

На правах рукописи

ХВАЛЁВ Сергей Анатольевич

**ПРАВОВОЕ КАЧЕСТВО КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Байкальский государственный университет экономики и права»

Научный руководитель: Доктор юридических наук, профессор
Сурков Дмитрий Леонидович

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук, доцент
Пешин Николай Леонидович

Кандидат юридических наук
Гейн Елена Александровна

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Сибирский федеральный университет»

Защита диссертации состоится 3 июня 2011 года, в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого совета, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Автореферат разослан 22 апреля 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук



В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Россия в соответствии с Конституцией Российской Федерации является федеративным правовым государством. Законодательство Российской Федерации образуют федеральные нормативные акты и нормативные акты субъектов Российской Федерации. При этом особую роль в законодательной системе Российской Федерации играют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, поскольку они определяют статус субъектов Российской Федерации, а также в необходимых случаях дополняют регулирование, установленное федеральными законами. В этой связи конституции (уставы) субъектов Российской Федерации представляют собой связующее звено между различными уровнями правового регулирования федеративных отношений. Именно этим обстоятельством обусловлено особое внимание к правовому качеству содержания, структуры и оформления актов конституционного (уставного) регулирования.

Однако действующие конституции (уставы) субъектов Российской Федерации не всегда отражают характеристики правового качества. Некоторые акты конституционного (уставного) регулирования содержат положения, прямо противоречащие предписаниям федеральных нормативных актов, далеко не во всех конституциях (уставах) использованы достижения юридической техники. Вместе с тем наличие в законодательной системе Российской Федерации некачественных конституций (уставов) является одним из главных условий, дестабилизирующих федеративные отношения, создающих угрозу государственной целостности и единству правового пространства Российской Федерации.

В этой связи основной задачей государственного управления является обеспечение правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Однако, несмотря на безусловную значимость этого вопроса, сегодня нет четкого научного представления об особенностях правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, отсутст-

вуют унифицированные правила, соблюдение которых гарантирует правовое качество конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации.

Все это свидетельствует о необходимости проведения комплексного исследования собственно правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и отдельных механизмов его обеспечения.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о научной актуальности и практической необходимости исследования правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. В научных трудах таких ученых-правоведов как В.В. Красинский, С.В. Поленина, В.Ф. Прозоров достаточно подробно изучены проблемы социально-экономического, политического качества нормативных правовых актов. Изучение отдельных характеристик правового качества представлено в работах таких известных исследователей, как С.А. Авакьян, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, И.А. Конюхова (Умнова), Ю.А. Тихомиров.

Однако до настоящего времени в отечественной правовой науке не проводилось комплексных, самостоятельных научных исследований правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся при обеспечении правового качества конституций (уставов) в рамках законодательного процесса и отдельных видов юридической деятельности в субъектах Российской Федерации, гарантирующих непротиворечивость содержания, оптимальность структуры и полноту оформления актов конституционного (уставного) регулирования.

Предметом диссертационного исследования выступают:

– научно-теоретические положения, раскрывающие сущность и специфику правового качества нормативных правовых актов;

– акты Конституционного Суда Российской Федерации, выражающие официальное мнение в отношении отдельных аспектов правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации;

– конституции (уставы) субъектов Российской Федерации как целостные нормативные акты;

– федеральные нормативные акты и нормативные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие некоторые виды деятельности, направленные на обеспечение правового качества актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования заключается в определении особенностей правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и формировании предложений по обеспечению правового качества соответствующих актов.

Для достижения поставленных целей были определены и решены следующие основные задачи:

– определение особенностей функционального назначения, предмета и пределов правового регулирования конституций (уставов) как условий, определяющих специфику правового качества соответствующих актов;

– определение сущности правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации;

– определение содержания требований, реализация которых обеспечивает правовое качество актов конституционного (уставного) регулирования;

– выявление роли экспертизы и мониторинга в обеспечении правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Методологической основой исследования послужили методы философского (прежде всего диалектический метод), общенаучного (методы синтеза, анализа, индукции, дедукции, аналогии) и частнонаучного уровней. Задачи исследования обусловили применение таких частнонаучных методов, как сравнительно-правовой метод, метод историко-правового анализа, сис-

темно-структурный и специально-юридический (нормативно-догматический) методы, метод анализа правовых текстов и иные методы.

Теоретической основой исследования послужили научные работы, посвященные конституциям (уставам), как специфическим нормативным актам, таких ученых-правоведов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, Р.В. Енгиборян, М.Ф. Казанцева, А.И. Коваленко, И.А. Кравец, В.А. Кряжков, Е.И. Козлова, И.А. Конюхова (Умнова), О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Т.Н. Рахманина, В.Н. Руденко, М.Б. Смоленский, Д.Л. Сурков, Э.В. Тадевосян, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, А.Ф. Черданцев, Б.С. Эбзеев и др.

Применялись научные исследования качества нормативных актов таких ученых, как Р.А. Габбасов, В.В. Игнатенко, В.В. Красинский, А.И. Козулин, С.В. Поленина, Е.В. Сырых и др. Использовались научные достижения в области конституционности, законности нормативных актов и их юридической техники таких исследователей, как Л.Ф. Апт, В.М. Баранов, И.Н. Барциц, М.А. Васильева, Н.М. Добрынин, Р.И. Елагин, В.Н. Карташова, Д.А. Керимов, А.Н. Кокотов, О.И. Куленко, Ю.П. Лившиц, М.С. Матейкович, А.В. Мицкевич, Л.А. Морозова, А.С. Пиголкин, Л.В. Сониная, А.Н. Чертков, А.Ф. Шебанов, Н.А. Штей, А.И. Шумаков и др.

Эмпирическую основу исследования составили положения, содержащиеся в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, федеральных нормативных актах и нормативных актах субъектов Российской Федерации, регулирующие некоторые виды деятельности, направленные на обеспечение правового качества актов конституционного (уставного) регулирования, а также актах Конституционного Суда Российской Федерации, выражающие мнение по поводу содержательных характеристик правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выявлении особенностей как собственно категории правового качества, так и ее отдельных элементов применительно к конституциям (уставам) субъектов

Российской Федерации. В диссертации сформулированы предложения по обеспечению правового качества актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Особенность правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации предопределена спецификой их функционального предназначения. К функциям актов конституционного (уставного) регулирования, определяющим специфику их правового качества относятся: функция нормативно-правового дополнения регулирования, установленного федеральными законами; транслирующая функция; функция определения статуса субъекта Российской Федерации; установительно-регулятивная функция; организационно-правовая функция.

2. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации представляет собой комплекс законодательно определенных характеристик содержания, структуры, оформления, а также порядка принятия таких актов.

С содержательной точки зрения правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации – это характеристика их соответствия Конституции Российской Федерации, непротиворечивости федеральным законам, соблюдения в оцениваемых актах формализованных правил юридической техники, а также характеристика наличия воли участников законодательного процесса на принятие акта конституционного (уставного) регулирования.

3. Наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации характеристик правового качества достигается посредством выполнения требований конституционности и законности их содержания, законности их рассмотрения и принятия, а также требования соблюдения правил юридической техники.

4. Содержание требования конституционности актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации образуют пра-

вило необходимости буквального и смыслового соответствия конституций (уставов) Конституции Российской Федерации, а также правило необходимости установления в конституциях (уставах) положений, индивидуализирующих статус субъектов Российской Федерации, определенный федеральной Конституцией.

Выполнение требования конституционности обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации такой характеристики правового качества, как их соответствие Конституции Российской Федерации.

5. Требование законности содержания конституций (уставов) субъектов Российской Федерации образуют правило необходимости буквального и смыслового соответствия актов конституционного (уставного) регулирования положениям федеральных законов, а также правило необходимости дополнения конституциями (уставами) имеющегося на федеральном уровне регулирования согласно прямым указаниям федеральных законов.

Выполнение требования законности содержания обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации такой характеристики правового качества, как их непротиворечивость федеральным законам.

6. Содержание требования законности рассмотрения и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации образуют правила необходимости соблюдения процедур внесения, обсуждения и утверждения проектов актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации.

Выполнение требования законности рассмотрения и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивает такую характеристику правового качества, как наличие воли участников законодательного процесса на принятие акта конституционного (уставного) регулирования.

7. Содержание требования законодательной техники образуют формализованные правила изложения, структурирования и оформления конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Выполнение данного требования обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации таких характеристик правового качества, как доступность их понимания, простота применения, а также надлежащая идентификация актов конституционного (уставного) регулирования в законодательной системе Российской Федерации.

8. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации гарантируется последовательным применением таких правовых средств, как правовой мониторинг и экспертиза правового качества конституций (уставов) и их проектов.

Правовой мониторинг является одним из наиболее эффективных вспомогательных средств обеспечения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Проведение правового мониторинга на постоянной основе гарантирует своевременность, всесторонность и объективность экспертизы правового качества конституций (уставов) и их проектов.

В целях обеспечения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации правовой мониторинг решает следующие задачи: способствование выявлению несоответствий конституций (уставов) субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам; определение объема реализации и степени регулирования конституционных (уставных) нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации; обобщение конституционного (уставного) опыта субъектов Российской Федерации.

Экспертиза правового качества является основным и наиболее эффективным средством обеспечения правового качества конституций (уставов) и их проектов. В этой связи основными задачами данного правового средства являются обеспечение требований конституционности и законности содержания предполагаемых к принятию актов конституционного (уставного) регулирования, а также идентификация несоответствий положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации предписаниям федеральных нормативных актов.

9. В целях обеспечения должной реализации требований законности рассмотрения и принятия, а также законодательной техники применительно к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации предлагается дополнить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) рядом статей. Предлагаемые изменения в федеральное законодательство призваны, во-первых, закрепить более четкий порядок внесения, обсуждения и утверждения проектов актов конституционного (уставного) регулирования, во-вторых, отразить особенности изложения, структурирования и оформления конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как самостоятельных нормативных актов, занимающих особое место в законодательной системе Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем положения вносят вклад в научное осмысление особенностей правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что автором разработаны рекомендации, соблюдение которых в конституционном (уставном) законодательном процессе, а также в рамках правового мониторинга и соответствующей экспертизы, позволит обеспечить правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права, где прошло обсуждение ее положений. Результаты исследования неоднократно представ-

¹ Росс. газ. 1999. 19 окт.

лялись на различных научных мероприятиях регионального, межрегионального и всероссийского уровнях.

Научные выводы, полученные в ходе подготовки диссертационного исследования, использовались в законотворческой работе Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского».

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяется степень разработанности проблематики, обозначены объект и предмет, цели и задачи работы, раскрываются ее методологические и теоретические основы, формулируются положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Глава 1 **«Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как нормативный правовой акт»** содержит три параграфа.

В первом параграфе **«Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** обращается внимание на то, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации выполняют различные функции. При этом некоторые функции как отдельные проявления назначения актов конституционного (уставного) регулирования обуславливают специфику отдельных характеристик правового качества данных актов. Связано это, прежде всего, с тем, что функциональное назначение конституций (уставов) субъектов Российской Федерации предопределяет содержание значительного числа их положений в рамках различных предметов ведения. При этом именно содержание актов конституционного (уставного) регулирования оценивается с точки зрения наличия или отсутствия ряда характеристик правового качества.

Таким образом, специфика отдельных содержательных характеристик правового качества актов конституционного (уставного) регулирования является следствием выполнения конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации особенных функций.

К функциям, которые определяют особенности правового качества актов конституционного (уставного) регулирования, относятся: функция нормативно-правового развития федеральных нормативных актов на территории субъекта Российской Федерации; транслирующая функция, сущность которой состоит в том, что конституции (уставы) перенимают предписания федеральных актов путем прямой рецепции нормативных положений, их интерпретации; функция восполнения статуса субъектов Российской Федерации, т. е. определение особенностей правового положения субъектов Российской Федерации; установительно-регулятивная функция, сущность которой заключается в том, что эти акты устанавливают формальные основания возникновения новых общественных отношений; организационно-правовая функция, т. е. такие акты являются правовой основой законодательства субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе **«Предмет и пределы правового регулирования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** обращается внимание на то, что специфика правового качества конституций (уставов), наряду с функциями, определена также особенностями предмета и пределов конституционного (уставного) регулирования.

Предмет и пределы актов конституционного (уставного) регулирования отличны от предмета и пределов правового регулирования иных региональных нормативных актов. В соответствии с федеральными нормативными актами предметом конституционного (уставного) регулирования могут быть только отдельные виды общественных отношений. Пределы возможного конституционного (уставного) регулирования определяются в федеральных нормативных актах посредством установления конкретных конституционных (уставных) нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации.

В этой связи от верного установления предмета и пределов конституционного (уставного) регулирования зависит правильное соотношение объемов федеральной и региональной регламентации, а также организация нормального взаимодействия федеральных нормативных актов и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, что лежит в основе обеспечения таких характеристик правового качества конституций (уставов) как их соответствие Конституции Российской Федерации и непротиворечивость федеральным законам.

Предмет правового регулирования конституций (уставов) образуют две группы общественных отношений:

– общественные отношения, входящие в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

– общественные отношения, составляющие предмет «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации.

Предмет и пределы конституционного (уставного) регулирования в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяются непосредственным указанием федеральных законов на общественные отношения, подлежащие конституционной (уставной) регламентации. Данная логика закреплена федеральной Конституцией, в которой последовательно выделяются конституции (уставы) в системе законодательства субъектов Российской Федерации.

Предмет конституционного (уставного) регулирования в рамках «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации образуют полномочия субъектов Российской Федерации, индивидуализирующие их правовой статус, закрепленный федеральной Конституцией.

Пределы конституционного (уставного) регулирования в рамках «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации могут быть различными. Ввиду того, что конституции (уставы) являются актами основополагающего характера, можно сделать вывод, что пределы конституционной (уставной) регламентации должны определяться, исходя из соображений не-

обходимости создания условий для развития текущего законодательства субъектов Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Сущность и структура правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** рассматривается природа правового качества конституций (уставов). В современной юридической литературе сущность правового качества определяется по-разному. Чаще всего правовое качество рассматривается как совокупность неотъемлемых признаков, свойств нормативных актов.

Вместе с тем представляется, что правовое качество конституций (уставов) целесообразно понимать не как совокупность перманентных признаков нормативных актов, а как комплекс характеристик содержания, структуры, оформления, а также порядка разработки и принятия таких актов. Иными словами нормативные правовые акты, в том числе и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации могут и не характеризоваться как качественные с правовой точки зрения. Однако это не означает, что данные акты утрачивают свои сущностные признаки.

Наличие характеристик правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивается посредством выполнения ряда законодательно определенных требований.

В законодательстве закреплены следующие требования, реализация которых обеспечивает правовое качество актов конституционного (уставного) регулирования:

1) требование конституционности актов конституционного уставного регулирования. Реализация данного требования обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации такой характеристики правового качества, как соответствие Конституции Российской Федерации;

2) требование законности содержания конституций (уставов). Реализация данного требования гарантирует наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации такой характеристики правового качества, как непротиворечивость федеральным законам;

3) требование законности рассмотрения и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Выполнение данного требования обеспечивает у конституций (уставов) такую характеристику правового качества, как наличие воли участников законодательного процесса на установление соответствующего правового регулирования;

4) требование законодательной техники конституций (уставов). Реализация данного требования обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации таких характеристик правового качества, как доступность их понимания, простота применения, а также надлежащая идентификация актов конституционного (уставного) регулирования в законодательной системе Российской Федерации.

Таким образом, правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации – это характеристика их соответствия Конституции Российской Федерации, непротиворечивости федеральным законам, соблюдения в этих актах формализованных правил юридической техники, а также характеристика наличия воли участников законодательного процесса на принятие акта конституционного (уставного) регулирования.

Глава 2 **«Требования, обеспечивающие правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Требование конституционности актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации»** рассматривается специфика требования конституционности актов конституционного (уставного) регулирования. Как представляется, требование конституционности является важнейшим, а в пределах «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации единственным требованием, выполнение которого обеспечивает правовое качество содержания конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 66 Конституции Российской Федерации статус субъектов Российской Федерации наряду с федеральной Конституцией определяется

конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. В этой связи в отличие от конституционности иных нормативных актов должная реализация требования конституционности применительно к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации достигается путем формирования конституционных (уставных) предписаний, которые не только буквально и по смыслу соответствуют предписаниям федеральной Конституции, но и развивают ее положения посредством индивидуализации правового статуса субъектов Российской Федерации.

Надлежащее обеспечение такой характеристики правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как их соответствие Конституции Российской Федерации возможно только при условии уяснения содержания понятий и терминов, закрепленных федеральной Конституцией, а также сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации, установления смысла предписаний Конституции Российской Федерации путем системного толкования конституционных положений, установления смысла разрабатываемых конституционных (уставных) положений с учетом понимания, закладываемого в них иными положениями этих же конституций (уставов), а также содержания законодательства субъекта Российской Федерации.

Во втором параграфе **«Требование законности содержания конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** доказывается особенность требования законности содержания таких актов. Требование законности содержания актов конституционного (уставного) регулирования выполняется только применительно к положениям актов, устанавливающих регулирование в пределах совместного ведения Российской Федерации и их субъектов. При этом конституционное (уставное) регулирование в пределах совместного ведения возможно только в случае закрепления в федеральных законах конституционных (уставных) нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации. Данный момент является конструктивным при реализации требования законности содержания актов конституционного (ус-

тавного) регулирования. Условие прямого указания в федеральном законе на необходимость конституционной (уставной) регламентации отличает данное требование от требования законности содержания иных нормативных актов субъектов Российской Федерации. Так, органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласно п. 3.1 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в целях реализации своих полномочий в рамках предметов совместного ведения вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, имеют право принимать только законы и иные нормативные акты более низкой юридической силы. Иными словами конституционное (уставное) регулирование в пределах совместного ведения может устанавливаться только в том случае, если соответствующие нормотворческие полномочия прямо предусмотрены каким-либо федеральным законом.

Таким образом, реализация требования законности содержания применительно к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации достигается путем формирования конституционных (уставных) предписаний, которые не только буквально и по смыслу соответствуют предписаниям федеральных законов, но устанавливают четкое, недвусмысленное нормативное дополнение в пределах конституционных (уставных) нормотворческих полномочий, определенных федеральными законами.

Подобное нормативное дополнение в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации можно сформулировать при условии анализа концепции и целей федерального правового акта, устанавливающего возможность конституционной (уставной) регламентации, системного и буквального толкования положений соответствующего федерального закона в целях уяснения содержания будущих конституционных (уставных) формулировок, недопущения переноса в тексты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации положений федеральных законов, не имеющих непосредственного отношения к реализации конституционной (уставной) нормотворческой компетенции.

Выполнение требования законности содержания обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации такой характеристики правового качества, как их непротиворечивость федеральным законам.

В диссертационном исследовании особое внимание уделено проблематике законности содержания конституций (уставов) как предмета судебного разбирательства. Сегодня отсутствует возможность подтверждения (опровержения) законности таких актов в судебном порядке, что, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, обусловлено особой правовой связью федеральной Конституции и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации².

Как представляется, выводы Конституционного Суда Российской Федерации абсолютно верны, но только в той части, где указывается на невозможность проверки реализации требования законности содержания конституций (уставов) в части определения ими статуса субъектов Российской Федерации, т. е. в пределах «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации. Вместе с тем конституционное (уставное) регулирование может устанавливаться в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, во многих вопросах правового регулирования конституции (уставы) не имеют прямой (особой) связи с Конституцией Российской Федерации, а основывают свои положения на нормах текущего федерального законодательства.

Более приемлемым выходом по сравнению с однозначным отказом от возможности судебной реализации требования законности содержания конституций (уставов) может стать установление дифференцированного подхода к обеспечению их соответствия федеральным нормативным актам.

Основная идея данного подхода заключается в необходимости нормативного закрепления системы критериев, наличие которых свидетельствова-

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П «О проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30, ст. 3101.

ла бы о возможности применения процедур гражданского судопроизводства для обеспечения реализации требования законности содержания актов конституционного (уставного) регулирования.

В связи с этим законность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации может оцениваться судами общей юрисдикции, если: оцениваемое конституционное (уставное) положение устанавливает регулирование в пределах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; имеется федеральный закон, прямо предусматривающий конституционные (уставные) нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации; в отношении федерального закона, устанавливающего конституционные (уставные) нормотворческие полномочия, у суда отсутствуют сомнения в его соответствии Конституции Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Требование законности процедур рассмотрения и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** раскрывается специфика законности процедур создания актов конституционного (уставного) регулирования. Исходя из того, что рассмотрение и принятие конституционных (уставных) актов регламентируется законодательством Российской Федерации, соответствующее требование является проявлением законности. Однако рассматриваемое требование отлично от требования законности содержания конституций (уставов), что проявляется в следующем: законность рассмотрения и принятия таких актов направлена не на установление каких-либо нормативных предписаний, а на динамику процесса их создания; реализация данного требования, в отличие от требования законности их содержания, направлена не столько на обеспечение непротиворечивости конституций (уставов), сколько на обеспечение надлежащего формирования и согласования воли участников законодательного процесса на принятие акта конституционного (уставного) регулирования.

Особенность требования законности рассмотрения и принятия актов конституционного (уставного) регулирования predetermined федеральным законодательством и заключается в следующем: во-первых, установлен по-

вышенный кворум голосов, необходимых для принятия актов конституционного (уставного) регулирования; во-вторых, конституции республик в составе Российской Федерации могут приниматься не только законодательными (представительными) органами, но и иными уполномоченными на то субъектами; в-третьих, согласно п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ процедура разработки и принятия актов конституционного (уставного) регулирования в значительной степени устанавливается конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. В связи с чем в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации имеются специфические процедурные правила, соблюдение которых также является условием реализации требования законности рассмотрения и принятия соответствующих нормативных актов.

Содержание требования законности рассмотрения и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации образуют правила необходимости соблюдения процедур внесения, обсуждения и утверждения проектов актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации.

В этом параграфе диссертационного исследования даны предложения по дополнению Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ рядом статей, устанавливающих особенности реализации права конституционной (уставной) законодательной инициативы, порядка обсуждения и утверждения региональными парламентами актов конституционного (уставного) регулирования, их обнародования и вступления в силу.

В четвертом параграфе **«Требование законодательной техники конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** рассмотрены особенности законодательно установленных правил изложения, структурирования и оформления конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, реализация которых является необходимым условием правового качества соответствующих актов.

В связи с тем, что на федеральном уровне отсутствует какая-либо регламентация правил изложения, структурирования и оформления региональных нормативных актов субъекты Российской Федерации самостоятельны в выборе и формальном закреплении правил законодательной техники, которые подлежат обязательному применению в процессе установления конституционной (уставной) регламентации.

Выполнение данного требования обеспечивает наличие у конституций (уставов) субъектов Российской Федерации таких характеристик правового качества, как доступность их понимания, простота применения, а также надлежащая идентификация актов конституционного (уставного) регулирования в законодательной системе Российской Федерации.

В целях унификации требования законодательной техники в отношении конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в диссертации предлагается дополнить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ статьей, устанавливающей единые правила выражения юридического содержания, структурирования конституций (уставов), а также единые требования к атрибутивным характеристикам конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, как самостоятельных нормативных актов в законодательной системе Российской Федерации.

Глава 3 **«Средства обеспечения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** объединяет два параграфа.

В первом параграфе **«Роль мониторинга в обеспечении правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации»** правовой мониторинг рассматривается как эффективное вспомогательное средство, обеспечивающее своевременность, всесторонность и объективность экспертизы правового качества конституций (уставов) и их проектов.

Предметом исследования правового мониторинга как средства обеспечивающего правовое качество конституций (уставов) является федеральное законодательство по вопросам совместного ведения Российской Федерации и

ее субъектов, а также порядок реализации конституционных (уставных) предписаний в субъектах Российской Федерации.

Правовой мониторинг в отношении конституционного (уставного) регулирования представляет собой исследовательский процесс. В этой связи можно выделить следующие этапы правового мониторинга. Во-первых, подготовительный этап. Основные задачи данного этапа заключаются в отслеживании федерального законодательного процесса на предмет изменения конституционных (уставных) нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации, а также сбор, истребование необходимых сведений у субъектов соблюдения, исполнения и применения норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Во-вторых, этап обобщения и структурирования накопленной и полученной информации. Процесс обобщения заключается в выявлении из всего массива накопленной и полученной информации именно той, что отвечает целям мониторингового исследования. Структурирование информации выражается в группировке обобщенной информации по задачам исследования. В-третьих, этап изучения обобщенной и структурированной информации, характеризующийся поверхностным анализом имеющихся сведений на предмет выявления потенциальных несоответствий конституций (уставов) федеральному законодательству, а также изучением практики реализации нормативных положений в целях выявления иных негативных правовых явлений в конституционном (уставном) регулировании. В-четвертых, этап формирования выводов и рекомендаций. Выводы правового мониторинга содержат предположения о наличии (отсутствии) негативных правовых явлений, связанных с актами конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации. При этом рекомендации выражаются в предложении провести экспертизу конституции (устава) субъекта Российской Федерации в целях повышения их правового качества либо в предложении региональному парламенту внести изменения в конституцию (устав), направленные на повышение правового качества.

Во втором параграфе «**Роль правовой экспертизы в обеспечении правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации**» констатируется, что экспертиза является главнейшим средством обеспечения и повышения правового качества актов конституционного (уставного) регулирования. Своевременность, всесторонность и объективность экспертизы правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивается правовым мониторингом.

Экспертиза правового качества должна осуществляться, прежде всего, в отношении проектов актов конституционного (уставного) регулирования. В связи с этим подобного рода экспертиза должна рассматриваться в качестве важнейшего этапа конституционного (уставного) законодательного процесса, задачей которого являются реализация требований конституционности и законности предполагаемых к принятию актов.

Экспертиза правового качества также должна проводиться в отношении действующих конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. В этой связи подобного рода экспертиза представляет собой основное средство выявления наличия (отсутствия) характеристик правового качества соответствующих актов и идентификации содержания противоречий в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

В **заключении** работы подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

В **приложении** к диссертационному исследованию приведен модельный закон субъекта Российской Федерации «О мерах по обеспечению правового качества нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации или их проектов».

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях,
указанных в перечне ВАК:*

Хвалёв С.А. Требование конституционности учредительных актов субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 43–47. – 0,49 печ. л.

Хвалёв С.А. Роль правового мониторинга в обеспечении правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Современное право. – 2010. – № 6. – С. 42–47. – 0,41 печ. л.

Хвалёв С.А. Правовой статус субъектов Российской Федерации как предмет конституционного (уставного) регулирования // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – № 5. – С. 179–182. – 0,26 печ. л.

в иных научных изданиях:

Хвалёв С.А. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как научная категория // Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. – Иркутск : Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2007. – С. 201–211. – 0,58 печ. л.

Хвалёв С.А. Предмет и пределы конституционного (уставного) регулирования в субъектах РФ // Вестник Восточно-Сибирского института экономики и права. – 2009. – № 1. – С. 95–99. – 0,26 печ. л.

Хвалёв С.А. Функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 18–28. – 0,9 печ. л.

Хвалёв С.А. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: к постановке проблемы // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. – 2009. – № 1. – С. 19–30. – 1,1 печ. л.

Хвалёв С.А. Экспертиза конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как средство повышения их правового качества // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. – 2010. – № 1. – С. 47–51. – 0,54 печ. л.

Хвалёв С.А. Реализация требования конституционности основных законов субъектов Российской Федерации в региональном нормотворческом процессе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 32–37. – 0,78 печ. л.