Второй параграф **«Закрепление правового статуса субъектов РФ в их учредительных актах»** посвящен выявлению и анализу слагаемых правового статуса субъектов РФ, закрепленного в их конституциях и уставах, определении пределов в его установлении. В нем отдельному рассмотрению подвержены конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Конституции республик установили свой правовой статус с учетом положений федеральной Конституции, не выходя за пределы правовых рамок, установленных ею. Исключение составляет Конституция Республики Татарстан. В ней сохранились положения, ранее признанные Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ. Это нормы о том, что Республика Татарстан государство, объединенное с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Татарстан является ее многонациональный народ, что Республика Татарстан имеет свое гражданство.

Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов закрепили статус субъектов РФ с учетом особенностей их видов, установленных Конституцией РФ. В них, как правило, содержатся общие правовые нормы, характерные для правового статуса всех субъектов РФ, особенные правовые нормы, характерные для отдельных видов субъектов РФ и отдельные правовые нормы, существующие только в данном субъекте РФ.

Пределами самостоятельности субъектов РФ в определении правового статуса являются закрепленные в Конституции РФ, слагаемые правового

статуса Российской Федерации и правового статуса субъектов Российской Федерации в зависимости от их видов.

Особое внимание в параграфе уделено анализу таких слагаемых правового статуса субъектов РФ, которые закреплены только в данном субъекте РФ: право субъекта РФ на осуществление федеральных полномочий; право субъекта РФ на осуществление международных и межрегиональных связей; право законодательной инициативы субъекта РФ в Государственной Дему Федерального Собрания РФ; самостоятельность субъекта РФ в экономической и финансово-бюджетной сферах в пределах, установленных Конституцией РФ; ответственность органов государственной власти субъектов РФ за нарушения Конституции РФ, федерального и регионального законодательства. Эти положения конституций (уставов) субъектов РФ не выходят за пределы положений Конституции РФ.

Третья глава **«Пределы закрепления в конституциях и уставах субъектов РФ основных институтов конституционного права»** состоит из трех параграфов, посвященных закреплению в конституциях и уставах имеющих отношение к субъектам РФ основным институтам конституционного права.

Первый параграф **«Закрепление основ конституционного строя Российской Федерации в субъектах РФ»** анализирует степень самостоятельности субъектов РФ в закреплении основ конституционного строя Российской Федерации в конституциях и уставах субъектов РФ.

В параграфе сделан вывод о том, что основы конституционного строя вытекают из суверенитета государства. Это означает, что субъекты РФ не вправе устанавливать свои основы конституционного строя, хотя в конституциях республик такое понятие содержится. В последних, как правило, перечисляются основы конституционного строя Российской Федерации. Все основы конституционного строя Российской Федерации едины, а повторение их в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации производны.

Регулирование в конституциях республик и уставах других субъектов РФ основ конституционного строя является вторичным и должно соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации. Следовательно, конституционно-правовой институт основ конституционного строя не замыкается только на Конституции РФ. Он включает в себя также нормы региональных основных законов и представляет собой системное единство норм федеральной конституции и учредительных актов субъектов РФ.

В параграфе подробно проанализированы нормы конституций и уставов субъектов РФ, конкретизирующие и дополняющие основы конституционного строя РФ. Здесь пределами соответствия учредительных актов субъектов РФ Конституции РФ являются конституционные принципы, закрепленные в первой главе Конституции РФ, правовое наполнение которых в субъектах РФ не должно искажать их суть.

В форме изложения основ конституционного строя субъекты РФ оказались свободны. Здесь нет ограничений в форме и стиле изложения правового материала. При этом субъекты РФ были свободны и в выборе тех основ конституционного строя Российской Федерации, которые они закрепили на уровне субъектов РФ. При этом в конституциях республик прослеживается стремление закрепить как можно больше основ конституционного строя, учрежденных на федеральном уровне.

Особое внимание в параграфе уделено анализу особенных и отдельных положений учредительных актов субъектов РФ, касающихся основ конституционного строя и содержащих первичное правовое регулирование, которое вытекают не из буквального текста Конституции РФ, а из ее смысла. Ими законодатель субъекта РФ усиливал основы конституционного строя, закрепленные на федеральном уровне, либо указывал на особенности того или иного субъекта РФ. Здесь не было необходимости текстуального воспроизведения норм Конституции РФ. Пределами соответствия учредительных актов субъектов РФ Конституции РФ при первичном

правовом регулировании основ конституционного строя стали конституционные принципы, закрепленные в первой главе Конституции РФ в их совокупности, и новые положения конституций и уставов субъектов РФ не должны были противоречить им.

Второй параграф **«Закрепление института прав и свобод человека и гражданина»** выявляет пределы в закреплении института основных прав и свобод человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов РФ.

В нем установлено, что пределами в закреплении института прав и свобод человека и гражданина в учредительных актах субъектов РФ являются положения о правах и свободах, составляющие одну из основ конституционного строя Российской Федерации и конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Опираясь на эти конституционные установления, в конституциях и уставах субъектов РФ совершенно не обязательно было текстуально воспроизводить вторую главу Конституции РФ, касающуюся основных прав и свобод человека и гражданина, поскольку регулирование прав и свобод отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Следуя буквальному толкованию Конституции РФ, в учредительных актах субъектов РФ должны содержаться только нормы, касающиеся защиты прав и свобод. Отсюда предметом конституционного (уставного) регулирования не могут быть сами права и свободы, а лишь гарантии их реализации, механизмы защиты на региональном уровне.

Однако некоторые субъекты РФ, главным образом республики, пошли по пути текстуального воспроизведения норм федеральной Конституции о правах и свободах граждан, усиливая в некоторых случаях эти нормы положениями о дополнительных гарантиях защиты прав и свобод. Такое правовое регулирование не может считаться первичным, поскольку конституции республик урегулировали то, что уже было предметом правового регулирования на федеральном уровне. Первичным правовым

регулируемым здесь могут быть только дополнительные нормы, усиливающие государственные гарантии защиты прав и свобод.

В конституциях и уставах субъектов РФ содержится многовариантная схема закрепления института прав и свобод человека и гражданина. Это свидетельствует о достаточной свободе субъектов РФ в закреплении данного правового института. Границы правовых рамок этой свободы определяются основами конституционного строя РФ и конституционным разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Здесь субъекты РФ не могли вмешиваться в регулирование прав и свобод и своими дополнительными правовыми нормами не могли умалять то или иное конституционное право.

Уставы субъектов РФ, в отличие от конституций республик, в основном только гарантировали осуществление прав и свобод человека и гражданина, установленных на федеральном уровне. Следовательно, особенности конституционно-правового статуса различных субъектов федерации привели и к различным подходам к проблемам гарантированности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В параграфе дана классификация уставов субъектов РФ по признаку закрепления в них института основных прав и свобод человека и гражданина.

Третий параграф **«Система органов государственной власти субъектов РФ»** анализирует пределы самостоятельности субъектов РФ в закреплении ими в своих конституциях и уставах системы органов государственной власти и принципов их организации и деятельности.

В параграфе подчеркивается, что основные принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ закреплены в Конституции РФ и федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». К федеративным началам организации органов государственной власти субъектов РФ Конституция РФ относит следующие принципы: федерализма, разделения

государственной власти по горизонтали (принцип разделения властей), и по вертикали, не суверенный характер государственной власти субъектов РФ, демократические начала организации государственной власти субъектов РФ, единства и самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ. Эти начала одновременно служат конституционными пределами в закреплении в закреплении системы органов государственной власти в конституциях и уставах субъектов РФ и принципов их организации и деятельности.

С этих позиций автором проанализировано закрепление системы органов государственной власти субъектов РФ в конституциях и уставах субъектов РФ.

В параграфе сделан вывод о том, что поскольку конституционные принципы организации системы органов государственной власти в субъектах РФ едины, то ее формирование организуется по общей модели. Поэтому в субъектах РФ при образовании собственных органов государственной власти наблюдается определенное сходство, в частности, в способах формирования органов государственной власти. Однако их структура отличается разнообразием, которое свидетельствует о самостоятельности субъектов РФ при учреждении системы своих органов государственной власти и допустимо, если не ведет к нарушению конституционных начал организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

В параграфе отмечается, что Конституция РФ применительно к субъектам РФ не установила правовых норм относительно взаимодействия властей, и урегулировала их в самом общем, предельно обобщенном виде, предоставляя высокий уровень самостоятельности самим субъектам РФ в установлении своей системы органов государственной власти принципов и форм взаимодействия между ними. Это стало основой установления многовариантной схемы взаимоотношений между отдельными ветвями государственной власти субъектов РФ.

На основе этих методологических подходов автором проведен анализ учредительных актов субъектов РФ в части, касающейся закрепления системы органов государственной власти, выявлены общие, особенные и отдельные правовые нормы конституций и уставов субъектов РФ.

В **заключении** подведены итоги исследования, сделаны теоретические выводы и обобщения.

**Основные положения** диссертации изложены в публикациях автора:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:**

1. Карасёва Т.Н. Методика оценки соответствия конституций (уставов) субъектов РФ Конституции Российской Федерации // Черные дыры в Российском законодательстве. 2011. №3. С.29-31. – 0,4 п.л.

2. Карасёва Т.Н. Принцип обеспечения единства системы конституционного законодательства в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2011. №3. С.29-31. – 0,4 п.л.

**Статьи в других изданиях:**

3. Карасёва Т.Н. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и её субъектами // Проблемы социально-экономической устойчивости региона: сборник статей VI Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2009. С.54-58. – 0,3 п.л.

4. Карасёва Т.Н. Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации // Проблемы социально-экономической устойчивости региона: сборник статей VI Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2009. С.58-61. – 0,3 п.л.

5. Карасёва Т.Н. Базовые ценности единого организма государственной власти как факторы эффективности государственного управления // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: сборник статей V Международной научно-

практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2009. С.88-91.– 0,3 п.л.

6. Карасёва Т.Н. Проблемы толкования конституционно-правовых норм в Российской Федерации // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: сборник статей V Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2009. С.91-93. – 0,2 п.л.

7. Карасёва Т.Н. Временное отстранение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности// Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: сборник статей V Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2009. С.52-54.– 0,3 п.л.

8. Карасёва Т.Н. Коллизии в национальной системе Российской Федерации: противоречия законодательства Российской Федерации и законодательных актов субъектов// Современное состояние российского законодательства: проблемы, пути совершенствования, антикоррупционные аспекты: сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2009. С.38-40. – 0,3 п.л.

9. Карасёва Т.Н. Способы обеспечения соответствия конституций республик федеральной Конституции// Современное состояние российского законодательства: проблемы, пути совершенствования, антикоррупционные аспекты: сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2009. С.40-43.– 0,3 п.л.

10. Карасёва Т.Н. Правовые проблемы соответствия конституций (уставов) субъектов РФ Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: сборник статей X Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2011. С.51-55.– 0,3 п.л.

11. Карасёва Т.Н. Пределы соответствия учредительных актов субъектов РФ Конституции РФ // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник статей X Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2011. С.30-33.– 0,3 п.л.

12. Карасёва Т.Н. Конституционные противоречия в правовом регулировании предметов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник статей X Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2011. С.71-74.– 0,3 п.л.

13. Карасёва Т.Н., Ивашкина Е.А. Проблемы соответствия федерального и регионального водного законодательства в РФ //Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник статей X Международной научно-практической конференции. Пенза, Приволжский Дом знаний, 2012. С.87-89. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 11.04.2013 г. Заказ № \_\_\_\_\_  
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.  
Издательство АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»  
111395, г. Москва, ул. Юности, 5.