
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 г. Константин Анатольевич Ишеков¹

В статье подвергнут анализу юридический механизм реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации, который, по мнению автора, основан на общеправовых и специфических конституционных принципах, ориентирован на выполнение базовых функций конституций и уставов. Его структурными компонентами выступают: конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность участников правореализационных отношений; сами субъекты (участники) данного процесса; объекты; формы; способы; условия; гарантии осуществления основных законов. Представлен проект статьи о юридическом механизме реализации Устава (Основного закона) Саратовской области, который предлагается взять за основу и в других регионах России.

The author analyzes juridical mechanism of realization of Russian sub-federal units' constitutions and statutes. In the author's opinion this mechanism is based on general and specific constitutional principles and oriented on fulfillment of general and specific constitutions and statutes. It consists of the following structural elements: constitutional and legal relations, which include good behavior and activity of participants of law-realizing relations; entities (participants) of the process; objects; forms; options; conditions; guarantees of observance of general laws. The author also represents the project of the article about juridical mechanism of realization of the Statute (Basic Law) in Saratov region. This mechanism is suggested to be used as a framework for other Russian regions.

Ключевые слова: механизм правореализации, конституция, устав, субъект Российской Федерации, конституционный принцип, конституционно-правовые отношения, правомерное поведение, юридическая деятельность, гарантии правореализации.

Key words: mechanism of realization of law, constitution, statute, sub-federal units' of Russian Federation, constitutional principle, constitutional and legal relations, good behavior, legal activity, law-realization guarantees.

Коренная перестройка государственно-правовых отношений в России на рубеже 1990-х годов наметила новые направления конституционно-правового развития. Принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г., проходившее в условиях острой политической борьбы, противостояния федерального центра и регионов, способствовало созданию необходимых предпосылок для модернизации и развития федеративных отношений. У наделенных относительной самостоятельностью субъектов Российской Федерации появилась возможность принимать собственные конституции и уставы, обладающие верховенством в отношении регионального законодательства, но находящиеся внутри единого конституционно-правового пространства, в границах прямого действия федеральной Конституции.

Диалектическое единство конституционного законодательства России благоприятствовало формированию уникального правового феномена – механизма реализации конституций и уставов субъектов Федерации, совместившего в себе характерные признаки реализации федеральной Конституции и вместе с тем отражающего специфику региональных общественных отношений.

Как и любая юридическая конструкция, механизм реализации конституционного законодательства имеет свою внутреннюю структуру. Количество и состав структурных звеньев, содержание элементов механизма реализации конституционного (уставного) законодательства можно определить, исходя из анализа теоретических работ, исследования практики правотворчества и правореализации в Российской Федерации и ее субъектах.

Точки зрения исследователей на структурное построение механизма правореализации существенно расходятся. На взгляд В.О. Лучина, механизм реализации предполагает ее структуру и упорядоченность (субъекты, объекты, связи между ними) и включает факторы, формы, способы, условия и гарантии практического воплощения

¹Заведующий кафедрой конституционного и международного права юридического факультета Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: ishekov77@mail.ru).

Konstantin Ishekov, Head of Department of constitutional and international law of the law faculty of Altai state University, PhD in Law, associate Professor (E-mail: ishekov77@mail.ru).

конституционных норм с опорой на демократические принципы законности и справедливости². Несколько иначе механизм реализации конституционного законодательства представлен в работах Т.Д. Зражевской. По мнению автора, это – политико-правовые средства воплощения показателей и критериев жизнедеятельности государства (региона) субъектами конституционного законодательства с учетом конкретных условий, которые позволяют достичь закрепленные в законе цели; совокупность многоуровневых структур, форм и правовых средств выполнения целей законодательства в соответствии с определенным уровнем общественного развития в интересах осуществления потребностей народа в конкретных условиях³.

С учетом того, что каждый структурный элемент механизма правореализации имеет определенную значимость в обеспечении его функционирования, целесообразно рассмотреть его составные части более подробно, определить место и роль каждого действующего звена.

Одной из базовых юридических категорий, оказывающих наибольшее влияние на механизм конституционной (уставной) реализации, являются принципы права. Существовая в обобщенной форме, принципы создают необходимую правовую основу для функционирования всех звеньев данного механизма. На них ориентируются субъекты, реализующие конституционные (уставные) нормы. Как подчеркивает Г.А. Гаджиев, предназначение конституционных принципов предполагает прежде всего программирование, выбор общих ориентиров, иначе говоря – функции маяка⁴.

Следует отметить, что принципы реализации конституций и уставов как самостоятельная правовая категория недостаточно исследованы в юридической науке. Освещению в литературе, регламентации в конституционном и уставном законодательстве подлежит более широкое понятие – конституционные принципы, которые, в свою очередь, берут начало от принципов права, исследованных учеными с позиций общей теории юридической науки. Как полагает А.А. Джагарян, в конституционных принципах получают свое отражение, с одной стороны, общие харак-

теристики, присущие правовым принципам, а с другой – специфические черты, обусловленные предметной сферой и методологией конституционного права⁵. Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что принципы права служат своеобразными ориентирами для правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, подчеркивая тем самым особую роль принципов не только в правотворчестве, но и в области реализации права⁶.

Принципы права принято подразделять на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Как справедливо отмечено, общеправовые принципы являются конституционными⁷. Как следствие, их можно охарактеризовать не только с общеправовых позиций⁸. Специфично, что общеправовые принципы в разрезе конституционного права имеют явно выраженную отраслевую принадлежность, выступают в качестве его отраслевых начал. Конституционализация правовых принципов может производиться следующим образом: путем прямого поименования принципа в тексте Конституции; через установление в конституционном тексте принципно-содержательных норм-дефиниций, норм-целей, норм-задач, норм-функций; посредством достоверного определения принципного содержания отдельных или находящихся во взаимосвязи конституционных положений в конституционной практике⁹.

Думается, что дискуссии о составе и характере конституционных принципов всегда будут присутствовать в юридической науке. Принципиальные расхождения во взглядах обусловлены подходами к их классификации, целью проведения научного анализа. С позиций реализации конституций и уставов субъектов целесообразно дифференцировать их на принципы, которые провозглашены в тексте конституций и уставов, и принципы, которые используются в конституционной (уставной) практике, но не имеют прямого отражения в основных законах регионов. К первой категории следует отнести принципы

² См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 63.

³ См.: Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики. Дисс. ... доктора юрид. наук. Воронеж, 1999. С. 104, 105, 121.

⁴ См.: Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 23.

⁵ См.: Джагарян А.А. О природе конституционных принципов в национальной правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 2.

⁶ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учеб. М., 2011. С. 163–165.

⁷ См.: Кеня И.А. Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Росс. юстиция. 2013. № 4. С. 66.

⁸ Так, О.О. Миронов рассматривает принципы с позиции действия Конституции (см.: Миронов О.О. Механизм действия Советской Конституции / Отв. ред. Ю.В. Иванов. Красноярск, 1988. С. 22–26).

⁹ См.: Джагарян А.А. Указ. соч. С. 4.

демократии, законности, народовластия, единства и целостности территории, равноправия народов, разделения властей (ст. 2 Конституции Республики Алтай)¹⁰; принцип справедливости (преамбула Устава Калужской области)¹¹; принципы социальной справедливости, правового государства, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равноправия и самоопределения народов (преамбула Конституции Республики Дагестан)¹²; принципы провозглашения прав и свобод человека и гражданина как высших социальных ценностей, равноправия субъектов Федерации, целостности Российского государства, федерализма, местного самоуправления и гражданского общества (преамбула Устава Брянской области)¹³; принципы признания жизни, достоинства, прав и свобод человека и гражданина высшей общественной ценностью; принципы демократической, правовой, светской и республиканской государственности с социальной ориентацией (преамбула Устава Алтайского края)¹⁴; принципы создания гражданского общества и правового социального, светского государства (преамбула Устава Московской области)¹⁵.

Как показывает анализ, большинство принципов, непосредственно провозглашенных в конституциях и уставах субъектов, заимствовано из текста Конституции РФ. Наряду с закреплением принципов, спроецированных из федеральной Конституции, в региональной практике встречаются случаи провозглашения иных основных начал, прямо не указанных в Основном Законе, но используемых в деятельности органов конституционной юстиции, других органов власти и

вытекающих из общего духа Конституции. Среди подобного рода принципов в конституциях и уставах субъектов бывают отражены: принципы демократического правового общества (преамбула Конституции Республики Бурятия¹⁶, преамбула Конституции Республики Мордовия¹⁷); принцип конституционно-договорных отношений (преамбула Конституции Республики Саха (Якутия))¹⁸ и др.

Многие общие начала, обозначенные в региональных конституциях и уставах, активно используются в практике конституционных (уставных) судов¹⁹. Характерно, что наряду с применением принципов, зафиксированных в региональных основных законах, органы конституционной юрисдикции субъектов вслед за Конституционным Судом РФ ссылаются на принципы, не предусмотренные в конституциях и уставах. В числе таковых – например, принцип поддержания

¹⁶ См.: Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 4 июля 2014 г.) // Бурятия. 1994. 9 марта; 2014. 8 июля.

¹⁷ См.: Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 5 марта 2014 г.) // Известия Мордовии. 1995. 22 сент.; 2014. 6 марта.

¹⁸ См.: Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 8 июня 2012 г.) // Сборник законов Республики Саха (Якутия). 1992. Ст. 90; Ил Тумэн. 2012. 22 июня.

¹⁹ См.: постановление Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания “По делу о толковании части 1 статьи 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания” от 21 апреля 2006 г. // Вестник Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания. 2006. № 3; постановление Конституционного суда Республики Тыва “По делу о толковании части 1 статьи 28, статьи 54, частей 1 и 2 статьи 97 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Председателя Правительства Республики Тыва” от 2 февраля 2007 г. // Тувинская правда. 2007. 3 февр.; постановление Конституционного суда Республики Карелия «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия “Об образовании” в редакции Закона Республики Карелия от 15 мая 2007 года № 1080-ЗРК “О внесении изменений в статью 2 Закона Республики Карелия “О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия” и статью 6 Закона Республики Карелия “Об образовании” в связи с обращением гражданки Фроловой Светланы Васильевны» от 10 ноября 2008 г. // Карелия. 2008. 2 дек.; постановление Конституционного суда Республики Башкортостан «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Закона Республики Башкортостан от 17 декабря 2004 года № 133-з “О социальной поддержке жертв политических репрессий в Республике Башкортостан” в связи с жалобами граждан Дементьевой Анны Николаевны, Макарова Юрия Густавовича и Бочкарева Геннадия Петровича» от 30 апреля 2009 г. // Ведомости Государственного собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2009. № 12 (306). Ст. 787.

¹⁰ См.: Конституция Республики Алтай (Основной закон) от 7 июня 1997 г. (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ведомости Государственного собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21. С. 9; Сборник законодательства Республики Алтай. 2012. № 89 (95). Ч. 1. С. 4.

¹¹ См.: Устав Калужской области от 27 марта 1996 г. (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Губернский вестник. 2001. № 3; Приложение к газете “Весть” – Собрание нормативных правовых актов органов государственной власти Калужской области. 2013. 4 окт.

¹² См.: Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (в ред. от 17 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503; Дагестанская правда. 2014. 19 февр.

¹³ См.: Устав Брянской области от 20 декабря 2012 г. (в ред. от 3 апреля 2014 г.) // Официальная Брянщина. 2012. 21 дек.; 2014. 4 апр.

¹⁴ См.: Устав (Основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (в ред. от 19 июня 2014 г.) // Алтайская правда. 1995. 14 июня; 2014. 26 июня.

¹⁵ См.: Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. (в ред. от 9 июня 2014 г.) // Вестник Московской областной Думы. 1997. № 1; Ежедневные новости. Подмосковье. 2014. 19 июня.

доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного этапа адаптироваться к вносимым изменениям²⁰.

Как утверждает И.А. Алебастрова, исследуя зарубежный опыт, в государствах с недостаточно развитыми правовыми и конституционными традициями признание за судами права обращаться к абстрактным конституционным принципам превращает их в средства юридического обоснования и оправдания любых действий властей²¹. Возведение той или иной нормы в ранг конституционного принципа по усмотрению органа, интерпретирующего основной закон, вряд ли может положительно сказаться на практике конституционной реализации. Полагаем, что во избежание подобной ситуации на уровне регионов России целесообразно отображать как общие, так и специфические конституционные принципы в самих конституциях и уставах субъектов.

²⁰ См.: постановление Конституционного суда Республики Бурятия «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия Закона Республики Бурятия от 24 марта 2005 года № 1047-III «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» и постановления Правительства Республики Бурятия от 25 мая 2005 года № 176 «О временных нормах предоставления коммунальных услуг квалифицированным работникам, работающим и проживающим в сельской местности» в связи с жалобой гражданки М.Х. Серых» от 8 февраля 2012 г. // Бурятия. 2012. 14 февр.; постановление Конституционного суда Республики Дагестан «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2004 года № 64 «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа» и абзаца третьего пункта 15 Порядка осуществления денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2011 года № 20, в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова» от 10 декабря 2013 г. // Дагестанская правда. 2013. 13 дек.

²¹ См.: Алебастрова И.А. Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 12.

В целом общие и специфические конституционные принципы оказывают основополагающее воздействие на широкий спектр конституционно-правовых отношений. Принципы влияют на механизм реализации конституционного (уставного) законодательства извне, задают общий курс деятельности всех субъектов правореализации. Думается, что включение конституционных принципов в число элементов механизма реализации значительно сужает их предназначение. Скорее юридический механизм реализации основывается на этих принципах, функционирует в соответствии с их установками.

Рассматривая механизм действия, реализации Конституции, исследователи традиционно затрагивают вопрос о содержании ее функциональной роли в этом механизме, воздействии функций Основного Закона на другие элементы конституционного механизма правореализации. Отмечается, что функции осуществляют интеграцию всех компонентов общества²²; раскрывают сущность и социальное предназначение Конституции, характеризуют направления ее воздействия на конституционно-правовые отношения²³. Функции Основного Закона показывают эффективность конституционного регулирования в процессе общественного развития, динамику реализации конституционных норм²⁴. Таким образом, функции Конституции придают механизму ее реализации общую направленность, способствуют обеспечению стабильности, системности, длительности его функционирования на разных этапах исторического развития государства.

Содержание выполняемых функций, назначение конституционных предписаний, степень определенности, объем регулируемых отношений – эти и другие факторы детерминируют выбор конкретных средств и способов перевода конституционных установлений в правомерное поведение субъектов, а также конкретных форм осуществления этого процесса²⁵. Думается, что данные утверждения о функциональной роли Конституции РФ приемлемы и по отношению к механизму реализации региональных конституций и уставов.

Вместе с тем функции Конституции Российского государства, вне сомнения, имеют более широ-

²² См.: Топорнин Б.Н. Теоретические вопросы реализации конституции // Теоретические вопросы реализации Советской Конституции. М., 1982. С. 8.

²³ См.: Лучин В.О. Указ. соч. С. 33.

²⁴ См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2004. С. 122.

²⁵ См.: Лучин В.О. Реализация конституционных норм: общее и особенное // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. М., 1990. С. 47.

кое распространение как в пространстве, так и по субъектам конституционно-правовых отношений. По сравнению с функциями региональных конституций и уставов функции Конституции РФ менее подвержены изменениям, находятся за пределами воздействия многих национальных, географических и иных факторов регионального уровня.

Так же как и конституционные принципы, функции конституций и уставов не связаны исключительно с вопросами правореализации, а выполняют в том числе иные задачи, стоящие перед государством и обществом. Они не являются внутренним элементом механизма реализации, но тесно связаны с ним.

Не отрицая высокого значения всех компонентов механизма конституционной (уставной) реализации, отметим, что основной субстанцией данного механизма, его главными составными элементами выступают конституционно-правовые отношения, правомерное поведение и деятельность участников правореализации. Эти категории, с одной стороны, позволяют выразить проявляемую активность механизма правореализации вовне, с другой – вскрыть его внутреннее состояние²⁶.

Правоотношения занимают в механизме реализации права особое место. Ранее высказывалось мнение о том, что социалистическое право как специфическое средство общественного регулирования обладает единственной формой реализации – правовыми отношениями, что реализация всех юридических норм неизбежно проходит стадию правоотношений²⁷. Отмечалось, что конструкция реализации конституционных установлений вне правоотношений вряд ли может быть отнесена к юридическим категориям²⁸.

Как представляется, правоотношения замыкают на себе и другие компоненты реализации конституций и уставов – правомерное поведение и деятельность их участников. Содержанием общественного отношения является поведение его субъектов. По мнению М.М. Рассолова, если поведение отклоняется от требований правовой нормы, то и само общественное отношение отклоняется от своей модели – правового отношения²⁹.

Не возникает сомнений в том, что поведение участников механизма реализации конституции или устава должно быть исключительно правомерным. Как справедливо замечал В.В. Лазарев, реализация правовых норм достигается единственно правомерным поведением³⁰. Достоверны также слова В.О. Лучина, утверждавшего применительно к соблюдению, что только при условии правомерности оно выступает в качестве формы реализации конституционных предписаний³¹. Отметим, что данное правило распространяется и на другие формы осуществления Конституции. Правомерное поведение – еще один характерный элемент механизма реализации Основного Закона.

Действия лежат в основе не только правовых отношений, но и другой, смежной категории – юридической деятельности. Как полагает В.П. Беляев, активную, динамическую сторону юридической деятельности составляют правовые действия и операции. Первые из них служат фундаментом любой юридической деятельности, вторые являются совокупностью взаимосвязанных действий, объединенных локальной целью и направленных на решение какой-то обособленной задачи³².

К правореализационной деятельности как разновидности деятельности юридической данное определение вполне применимо. Учитывая, что по своей сути правореализационная деятельность есть совокупность юридически значимых действий, имеющих систематический характер и направленных на достижение поставленной цели, можно утверждать следующее: деятельность – это основной элемент механизма реализации конституций и уставов. Если правомерное поведение, правовые отношения могут существовать как в активной, так и в пассивной форме, то деятельность уполномоченных субъектов всегда активна, она заставляет работать механизм правореализации в полную силу.

Непосредственными участниками правореализационных отношений выступают субъекты механизма осуществления региональных конституций и уставов. Поскольку правовые отношения, связанные с реализацией конституционного (уставного) законодательства, являются частью конституционно-правовых отношений, состав и характеристики их субъектов коррелируют между

²⁶ См.: Решетов Ю.С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма / Науч. ред. Ф.Н. Фаткуллин. Казань, 1980. С. 66.

²⁷ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. М., 1982. С. 95; Хайкин Я.З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. С. 172.

²⁸ См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 84.

²⁹ См.: Рассолов М.М. Проблемы теории правоотношения // Правовая культура. 2012. № 1. С. 54.

³⁰ См.: Лазарев В.В. Применение советского права / Науч. ред. Б.С. Волков. Казань, 1972. С. 9.

³¹ См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 89.

³² См.: Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве / Науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 13.

собой, однако степень участия различных субъектов правоотношений в механизме реализации конституций и уставов может не совпадать.

Характерно, что в реализации конституционно-правовых отношений на региональном уровне могут участвовать те же лица, объединения, органы, территориальные образования, что и на федеральном. Принципиальная разница заключается в объеме реализуемых ими прав и обязанностей. В субъектах Российской Федерации круг правомочий участников конституционных правоотношений значительно уже. Он ограничен перечнем предметов ведения и полномочий, установленных в ст. 72 и 73 Конституции РФ и конкретизированных в федеральном и региональном законодательстве. Как следствие, существенно различаются возможности участия тех или иных субъектов правоотношений в реализации региональных конституций и уставов.

Субъекты правоотношений используют свои правореализационные возможности в разной степени. Например, народ (население) субъекта, будучи частью многонационального российского народа, источника государственной власти и носителя суверенитета, юридически имеет широкие возможности по реализации конституционных и уставных норм, но пользуется ими на практике крайне редко. В большей степени народ (население) субъекта задействован в механизме правореализации в национально-государственных образованиях в составе России, а именно – в тех республиках, в которых конституция принимается или изменяется посредством проведения республиканского референдума. При этом правотворческая активность населения республик на протяжении последнего времени остается невысокой. По данным Центральной избирательной комиссии РФ, за прошедшие 10 лет лишь в двух республиках проводились подобного рода конституционные референдумы: в Чеченской Республике (2 декабря 2007 г.) и в Республике Тыва (11 апреля 2010 г.)³³.

В целом в период с 2003 по 2013 г. на территории Российской Федерации было проведено всего 13 региональных референдумов. При этом на 11 из них решался вопрос об образовании новых субъектов Федерации в результате объединения граничащих территорий³⁴.

Отдельные физические лица (граждане России и лица, не имеющие гражданства Российской Фе-

дерации), образующие состав населения субъектов, включаются в механизм реализации конституций и уставов преимущественно тогда, когда дело касается защиты их конституционных прав и свобод. Определенное ограничение правореализационных возможностей индивидов заключается в том, что реализация прав и свобод человека и гражданина связана лишь с определенным типом правовых норм – управомочивающими нормами. Именно управомочивающие, но не обязывающие или запрещающие нормы предоставляют обладателю прав возможность свободного выбора варианта, порядка их использования³⁵. Пожалуй, единственное исключение – обязанность граждан соблюдать конституцию или устав. Иные участники механизма правореализации (например, органы публичной власти) могут воплощать в практику более широкий спектр конституционных (уставных) норм.

В отдельных регионах предусмотрены специфические нормы, регламентирующие деятельность общественных объединений. В целом вопросы организации и функционирования общественных объединений в большей степени урегулированы на федеральном уровне. Конституционная (уставная) регламентация их деятельности на уровне регионов является фрагментарной. Как следствие, участие общественных объединений в механизме реализации конституций и уставов субъектов по сравнению с другими участниками правореализационных отношений является незначительным.

Традиционно в числе субъектов конституционно-правовых отношений выделяют государство. В механизме осуществления конституций и уставов Российское государство выступает в тесной связке с другими субъектами, в правореализационной деятельности которых, по сути, и воплощаются соответствующие государственные функции. Еще в советское время применительно к государству как субъекту конституционной реализации была высказана важная мысль, имеющая значение для анализа современного состояния механизма реализации. Отмечалось, что государство может представлять собой и организацию политической власти трудящихся, и систему советских государств, и систему органов³⁶. Данная идея не потеряла актуальности и в отношении

³³ См.: Информация о выборах и референдумах // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ // <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата обращения 27.12.2013 г.).

³⁴ См.: там же.

³⁵ См.: Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (Теория и практика современности). М., 2005. С. 142.

³⁶ См.: Стумбина Э.Я., Кузнецов А.В., Эглитис В.В. Механизм реализации конституции (Государственно-правовой аспект) / Под ред. Э.Я. Стумбиной. Рига, 1984. С. 58.

современного Российского государства, которое на данный момент с учетом его федеративного устройства играет роль субъекта, воплощающего в жизнь не только нормы федеральной Конституции, но и осуществляющего положения региональных конституций и уставов.

Проецируя обозначенную позицию на настоящее время, отметим, что Российская Федерация есть организация политической власти, имеющая начало от ее многонационального народа; часть общегосударственных полномочий реализуется через систему отношений центра и регионов, входящих в состав Федерации; в распоряжении государства имеется государственный аппарат – система федеральных органов власти, – через деятельность которых государство осуществляет большую часть задач, связанных с реализацией конституционного законодательства.

В то же время федеральные органы власти принято выделять в качестве самостоятельного участника конституционной реализации. Следует подчеркнуть, что отдельные нормы региональных конституций и уставов также осуществляются с их участием. Однако по сравнению с другими субъектами, действующими на уровне регионов (прежде всего органами государственной власти субъектов Федерации), степень участия федеральных органов государства в механизме осуществления конституций и уставов субъектов менее значительна по объему реализуемых норм и полномочий.

Непосредственными участниками отношений по осуществлению норм региональных конституций и уставов являются субъекты Федерации, на территории которых и происходит основная правореализационная деятельность. Так же как и государство, регионы обладают собственной системой органов власти, на которых возлагается основная работа по претворению предписаний основных законов в конкретных субъектах Федерации.

Внутренняя часть положений конституций и уставов посвящена организации и деятельности этих органов. основополагающие конституционные (уставные) нормы, обязывающие обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина в регионе, также адресованы прежде всего органам власти. С их участием осуществляются многие другие положения конституций и уставов, направленные на регулирование ключевых правоотношений регионального уровня.

Участниками механизма реализации конституций и уставов выступают и муниципальные образования, территории которых образуют территориальное пространство субъектов Федерации.

Подобно государству и регионам муниципальные образования реализуют конституционные и уставные нормы через деятельность иных участников правореализационных отношений. На муниципальном уровне основным субъектом механизма осуществления конституций и уставов выступают органы местного самоуправления.

Сопоставление норм об организации местного самоуправления, изложенных в Конституции РФ и федеральном законодательстве, с положениями региональных конституций и уставов позволяет сделать вывод о том, что региональные конституционные и уставные нормы преимущественно воспроизводят положения федерального законодательства. Оригинальные положения о местном самоуправлении в текстах конституций и уставов, как правило, отсутствуют. В этой связи можно заключить, что в ходе своей деятельности органы местного самоуправления реализуют в большей мере предписания федерального законодательства и фактически исключаются из механизма реализации региональных конституций и уставов.

Таким образом, несмотря на значительное количество потенциальных участников механизма конституционной (уставной) правореализации, большинство из них либо полностью исключены из механизма правореализации либо крайне ограничены в своих правореализационных возможностях. Сравнительный анализ статуса субъектов реализации региональных конституций и уставов позволяет со всей уверенностью заявить, что максимально широким набором правореализационных полномочий, возможностью всестороннего воплощения большинства конституционных (уставных) норм обладают органы государственной власти субъектов Федерации.

Категория “субъект” механизма правореализации неразрывно связана с категорией “объект”. Поскольку механизм реализации конституций и уставов в большинстве случаев находит свое выражение в правовых отношениях, следует полагать, что объектом этого механизма выступает то, на что направлены действия субъекта соответствующих правоотношений. Объект правового отношения – это явление реальной действительности, обладающее системой существенных свойств или качеств, с которыми норма права связывает правомочия и обязанности участников правового отношения, – такова точка зрения В.С. Основина³⁷. В.Т. Кабышев называет следующие объекты конституционно-правовых отношений: государствен-

³⁷ См.: *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 62.

ная территория, материальные ценности (имущественные блага), личные неимущественные блага, поведение граждан, действия органов государства и их должностных лиц, общественных объединений, бездействие или событие³⁸. По большому счету на уровне регионов современной России объектами конституционно-правовых отношений выступают те же ценности и юридические факты. Отличие заключается в том, что объекты механизма реализации конституций и уставов так или иначе связаны с территорией субъектов Федерации, а сфера распространения конституционно-правовых отношений ограничена территориальным пространством конкретного региона.

Важное место в механизме конституционной (уставной) реализации занимают формы и способы осуществления конституций и уставов. Они есть необходимые элементы перевода базовых юридических норм в реальные общественные отношения, правосознание и правомерное поведение участников конституционной (уставной) реализации. Конкретный выбор форм и способов реализации зависит от целого ряда обстоятельств (характера реализуемых норм, условий реализации, фактической ситуации и проч.). Один из главных факторов, определяющих возможность употребления существующих форм и способов, – правовой статус субъекта, реализующего конституцию или устав, его права и обязанности, выполняемые функции, стоящие перед ним задачи.

Способы и формы реализации Конституции имеют единое начало. Они обусловлены необходимостью осуществления функций государства, являются элементами единого механизма конституционной правореализации. На практике бывает достаточно сложно разграничить их между собой, поскольку механизм реализации имеет целостный, монолитный характер. Различие между способами и формами правореализации весьма относительно и преследует в основном теоретические цели. В частности, потребность в их разграничении возникает при необходимости исследования их отдельных видов, составных частей.

Дифференциацию форм и способов реализации конституций и уставов можно провести по следующим основаниям:

в зависимости от содержания реализуемых конституционных (уставных) норм. Формы выражаются в реализации как материальных, так и процессуальных норм. Способы, как правило,

связаны с практическим воплощением процессуальных норм;

по кругу участников. В процессе осуществления конституций (уставов) в форме соблюдения, исполнения и использования участвует широкая группа субъектов правореализации. Способы реализации конституционных (уставных) норм в большей мере детерминированы полномочиями органов власти;

по характеру правореализации. Формы реализации конституций и уставов могут проявляться не только в активной деятельности, но и в правомерном поведении, правосознании, правоотношениях, которые не всегда требуют выполнения каких-либо действий от участников правореализации. Общее содержание правовых способов реализации составляет исключительно активная деятельность участников правореализации.

В целом размежевание способов и форм реализации можно осуществить только по совокупности отличительных признаков. Исследование теоретических подходов к сопоставлению способов и форм правореализации дает понять, что какой-то единый и неоспоримый критерий их разграничения в современной юридической науке пока еще не разработан.

Механизм реализации конституций и уставов вряд ли может эффективно функционировать без наличия действенных юридических гарантий. Следует отметить, что наибольшее количество публикаций, посвященных проблемам гарантирования реализации конституционно-правовых норм, приходится на советский период, в том числе существенное внимание уделялось разработке дефиниции гарантий.

Ф.М. Рудинский и О.О. Миронов указывали, что реальность Конституции обусловлена системой гарантий или условий ее осуществления, а также средств охраны ее положений, содержащихся в правовых нормах³⁹. По мнению Н.А. Бобровой, гарантии реализации государственно-правовых норм – это определенные средства реализации предписаний, которые имеют юридическое значение и организационное оформление, содержащихся в нормах государственного права, способы достижения целей, заданных этими нормами, а также организационно-правовые условия перевода регулирующих свойств государственного права в реальную действительность, в фактическое поведение участников государственно-правовых

³⁸ См.: Кабышев В.Т. Конституционно-правовые отношения // Конституционное право России / Под ред. Г.Н. Комковой. М., 2005. С. 22, 23.

³⁹ См.: Рудинский Ф.М., Миронов О.О. Социально-правовые проблемы реализации Советской Конституции // Правоведение. 1983. № 5. С. 17–24.

отношений⁴⁰. Не трудно заметить наличие разных подходов к определению гарантий. В первом случае это – условия, во втором – правовые средства.

Можно констатировать, что в науке сложилось устойчивое мнение о том, что гарантии следует подразделять на общие и специальные. Под первыми понимаются экономические, политические, идеологические условия и предпосылки, создающие реальную обстановку для осуществления правовых норм, а под вторыми – юридические способы и средства, обеспечивающие конкретные условия и порядок реализации (защиты) правовых норм⁴¹.

Как представляется, определение условий реализации конституционных норм в качестве их гарантий не совсем точно. Условия могут иметь и неблагоприятный характер для реализации норм права, затруднять их практическое осуществление. При этом обеспеченная юридическими гарантиями реализация правовых норм может все-таки происходить в штатном режиме. И наоборот, даже при наличии идеальных условий, не имея четких юридических гарантий, нормы конституции или устава могут оставаться нереализованными. Справедливо мнение М.А. Шафира, в соответствии с которым механизм действия Конституции включает в себя не только политические, социальные, идеологические, правовые элементы (условия), но и гарантии, которые обеспечивают воздействие Конституции на общественную жизнь⁴². В.О. Лучин верно утверждает, что при всем значении экономических, политических, идеологических и других факторов они не могут автоматически обеспечить реализацию Конституции и способны выполнить свое назначение только с помощью специальных гарантий и процедур⁴³.

Сказанное позволяет полагать, что условия реализации и гарантии реализации – различные элементы единого механизма осуществления конституции или устава. Безусловно, данные категории весьма близки по своему смыслу, но их полное отождествление представляется неверным.

С учетом изложенных точек зрения, результатов анализа региональной практики можно заключить, что юридический механизм реализации

конституций и уставов субъектов Российской Федерации основан на общеправовых и специфических конституционных принципах, ориентирован на выполнение базовых функций конституций и уставов. Его структурными компонентами выступают: конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность участников правореализационных отношений; сами субъекты (участники) данного процесса; объекты; формы; способы; условия; гарантии осуществления основных законов.

Для того чтобы правосоздающие и правореализующие субъекты могли использовать механизм осуществления конституционных (уставных) норм с наибольшей эффективностью, представляется необходимым отражать все указанные элементы в концентрированной форме непосредственно в конституциях и уставах. Применительно к федеральному уровню подобные предложения уже высказывались⁴⁴. Опыт включения в Основной закон субъекта отдельных статьи, синтезирующей структурные компоненты механизма реализации, имеется и в отдельных регионах. Например, в Уставе Воронежской области содержится ст. 83 “Обеспечение реализации положений настоящего Устава Воронежской области”, в которой так или иначе представлены отдельные элементы механизма его реализации. Однако механизм осуществления Устава четко не структурирован, наблюдается некоторое смешение понятий. Упоминается всего лишь одна из существующих форм реализации – применение. Иные формы реализации Устава – соблюдение, исполнение и использование в данной статье не отражаются. Кроме того, сообщается о нормоконтроле, толковании Устава, которые можно отнести к функциональным способам реализации Основного закона субъекта. Содержатся нормы об органах власти, их полномочиях, действующих в течение переходного периода и позднее (организационный способ реализации)⁴⁵. Представленный перечень элементов механизма осуществления Устава – далеко не исчерпывающий.

Принимая во внимание сказанное, в основные законы субъектов целесообразно включать модельную статью о реализации конституции или

⁴⁰ См.: *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 18.

⁴¹ См.: там же. С. 20.

⁴² См.: *Шафир М.А.* Механизм и основные сферы действия Советской конституции // Сов. гос. и право. 1979. № 10. С. 13.

⁴³ См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 137, 138–270, 447.

⁴⁴ См.: *Дюрягин И.Я.* О понятии механизма реализации нормативных правовых актов // Механизм реализации нормативных правовых актов. Сб. науч. тр. / Под ред. И.Я. Дюрягина. Челябинск, 1995. С. 14; *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 13.

⁴⁵ См.: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 27 мая 2014 г.) // Коммуна. 2006. 10 июня; Молодой коммунар. 2014. 30 мая.

устава, излагая ее положения с учетом региональной специфики. Автором исследования разработан и направлен в Саратовскую областную Думу в мае 2014 г. проект статьи о юридическом механизме реализации Устава (Основного закона) Саратовской области, которую рекомендовано взять за основу и в других регионах России.

В частности, гл. XIV Устава (Основного закона) Саратовской области предложено дополнить статьей 76 следующего содержания:

“Статья 76. Юридический механизм реализации Устава (Основного закона) Саратовской области

1. Реализация Устава (Основного закона) Саратовской области представляет собой постоянный и непрерывный процесс его осуществления, который выражается в конституционно-правовых отношениях; в систематической, целенаправленной, активной деятельности и правомерном поведении субъектов его реализации.

2. Реализация Устава (Основного закона) Саратовской области производится в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и иными правовыми принципами: законности, справедливости, правовой определенности, гарантированности, добросовестности, разумности.

3. Юридический механизм реализации Устава (Основного закона) Саратовской области составляют конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность субъектов; формы; юридические способы; условия и правовые гарантии реализации Устава (Основного закона) Саратовской области.

4. Субъектами реализации Устава (Основного закона) Саратовской области являются население Саратовской области, государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления, их должностные лица, физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица с двойным гражданством и лица без гражданства), проживающие на территории Саратовской области, общественные объединения и иные институты гражданского общества.

5. Устав (Основной закон) Саратовской области реализуется в форме соблюдения, исполнения, использования и применения.

6. Устав (Основной закон) Саратовской области реализуется посредством учреждения и формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления (организационно-пра-

вовой способ), принятия нормативных правовых актов Саратовской области (правотворческий способ) и толкования Устава (Основного закона) Саратовской области (интерпретационный способ).

7. Органы государственной власти Саратовской области обеспечивают создание благоприятных экономических, политических, социальных и иных условий, необходимых для реализации Устава (Основного закона) Саратовской области.

8. Правовыми гарантиями реализации Устава (Основного закона) Саратовской области являются учреждение системы органов государственной власти Саратовской области, обеспечивающих охрану Устава (Основного закона) Саратовской области; создание государственных и негосударственных органов, общественных объединений и иных институтов гражданского общества, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина на территории Саратовской области; государственный и общественный контроль за реализацией Устава (Основного закона) Саратовской области; ответственность за нарушение норм Устава (Основного закона) Саратовской области”.

Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что в каждом субъекте Российской Федерации сформировался собственный механизм реализации конституций или уставов. Специфика процессов осуществления региональных конституционных (уставных) норм обусловлена наличием у субъектов Федерации своей системы законодательства; верховенством конституций и уставов в правовом пространстве регионов; относительной самостоятельностью субъектов в отношениях с федеральным центром; правом реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и вопросам исключительного ведения регионов; возможностью самостоятельной организации системы региональных органов государственной власти, обладающих собственной компетенцией по решению управленческих задач регионального масштаба.

Результаты исследования позволяют утверждать, что реализация конституций и уставов регионов имеет важное самостоятельное значение в построении базовых государственно-правовых отношений регионального уровня, но вместе с тем является органично встроенным элементом единого механизма реализации конституционно-го законодательства России.