

На правах рукописи

МАЧИНСКИЙ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УСТАВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБЛАСТИ КАК
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

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

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Булаков Олег Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
Головистикова Анастасия Николаевна

Ведущая организация – **ФГОУ ВПО «Российская академия
государственной службы
при Президенте Российской Федерации»**

Защита диссертации состоится 25 марта 2010 г. в 16.00 час. на заседании
диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский
гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1,
учебный корпус № 3, ауд. 511.

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

Автореферат разослан «___» февраля 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется федеративным устройством Российской Федерации, при котором субъектами Российской Федерации являются республики (государства), национально-территориальные (автономные округа, автономная область) и государственно-территориальные образования (края, области, города федерального значения). Все субъекты Российской Федерации имеют свои органы государственной власти, обладают правом на управление в предметах собственного ведения и компетенции субъекта федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации все субъекты РФ, исходя из принципа равноправия, формируют свое законодательство. Область, как субъект РФ, имеет свой устав и законодательство (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ).

Области получили право на свое собственное законодательство только после заключения Федеративного договора 1992 г. и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. До этого они были простыми административно-территориальными единицами Российской Федерации. С этого времени начался процесс перехода областей из простых административно-территориальных образований к субъектам Российской Федерации.

Области, после того как стали субъектами федерации, не имели своих законодательных органов и опыта правотворческой работы. Поэтому их законодательство начиналось практически с чистого листа. Опыт бывших автономных республик вряд ли мог быть полезен, поскольку в советскую эпоху они имели только свои конституции и очень ограниченное собственное законодательство. Областям предстояло определиться, в каких сферах они имеют право на собственное законодательство. Что касается предметов собственного ведения, то здесь проблем не могло быть. Однако самой трудной проблемой оказалась проблема правильного определения самих предметов собственного ведения.

Следующей по значимости была проблема областного законодательства в сфере компетенции области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Здесь предстояло законодательным либо договорным путями разграничить компетенцию Российской Федерации и компетенцию субъектов Российской Федерации в предметах совместного ведения. После этого области могли более правильно формировать свое законодательство в этих сферах. Допускалась и тактика опережающего законодательства.

И, наконец, наиболее сложной оказалась проблема принятия уставов областей. Для этого необходимо было понять его юридическую природу, как акта, имеющего конституционное значение для областей как субъектов Российской Федерации, определить его свойства и функции. Это было важным при учете того факта, что российская и мировая юридическая практика не знала такой формы законодательного акта. Уставы обычно не относились к законам, выполняли иные функции, регулировали определенный вид деятельности и имели иное предназначение.

Перечисленные проблемы в первые годы после принятия Конституции РФ в областях были трудно решаемыми. Сказывалось отсутствие правотворческого опыта и особенно региональных научных юридических школ, поскольку в советский период юридическое образование было сконцентрировано в очень ограниченном количестве областных центров – Саратове, Екатеринбурге, Санкт-Петербурге. Поэтому первые редакции областных уставов и принимаемые законы второй половины 90-х годов XX века по многим позициям не соответствовали Конституции РФ и федеральному законодательству. Это вносило определенную разбалансированность во всю правовую систему Российской Федерации. По-видимому, такое положение дел стало одной из причин образования федеральных округов и назначения в них полномочных представителей Президента РФ.

Утверждение областей в качестве равноправных субъектов Российской Федерации актуализовало изучение их уставов и уставного законодательства.

Это означает, что избранная нами для исследования проблема имеет свою научно-теоретическую и практическую значимость.

Степень разработанности темы определяется наличием общих работ, касающихся российского федерализма, основных институтов конституционного права, проблем правотворчества субъектов Российской Федерации. Сюда следует отнести фундаментальные научные труды таких авторов как С.А.Авакьян, М. В. Баглай, А. А. Белкин, Н. А. Богданова, Н. С. Бондарь, В.В. Гошуляк, Ю. А. Дмитриев, В.Д. Зорькин, В.В. Иванов, Т.Д. Зражевская, В. Т. Кабышев, Е. И. Козлова, И. А. Конюхова, О. Е. Кутафин, Е. В. Колесников, В. А. Кряжков, В. О. Лучин, С. В. Нарутто, В. В. Мамонов, Л. А. Нудненко, Ж.И. Овсепян, А. Е. Постников, Т.Я. Хабриева, В. А. Черепанов, В. Е. Чиркин и других. Их работы посвящены, в том числе и вопросам становления конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. Выводы и положения работ этих ученых составили прочную научно-теоретическую базу для проведения нашего исследования.

Вместе с тем в юридической науке в последние годы стали появляться публикации, рассматривающие законодательство отдельных субъектов Российской Федерации. Среди них работы таких авторов как А. В.Безруков, О.В.Брежнев, В. В. Иванов, С. Н. Каргинов, А. А. Кондрашев, И. Н. Плешивцев, А. М. Цалиев, С. Н. Чернов и другие.

Из работ следует назвать диссертации Д. И. Артемовой¹, А. А. Карасевой², А. А. Курмаевой³, В. М. Крылова⁴, М. А. Латкиной⁵.

Общий анализ литературы и научных исследований показывает, что проблемы изучения уставного законодательства Курганской области не нашли

¹ *Артемова Д. И. Устав Пензенской области: конституционно-правовое исследование// Дис... канд. юрид. наук. М., 2006.*

² *Карасева А. А. Конституционно-правовые проблемы уставного законодательства Пензенской области// Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.*

³ *Курмаева А. А. Уставное законодательство Астраханской области: конституционно-правовое исследование// Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.*

⁴ *Крылов В. М. Становление и развитие Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации. (Конституционно-правовые аспекты) // Дис... канд. юрид. наук. М., 2007.*

⁵ *Латкина М. А. Правовая охрана Устава субъекта Российской Федерации (опыт Самарской области) // Дис... канд. юрид. наук. М., 2004.*

в них достаточного изучения. Курганская область осталась за пределами этих исследований и нуждается в изучении конституционно-правовых проблем ее уставного законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, урегулированные Уставом и уставным законодательством Курганской области.

Предметом исследования являются конституционно-правовые проблемы уставного законодательства Курганской области. К ним относятся: закрепление основ конституционного строя Российской Федерации в Курганской области, закрепление института основных прав и свобод человека и гражданина в уставном законодательстве Курганской области, определение правового статуса Курганской области как субъекта Российской Федерации, установление системы органов государственной власти Курганской области и их правового статуса. Эти проблемы составляют предмет науки конституционного права.

Цель и задачи исследования. Цель, представленной диссертации, состоит в разработке конституционно-правовых проблем уставного законодательства области как субъекта Российской Федерации на примере Курганской области и формулировании на этой основе предложений по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения. Поставленная цель предопределяет постановку следующих задач

а) рассмотреть уставное законодательство Курганской области как источник конституционного права Российской Федерации;

б) проанализировать закрепление основ конституционного строя Российской Федерации в Уставе Курганской области;

в) выявить институт основных прав и свобод человека и гражданина в уставном законодательстве Курганской области и определить перспективы его дальнейшего совершенствования и развития;

г) рассмотреть конституционно-правовой статус Курганской области, определенный в Конституции РФ и правовой статус Курганской области, закрепленный на основе конституционных норм в Уставе Курганской области;

д) изучить систему органов государственной власти Курганской области и закрепить их правового статуса в Уставе и уставном законодательстве Курганской области, показать реализацию в законодательстве Курганской области принципа разделения властей;

е) выработать практические рекомендации для совершенствования Устава и уставного законодательства Курганской области по всем проблемам, рассматриваемым в диссертации.

Методологической основой исследования стали современные учения о методологии научного исследования: диалектический подход к анализу соотношения общего, особенного и отдельного в уставном законодательстве Курганской области, общенаучные и частнонаучные методы исследования: системный подход, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Нормативная база исследования. Основными источниками права, анализируемыми в диссертации стали Конституция РФ, установившая основополагающие конституционно-правовые нормы по предмету исследования; федеральные конституционные и федеральные законы, содержащие правовые нормы для субъектов Российской Федерации; Устав и уставное законодательство Курганской области. В качестве источников права привлекались постановления Конституционного Суда Российской Федерации, носящие нормативно-интерпретационный характер и являющиеся особым видом источников права.

Эмпирическую основу исследования составили опубликованные и размещенные в правовых базах данных материалы постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся избранной темы исследования, а так же данные, полученные в ходе анализа Устава и уставного законодательства Курганской области, а так же документов и материалов по вопросам, определяющим конституционно-правовой статус области как субъекта Российской Федерации.

Научная новизна диссертации определяется тем, что автором осуществлено комплексное монографическое исследование конституционно-правовых

проблем уставного законодательства области как субъекта Российской Федерации на примере Курганской области.

В диссертации раскрывается закрепление основ конституционного строя Российской Федерации в Уставе и уставном законодательстве Курганской области. Анализируется институт прав и свобод человека и гражданина в Курганской области. Аргументировано значение Уставного законодательства Курганской области как источника конституционного права Российской Федерации и конституционно-правового статуса области как субъекта Российской Федерации. На основе норм действующего федерального законодательства, дана характеристика деятельности высших органов законодательной исполнительной власти, а так же Уставного суда и мировых судов Курганской области.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Под конституционно-правовыми проблемами уставного законодательства Курганской области понимаются: закрепление основ конституционного строя Российской Федерации и института основных прав и свобод человека и гражданина в Уставе и уставном законодательстве Курганской области, определение правового статуса Курганской области как субъекта Российской Федерации, закрепление принципа разделения властей и на его основе системы органов государственной власти Курганской области, порядка их формирования и правового статуса, признание местного самоуправления.

2. Уставное законодательство Курганской области прошло этап своего становления. В настоящее время оно в той или иной мере регулирует практически все основные институты конституционного права. Но уровень правового регулирования различных правовых институтов разный. В большей степени на законодательном уровне в Курганской области закреплены конституционно-правовые институты федерализма и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в меньшей – институт прав и свобод человека, основ конституционного строя, местного самоуправления.

3. Уставное законодательство Курганской области является источником конституционного права России. Источником этой отрасли права могут быть

только те законы и иные нормативные правовые акты Курганской области, которые регулируют общественные отношения, связанные с предметом конституционного права. Другие законы и нормативные правовые акты Курганской области являются источниками иных отраслей российского права.

Акты регионального правотворчества не могут быть источниками права субъекта Федерации как самостоятельной отрасли российского права, например, уставного права Курганской области. Отрасль права регулирует целую сферу общественных отношений, которые складываются в государстве в целом, а не в его отдельном регионе.

Субъекты Федерации не обладают государственным суверенитетом и не могут в этой связи иметь своих отраслей права. Государственная власть субъектов Федерации ограничена государственным суверенитетом Российской Федерации. Органы государственной власти субъекта РФ обладают правом на собственное законодательство и управление на территории субъекта Федерации только в тех пределах, которые установлены федеральной властью. Поэтому, в конечном итоге, и содержание законодательства субъекта Федерации определяется федеральным центром в тех пределах, границах, рамках, которые им установлены. Отсюда можно сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации не могут иметь своей правовой системы, которая является неизбежным атрибутом суверенных государств, а имеют только свое законодательство. Поэтому следует отметить, что курганский законодатель совершенно верно не употребляет в Уставе термина «правовая система области», а говорит только об областных нормативных правовых актах.

4. Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать свои основы конституционного строя, которые установила Россия как суверенное государство и которые действуют на всей ее территории. Субъекты Федерации в своих конституциях и уставах могут перечислять, а могут и не перечислять основы конституционного строя Российской Федерации. Их не перечисление в субъектах РФ не означает, что они не действуют. Вполне достаточно их установление на федеральном уровне. Поэтому Курганская область вправе была не перечис-

лять в отдельной главе Устава те основы конституционного строя, которые нашли свое закрепление в Конституции РФ. Из основ конституционного строя в области закреплены суверенитет народа и формы непосредственной демократии, принцип разделения властей, система органов государственной власти, гарантии местного самоуправления. Вместе с тем законодатель уделил недостаточное внимание закреплению многообразия форм собственности и иных социально-экономических основ конституционного строя РФ.

5. В законодательстве субъектов РФ должны содержаться правовые нормы не учреждающие, а защищающие права и свободы человека и гражданина, устанавливающие общие и юридические гарантии их осуществления, как перечисленные в федеральном законодательстве, так и дополнительные. Воплощение указанного положения в конституционном и уставном законодательстве субъектов Российской Федерации зависит от особенностей конституционно-правового статуса данного субъекта федерации. В зависимости от этого фактора в субъектах Российской Федерации закрепляется конституционно-правовой институт прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Курганский законодатель не сумел в Уставе представить весь государственно-правовой механизм, направленный на обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина, установление дополнительных гарантий их защиты. Здесь законодателью не хватило общего видения конституционно-правового института прав и свобод и системности в его закреплении в Уставе области. Нуждаются в законодательном урегулировании на областном уровне жилищные права граждан, право на передвижение и выбор места пребывания и жительства, право на объединение, право частной собственности на землю, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, экологические и другие права и свободы человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. В этих законах в пределах полномочий Курганской области по предметам совместного ведения должны быть предусмотрены гарантии и защита указанных прав.

6. Важнейшим составляющим правового статуса субъекта Федерации является его конституционно-правовой статус. При этом конституционно-

правовой статус субъекта РФ является определяющим. Закрепление правового статуса субъектов РФ в конституциях и уставах субъектов Федерации является производным от конституционных норм и целиком и полностью базирующимся на ее положениях. Закрепление правового статуса области можно определить как ее уставный статус, который совместно с конституционно-правовым статусом составляет правовой статус данного субъекта РФ.

Главным звеном в уставном статусе субъекта РФ являются его предметы ведения. К ним должны быть отнесены вопросы, характерные для государственно-территориального, а не административно-территориального образования.

Предметы ведения Курганской области в целом вытекают из Конституции РФ и федерального законодательства. Однако Курганская область не достаточно подробно регламентировала предметы ведения области. Предназначение Устава как учредительного акта субъекта Федерации в том и состоит, чтобы детально конкретизировать предметы ведения области. Они не должны скрываться за формулировкой «иные вопросы». Ведь предметы ведения субъекта РФ имеют принципиальное значение для определения конституционно-правового статуса области. И они должны быть определены в полном объеме в Уставе области.

7. Областная Дума является представительным и законодательным органом. Устав и уставное законодательство Курганской области на основе федерального законодательства определили правовой статус областной Думы, ее полномочия и компетенцию, установили права, обязанности и ответственность депутатов, порядок выборов областной Думы. В Уставе и законодательстве Курганской области достаточно подробно регламентированы парламентские процедуры и законодательный процесс. Это означает, что уставное законодательство Курганской области, регулирующее порядок образования и деятельности областной Думы, в настоящее время сложилось и является достаточным.

8. Исполнительными органами государственной власти Курганской области являются Правительство Курганской области и иные органы исполнительной власти. Правительство области возглавляет Губернатор Курганской

области. Устав в полной мере выражает юридическую природу и предназначение исполнительной власти, как власти исполняющей законы, и определяет роль и место исполнительной власти в системе разделения властей. В этой части Устав Курганской области вытекает из федерального законодательства, опирается на его правовые нормы и конкретизирует их. Однако общие правовые нормы нуждаются в своей конкретизации иными законодательными актами, в частности, требуется принятие закона «О Правительстве Курганской области». В настоящее время Курганская область является одной из немногих, которая подробно не регламентировала полномочия областного правительства во всех сферах его деятельности, подобно тому, как это сделано в других областях Российской Федерации.

9. Судебная власть в Курганской области представлена только мировыми судьями, несмотря на то, что в Уставе Курганской области содержатся правовые нормы об Уставном суде. В этой связи мы не можем ее отнести к полноценной ветви власти, которая уравновешивала бы другие ветви государственной власти. К полномочиям мировых судей такие вопросы не относятся. Мировой судья не может отменить нормативно-правовой акт, изданный законодательным либо исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Такими полномочиями обладают суды общей юрисдикции и арбитражные суды, которые являются федеральными судами и не относятся к судам субъектов Федерации.

Учреждение Уставного суда Курганской области позволило бы повысить роль и место судебной власти области в системе разделения властей и сделать эту ветвь государственной власти равновеликой законодательной и исполнительной властям. Поэтому судебная власть Курганской области не является свершившимся фактом. Она с учетом деятельности на территории области федеральных судов является судебной властью в Курганской области, но не судебной властью Курганской области.

Теоретическая значимость диссертации состоит в возможности использования ее результатов при дальнейшем научно-теоретическом изучении

конституционно-правовых проблем конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации, проблем организации и деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти в субъектах Российской Федерации.

Практическая значимость диссертации состоит в ее ориентации на совершенствование уставного законодательства Курганской области, в части касающейся его конституционно-правовых проблем. Материалы диссертации могут быть использованы депутатами областной Думы Курганской области, членами Правительства Курганской области, должностными лицами иных исполнительных органов в их практической работе при разработке законопроектов и внесении поправок в действующее уставное законодательство Курганской области. Они могут служить основой для разработки курса лекций, посвященных уставному законодательству Курганской области на юридических факультетах высших учебных заведений, а также использоваться при подготовке и повышении квалификации специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

Апробация диссертации. Основные положения исследования отражены и опубликованы в шести научных статьях автора. Выводы, практические предложения и рекомендации, сделанные в диссертации, докладывались автором на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет», при выступлении на научно-практических конференциях и семинарах в 2007-2008 г. Часть рекомендаций и предложений, сформулированных в диссертации, внедрены в практическую деятельность Пензенской региональной общественной организации «Союз юристов Пензенской области». Кроме этого, результаты настоящего исследования используются в учебном процессе высших учебных заведений Курганской области, а также в учебном процессе ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет» и ГБОУ ДПО «Пензенский институт развития образования».

Структура диссертации обусловлена поставленной целью и вытекающими из нее задачами. Работа состоит из введения, трех глав (восьми парагра-

фов), заключения и списка источников права и научной литературы. Основные выводы и предложения представлены в самом содержании работы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность проблемы, степень ее научной разработки в науке конституционного права России, определены цель, предмет, объект, научная новизна диссертации, основные положения, выносимые на защиту, научно-теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава диссертации **«Конституционно-правовые институты основ конституционного строя и основных прав и свобод человека и гражданина в Курганской области»** посвящена закреплению этих основных институтов конституционного строя России в Уставе и уставном законодательстве Курганской области и состоит из трех параграфов.

Первый параграф **«Закрепление основ конституционного строя Российской Федерации в Уставе и уставном законодательстве Курганской области»** проанализировал понятие конституционного строя, его гуманистические, политические, экономические, социальные и духовные основы.

Особенностью Устава Курганской области является тот факт, что основы конституционного строя Российской Федерации закреплены в нем не в отдельной главе, как в учредительных актах других субъектов Российской Федерации, а являются составными частями различных глав. Подход курганского законодателя к установлению основ конституционного строя РФ на территории области нам представляется вполне допустимым и не вызывающим возражений. Суть этого вопроса состоит в том, что субъекты Федерации не вправе устанавливать свои основы конституционного строя, которые установила Россия как суверенное государство и которые действуют на всей ее территории. Субъекты Федерации в своих конституциях и уставах могут перечислять, а могут и не перечислять основы конституционного строя Российской Федерации. Их не перечисление в субъектах РФ не означает, что они не действуют. Вполне достаточно их установление на федеральном уровне. Поэтому Курганская область впра-

ве была не перечислять в отдельной главе Устава те основы конституционного строя, которые нашли свое закрепление в Конституции РФ. Перечисление их в разных главах Устава позволило Курганской области обеспечить должное правовое наполнение основ конституционного строя России в Курганской области.

Соискатель подробно анализирует закрепление в Уставе и уставном законодательстве области принципа разделения властей, форм непосредственной демократии, основ местного самоуправления. Выявлена такая форма непосредственной демократии, закрепленная в Курганской области, как обсуждение населением наиболее важных вопросов жизни области.

Губернатор Курганской области, областная Дума имеют право выносить на обсуждение населения важные вопросы жизни области, проекты областных законов, иных нормативно-правовых актов, принимаемых областной Думой, и актов Губернатора Курганской области. Обсуждение вопросов и проектов актов осуществляется гражданами коллективно на собраниях по месту работы и жительства и индивидуально через внесение своих предложений и замечаний, которые они вправе направлять непосредственно Губернатору Курганской области, в областную Думу или в средства массовой информации. Губернатор Курганской области, областная Дума, органы исполнительной власти области обобщают и учитывают поступившие предложения и замечания, информируют население о ходе обсуждения вопросов и проектов областных законов и решений.

Следует отметить, что подавляющее большинство учредительных актов субъектов Российской Федерации таких правовых норм не содержит. Курганская область в своем Уставе представила интересное решение этой правовой проблемы.

Общим выводом стало положением о том, что в Курганской области закреплены некоторые основы конституционного строя Российской Федерации, в частности суверенитет народа и формы непосредственной демократии, принцип разделения властей, система органов государственной власти, гарантии местного самоуправления. Вместе с тем законодатель уделил недостаточное вни-

мание закреплению многообразия форм собственности и иных социально-экономических основ конституционного строя РФ. Однако это не означает, что они в Курганской области не действуют. Конституция РФ, которая имеет безусловное юридическое верховенство и прямое действие на всей территории Российской Федерации, их установила и они распространяются в равной степени и на Курганскую область.

Второй параграф **«Институт прав и свобод человека и гражданина в Курганской области»** анализирует правовые нормы законодательства Курганской области, защищающие права и свободы человека и гражданина, устанавливающие общие и юридические гарантии их осуществления, как перечисленные в федеральном законодательстве, так и дополнительные.

При рассмотрении указанного вопроса автор исходил из положения о том, что в настоящее время сложилась такая ситуация, при которой институт прав и свобод человека и гражданина в различных субъектах Российской Федерации представлен в разном объеме. В одних субъектах РФ то или иное конституционное право обеспечено большими гарантиями его защиты со стороны государства, в других меньшими, или вообще не обеспечено.

Курганская область не закрепила в своем Уставе права и свободы граждан подобно Конституции РФ, поскольку учреждение и регулирование прав и свобод согласно Конституции РФ отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации. К предметам совместного ведения относится только защита прав и свобод. Поэтому в Уставе Курганской области содержатся правовые нормы, устанавливающие дополнительные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Их обобщенный анализ позволил выявить основные направления деятельности органов государственной власти Курганской области в данной сфере. Среди них - обязательность рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления; осуществление государственной политики в области защиты прав и законных интересов детей; создание условий для осуществления реализации права граждан на жилище; создание бюджетных и внебюджетных фондов раз-

вития образования, науки и культуры; установление особого правового режима объектов областного культурного достояния; финансирование областных программ охраны и укрепления здоровья населения, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды. Для контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в области из числа граждан, проживающих на территории области, избирается Уполномоченный по правам человека в Курганской области.

Анализ перечисленных направлений показывает, что областной законодатель не сумел в Уставе представить весь государственно-правовой механизм, направленный на обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина, установление дополнительных гарантий их защиты. Примерно третья часть главы Устава, закрепляющей институт прав человека, посвящена экологическим правам граждан, в то время, когда Конституция РФ устанавливает и гарантирует обеспечение значительного большего числа прав и свобод. Здесь законодателю не хватило общего видения конституционно-правового института прав и свобод и системности в его закреплении в Уставе области.

В уставном законодательстве Курганской области наблюдается та же картина. Областные законы относительно прав и свобод устанавливают те или иные гарантии обеспечения и защиты, главным образом, социально-экономических прав и только отдельные законы посвящены некоторым политическим правам граждан. Это свидетельствует о том, что данное законодательство находится в зачаточном состоянии. Нуждаются в законодательном урегулировании на областном уровне жилищные права граждан, право на передвижение и выбор места пребывания и жительства, право на объединение, право частной собственности на землю, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, трудовые и другие права и свободы человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. В этих законах в пределах полномочий Курганской области по предметам совместного ведения должны быть предусмотрены гарантии и защита указанных прав.

Обращает на себя внимание отсутствие декларированного в Уставе Курганской области Уполномоченного по правам человека. В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека создан в 43 субъектах Российской Федерации, в том числе в Свердловской, Саратовской, Калининградской, Волгоградской, Амурской, Кемеровской, Астраханской, Пензенской областях. Процесс создания института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ за последние годы ускорился. В некоторых субъектах Федерации учреждены должности Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по делам военнослужащих. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в Курганской области позволило бы повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством. Главной проблемой здесь является финансирование и поддержка деятельности аппарата Уполномоченного органами государственной власти области.

Третий параграф **«Уставное законодательство Курганской области – источник конституционного права Российской Федерации»** рассматривает всю систему уставного законодательства Курганской области и относит его к источникам конституционного права России.

Автор утверждает, что уставы областей составляют региональный уровень источников права, поскольку области, как равноправные субъекты Федерации, получили право на собственное законодательство в пределах предметов собственного ведения, а также компетенции областей в предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Курганская область может издавать законы и иные нормативные правовые акты в сфере конституционного, муниципального, земельного, водного, лесного, экологического, административного, семейного, налогового, трудового, жилищного права. Это означает, что каждый нормативно-правовой акт Курганской области входит в ту или иную отрасль российского права в качестве ее источника. Поэтому не все законы, принимаемые Курганской областью, являются источни-

ком конституционного права Российской Федерации, а только те из них, которые относятся к предмету конституционного права.

В работе рассмотрены также теоретико-правовые вопросы, касающиеся источников права, и сделан вывод о том, что современная система конституционного права позволяет говорить о множественности источников конституционного права. Однако эта множественность не произвольна. Она создается с учетом предмета конституционного права и в ней находят свое выражение все институты конституционного права.

Множественность системы источников конституционного права предполагает одновременно и их единство с тем, чтобы источники конституционного права не противоречили друг другу и выстраивались по своей юридической силе в строгую иерархию источников права.

Иерархия источников конституционного права выстраивается в зависимости от иерархии органов государственной власти, их издающих. Следовательно, на эту иерархию оказывают влияние внешние факторы, и в определении юридической силы источников права это влияние является определяющим. Кроме того, иерархичность построения источников конституционного права требует внутреннего согласования правовых норм, что позволяет говорить уже не о внешнем влиянии на иерархичность, а о внутреннем построении правовых норм с учетом их иерархичности, при которой так называемые базовые, основополагающие нормы конституционного права требуют своей реализации и конкретизации в частных и конкретных конституционных правовых нормах.

Конституционное право изучает две основные группы проблем: основные права и свободы человека и гражданина и государственное устройство государства. Поэтому источником конституционного права могут быть только те законы и иные нормативные правовые акты Курганской области, которые регулируют общественные отношения, связанные с предметом конституционного права. Это Устав и уставное законодательство (вытекающее из Устава и предусмотренное Уставом) Курганской области. Другие законы и нормативные пра-

вовые акты Курганской области являются источниками иных отраслей российского права.

Законы и иные нормативные правовые акты Курганской области выражают позитивное (писаное) право. Они органично связаны с органами государственной власти Курганской области и обусловлены ими. В научной литературе их называют актами регионального правотворчества⁶. Такие акты регионального правотворчества не могут быть источниками права субъекта Федерации как самостоятельной отрасли российского права, например, уставного права Курганской области. Отрасль права регулирует целую сферу общественных отношений, которые складываются в государстве в целом, а не в его отдельном регионе.

Вторая глава **«Конституционно-правовые характеристики Курганской области как субъекта Российской Федерации»** посвящена изучению правового статуса Курганской области и состоит из двух параграфов.

Первый параграф **«Конституционно-правовой статус области как субъекта Российской Федерации»** рассматривает слагаемые правового статуса области как субъекта Российской Федерации, закрепленные в Конституции РФ.

Автор проанализировал общий правовой статус субъектов РФ, который по Конституции РФ является равным, независимо от видов субъектов Федерации. При анализе конституционно-правового статуса области автор исходил из того факта, что признаки субъекта Федерации, каждый из них, являются самостоятельными слагаемыми правового статуса субъекта РФ. По признакам субъекта Федерации, закрепленным в Конституции РФ, и был проведен анализ конституционно-правового статуса Курганской области. При этом особое внимание было обращено решению такой сложной и дискуссионной в науке конституционного права проблемы как разграничение предметов совместного ведения между Российской Федерацией и Курганской областью.

В результате исследования этой проблемы с учетом анализа новейшего российского законодательства был сделан вывод о том, что перераспределение

⁶ Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. С. 233.

компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения в форме делегирования федеральных полномочий имеет ряд существенных изъянов. Во-первых, вопреки части 2 ст. 78 Конституции РФ передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. При этом отказа от выполнения федеральных полномочий субъектами РФ не допускается.

Во-вторых, реализация полномочий с применением в качестве их финансового обеспечения механизма субвенций снижает налоговый потенциал регионов и не стимулирует органы государственной власти субъектов РФ к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия.

В-третьих, разграничение полномочий в федеративной системе подменяется делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями между федеральными и региональными органами государственной власти по выполнению делегированных федеральных полномочий. Федеративные единицы в этой связи превращаются в административно-территориальные, возникает опасность реформирования федеративного государства в сторону унитаризма.

Значительная часть исследования посвящена конституционно-правовой ответственности Курганской области в лице ее органов государственной власти. В этой связи проанализировано понятие конституционного деликта, его объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона. Изучены содержащиеся в федеральном законодательстве санкции: предупреждение, временное ограничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ, досрочное прекращение их полномочий. Сделан вывод о том, что в настоящее время в значительной степени на законодательном уровне облегчена процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Санкции, используемые при

привлечении к конституционно-правовой ответственности, в юридической науке в последние годы все больше рассматриваются как один из видов формирующегося в России института федерального вмешательства⁷, и с этим следует согласиться.

Второй параграф **«Уставный статус Курганской области»** анализирует закрепленный на основе Конституции РФ в Уставе Курганской области ее правовой статус (автором он назван уставным статусом).

Главным слагаемым уставного статуса является закрепление предметов собственного ведения Курганской области. Под предметами собственного ведения субъекта Российской Федерации автор понимает сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции этого субъекта.

Сравнительный анализ конституций и уставов субъектов РФ позволил выделить наиболее типичные вопросы, отнесенные учредительными актами субъектов РФ к собственному ведению. Это: принятие и изменение конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ; установление системы органов государственной власти субъекта Федерации и порядка их формирования; принятие и исполнение бюджета субъекта РФ; региональные налоги и сборы; управление и распоряжение государственной собственностью субъекта РФ; регулирование в пределах собственных полномочий социально-экономического развития субъекта РФ; административно-территориальное устройство субъекта РФ; заключение и расторжение договоров и соглашений субъекта Федерации; государственная и муниципальная служба субъекта РФ; обеспечение деятельности местного самоуправления; символика, награды и почетные звания субъекта Федерации.

Предметы ведения Курганской области в целом вытекают из Конституции РФ и федерального законодательства. Однако Курганская область не достаточно подробно регламентировала предметы ведения области подобно тому,

⁷ Гончаров И. В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 26.

как это сделано в других субъектах Российской Федерации. Предназначение Устава как учредительного акта субъекта Федерации в том и состоит, чтобы детально конкретизировать предметы ведения области. Они не должны скрываться за формулировкой «иные вопросы». Предметы ведения субъекта РФ имеют принципиальное, если не главное значение, для определения конституционно-правового статуса области. И они должны быть определены в полном объеме в Уставе области.

Общим выводом по главе в целом стало положение о том, что правовой статус Курганской области состоит из конституционно-правового статуса области как субъекта Российской Федерации, установленного Конституцией РФ, и уставного статуса Курганской области, закрепленного в ее Уставе и вытекающего из конституционных положений и смысла Конституции Российской Федерации. Однако не все слагаемые уставного статуса Курганской области отражены в Уставе и уставном законодательстве области, что отнесено нами к недостаткам правового регулирования статуса Курганской области как субъекта Российской Федерации.

Третья глава **«Система органов государственной власти Курганской области»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Курганская областная Дума – законодательный и представительный орган Курганской области»** рассматривается юридическая природа, порядок формирования, правовой статус законодательного органа Курганской области.

В параграфе подчеркивается, что парламенты субъектов Российской Федерации имеют двуединую юридическую природу. Они являются одновременно и законодательными, и представительными органами. Это означает, что законодательные (представительные) органы субъектов РФ осуществляют народное представительство и реализуют законодательные функции, принимая конституции (уставы), законы и другие нормативно-правовые акты. Оба эти признака связаны между собой, поскольку именно выборность их народом позволяет этим органам законодательствовать и выполнять другие функции. При

этом нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что данные термины, хотя и взаимосвязаны, но не являются синонимами. Это означает, что их отождествление недопустимо, поскольку первый термин характеризует основное содержание и функциональную направленность деятельности этих органов, а второй указывает на природу этих органов и порядок их формирования. Поэтому характеристика законодательного органа власти будет полной только при использовании этих терминов как взаимно дополняющих друг друга.

На основе федерального законодательства Устав Курганской области закрепил основы правового статуса областной Думы.

Анализ правовых норм уставного законодательства относительно выборов Курганской областной Думы показывает, что в Курганской области установлен для избирательных объединений семипроцентный барьер для прохождения в областную Думу. Этот барьер, на наш взгляд, для региональных выборов все-таки высокий. Он может привести к тому, что в региональном парламенте, как правило, будут представлены не более двух политических партий и весь спектр политических сил региона в парламенте учтен не будет. Большинство субъектов Российской Федерации установили не семи, а пятипроцентный барьер для прохождения в их парламенты. Поэтому, нам представляется, что семипроцентный барьер для избирательных объединений в Курганской области необходимо снизить.

Анализ статей Устава, касающихся компетенции законодательного органа, позволил сделать ряд основных выводов. Во-первых, полномочия областной Думы вытекают из полномочий Курганской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, из полномочий Курганской области по предметам собственного ведения. Во-вторых, полномочия областной Думы вытекают из ее природы как власти законодательной и учитывают принцип разделения властей. В-третьих, анализируемые статьи Устава строятся на установленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» требо-

ваниях, предъявляемых к сферам общественных отношений, регулируемых законами и постановлениями законодательного органа. В-четвертых, данные статьи указывает и на некоторые контрольные функции областной Думы.

Общий анализ уставного законодательства Курганской области показывает, что оно в целом соответствует федеральному законодательству и вытекает из его положений. Однако некоторые его правовые нормы нуждаются в совершенствовании и конкретизации.

Следует также отметить, что уставное законодательство Курганской области, регулирующее порядок образования и деятельности областной Думы, в настоящее время сложилось и является достаточным.

Во втором параграфе **«Правительство Курганской области – высший исполнительный орган государственной власти Курганской области»** анализируется Устав и уставное законодательство Курганской области в части, касающейся организации и деятельности Правительства Курганской области.

В параграфе утверждается, что на основе общих положений конституционной теории и федерального законодательства Устав Курганской области установил систему и структуру исполнительных органов государственной власти Курганской области во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Курганской области – Правительством Курганской области. Структура исполнительных органов государственной власти Курганской области устанавливается Губернатором Курганской области в соответствии с Уставом Курганской области, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, утверждается по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законодательством. Губернатор Курганской области является высшим должностным лицом Курганской области и возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Курганской области – Правительство Курганской области.

Следовательно, в Курганской области не вводится должность Председателя Правительства. Однако мы высказываем точку зрения, разделяемую и другими авторами, что при формировании региональных правительств, наряду с

должностью высшего должностного лица субъекта Федерации, целесообразно вводить должности руководителя исполнительного органа власти⁸. Следовательно, на уровне субъектов Российской Федерации необходимо реализовать разделение органов исполнительной власти на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, возглавляемый его руководителем. При этом предметы ведения и полномочия этих должностных лиц должны быть разграничены.

На уровне субъектов РФ также целесообразно установить порядок формирования региональных органов исполнительной власти, учитывающий право политической партии (политических партий), имеющей (имеющих) по итогам выборов большинство в парламенте субъекта РФ, участвовать в формировании регионального правительства. Важно закрепить за политической партией право инициировать выдвижение кандидатуры на пост председателя правительства и ключевых должностей в региональном высшем исполнительном органе власти.

Значительное внимание уделяется анализу нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ и той дискуссии, которая развернулась в научных и политических кругах по этому вопросу. Автор обосновал и свою точку зрения по этому вопросу.

Общим выводом в целом стало положение о том, что Устав Курганской области в полной мере выражает юридическую природу и предназначение исполнительной власти, как власти исполняющей законы, и определяет роль и место исполнительной власти в системе разделения властей. В этой части Устав Курганской области вытекает из федерального законодательства, опирается на его правовые нормы и конкретизирует их. Однако общие правовые нормы нуждаются в своей конкретизации иными законодательными актами, в частности, требуется принятие закона «О Правительстве Курганской области». В настоящее время Курганская область является одной из немногих, которая подробно не регламентировала полномочия областного правительства во всех сферах его

⁸ *Ионова Е. В.* Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Автореф. дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 8.

деятельности, подобно тому, как это сделано в других областях Российской Федерации.

Анализ Устава Курганской области позволил сделать вывод и том, что он создает правовые предпосылки для доминирования исполнительной власти, что не в полной мере согласуется с принципом разделения властей. Поэтому требуются изменения в Уставе, касающиеся исполнительной власти, связанные с возможностью заслушивания ежегодных докладов Губернатора о положении дел в Курганской области и допуска областной Думы к назначению более широкого круга должностных лиц Правительства Курганской области в тех пределах, которые не нарушают принципа разделения властей.

Третий параграф **«Уставный суд и мировые судьи Курганской области»** посвящен анализу судебной ветви власти Курганской области.

Конституция Российской Федерации не содержит правовых норм относительно судебной системы субъектов РФ. Такая ситуация может трактоваться двояко. С одной стороны ее можно рассматривать как недостаток конституционного регулирования, а с другой – как отказ федеративного государства от создания судебной системы в субъектах РФ. Однако следует согласиться с Ж. И. Овсепян в том, что концепция федеративного устройства судебной системы может быть выведена из целого ряда взаимосвязанных конституционных норм⁹. Эти нормы содержатся в статьях 1, 10, 11, 77, 128 Конституции РФ. Анализируя их во взаимосвязи, некоторые исследователи пришли к выводу о том, что принцип федерализма, закрепленный в Конституции Российской Федерации, является предопределяющим в специфике судебной системы Российской Федерации. Поэтому судебная власть должна быть представлена не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

Однако само по себе признание необходимости существования судебных органов в субъектах РФ не дает однозначного ответа на вопрос имеют ли субъекты Федерации свою самостоятельную систему судебной власти.

⁹ Овсепян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д, 2006. С. 461.

Для ответа на вопрос о наличии у субъектов РФ судебной системы важно подчеркнуть, что понятие «система» представляет собой единство и целостность закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей. Это означает, что система судебных органов субъектов РФ должна соединять определенным образом в одно целое ее составные части, которых должно быть как минимум две. В соответствии со ст. 27 федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в России действуют федеральные суды и суды субъектов РФ, к которым относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи – судьи общей юрисдикции субъектов РФ. Однако мировые судьи относятся не столько к судам субъектов РФ, сколько к федеральной системе судов, даже притом, что федеральный законодатель отнес их к судам субъектов РФ, и мировые судьи назначаются в субъекте РФ и их аппарат финансируется из регионального бюджета. Следовательно, отсутствует и сама система судов субъектов Федерации, несмотря на то, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые не входят в федеральную судебную систему, можно охарактеризовать как суды субъектов РФ. Однако это только один элемент, что не позволяет говорить о системе, да и в большинстве субъектов РФ, включая и Курганскую область, такой элемент отсутствует. Поэтому Курганская область, как и другие субъекты Российской Федерации, имеет свою судебную власть, но не имеет своей судебной системы.

Судебная власть в Курганской области представлена Уставным судом и мировыми судьями.

Процесс создания Уставного суда в Курганской области затянулся. Более того, здесь наблюдаются регрессивные явления. Законом Курганской области № 331 от 2 сентября 2003 г. «О приостановлении действия Закона Курганской области «Об Уставном суде» Курганской области» было приостановлено до 1 января 2012 г. действие Закона Курганской области № 344 от 30 июня 2000 г. «Об Уставном суде». Между тем ст. 125 Устава Курганской области предусматривает создание Уставного суда.

В параграфе подробно проанализировано законодательство Курганской области о мировых судьях и Уставном суде.

Общим выводом по параграфу стало положение о том, что судебная власть Курганской области не является свершившимся фактом. Она с учетом деятельности на территории области федеральных судов является судебной властью в Курганской области, но не судебной властью Курганской области.

В **заключении** подведены итоги исследования, сделаны основные выводы и сформулированы положения, выносимые автором на защиту.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных

ВАК Минобрнауки России:

1. Мачинский А. В. Имеют ли субъекты Российской Федерации свою правовую систему? (На примере законодательства Курганской области) // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2008. № 2. – С. 32-34. 0,5 п.л.

2. Мачинский А. В. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2009. № 3. – С. 25-27. 0,4 п.л.

Публикации в иных научных изданиях:

3. Мачинский А. В. Институт прав и свобод человека и гражданина в Уставе Курганской области //Правовая политика государства /Сб. науч.тр. Вып. 4. Пенза, ИИЦ ПГУ, 2007. – С. 206-209. 0, 5 п.л.

4. Мачинский А. В. Уставное законодательство Курганской области – источник конституционного права России //Актуальные проблемы российского права на современном этапе /Сб. статей VI Всероссийской научн.пнкт.конф. Пенза, Знание, 2007. – С. 67-72. 0,4 п.л.

5. Мачинский А. В. Закрепление основ конституционного строя Российской Федерации в Уставе Курганской области //Актуальные проблемы судебно-правовой политики /Сб. статей. Пенза, Знание, 2007. – С. 56 – 63. 0,4 п.л.

6. Мачинский А. В. Сущность федеративного устройства Российской Федерации //Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе /Сб. статей VI Всероссийской научн.пркт.конф. Пенза, Знание, 2007. – С. 78-84. 0,4 п.л.

Подписано в печать 16.02.2010. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л., Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1