

**Н.А. Михалева. КОНСТИТУЦИИ И УСТАВЫ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ).
М.: Юркомпани, 2010. 365 с.**

Автор рецензируемой монографии – Надежда Александровна Михалева, известный российский ученый-конституционалист, специалист в области конституционного права России и зарубежных стран, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ.

Рецензируемая работа может быть охарактеризована как крупное комплексное монографическое исследование, выполненное в стиле высокой научной теории с использованием системно-институционального метода. В книге пять глав, охватывающих в общей сумме 24 параграфа. Автором последовательно, весьма обстоятельно и развернуто исследуются пять направлений (аспектов) в характеристиках сущности, формы и содержания конституций (уставов) субъектов РФ, соответствующих наименованиям глав: “Сущность и форма региональных конституций и уставов субъектов Российской Федерации”; “Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации”; “Закрепление основ конституционного строя в региональных основных законах”; “Закрепление основ правового статуса личности в региональном конституционном законодательстве”; “Конституционная регламентация системы органов публичной власти в субъектах Российской Федерации”.

Н.А. Михалева проводит анализ истории становления и развития конституций и уставов субъектов РФ на основе различения законодательства трех этапов: советского, постсоветского (перестроечного) и современного. Весьма полно прослеживаются основные события и документы, касающиеся возникновения и преодоления сепаратистских тенденций в развитии регионального законодательства в “перестроечный период”. Характеристика юридических свойств конституций и уставов субъектов РФ, данная в монографии, построена в двух измерениях: с одной стороны, связана с выявлением специфических признаков основных законов регионального уровня в федеративном государстве в сравнении с федеральной Конституцией; с другой – представляет авторское воспроизведение и дальнейшее, достаточно весомое развитие теоретических представлений о Конституции вообще (в связи с раскрытием содержания каждого из формально-юридических признаков Конституции); выделением специального параграфа о действии конституции (устава) субъекта РФ во времени, пространстве и по кругу лиц и др. (с. 34–54). В самостоятельных развернутых параграфах исследуются такие аспекты в характеристике формально-юридических признаков конституций (уставов) субъектов РФ, как их структура (с. 54–76) и порядок принятия и изменения (с. 76–92).

Значительный по объему анализ посвящен конституционно-правовому статусу субъектов РФ. Даны развернутые характеристики содержания каждого из закрепленных в Конституции РФ принципов ее федеративного устройства “через призму региональных основных законов”. В связи с анализом содержания понятий “территориальная целостность”, “государственная целостность”, “государственное единство” осу-

ществлен обзор концепций суверенитета, делимости суверенитета, ограниченного (частичного) суверенитета республик в составе Российской Федерации. Представляет интерес приведенная в монографии систематизация гарантий обеспечения конституционного принципа целостности федеративного государства, осуществленная посредством анализа Конституции РФ, законов РФ о введении чрезвычайного и военного положений, Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. (с изм.), постановлений Конституционного Суда РФ, научной доктрины и др. Соответствующие гарантии оцениваются автором как российская модель института “федеративного вмешательства” или “федеративной интервенции” (с. 102–106). В связи с проведением сравнительного исследования развития в региональном законодательстве закрепленного в Конституции РФ принципа равноправия и самоопределения народов, населяющих регионы, Н.А. Михалева приходит к выводу, что “в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономных образований подчеркивается национальный характер государственности” (с. 107). В анализе принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов автор особое внимание обращает на право опережающего правотворчества субъектов Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов. Дан интересный обзор “диаметрально противоположных суждений” в научной литературе и оценки в официальной практике процедуры опережающего правотворчества субъектов Федерации (с. 114–116).

В работе проведен сравнительный анализ правового закрепления статуса субъектов РФ в их конституциях (уставах). Различаются и подвергаются анализу восемь элементов конституционно-правового статуса субъектов Федерации. Характеристика каждого из них осуществлена на основе сравнений содержания конституций (уставов) субъектов РФ между собой и в сопоставлении с разнообразным федеральным законодательством, регулирующим статус субъектов РФ в диалектике практических процессов преодоления противоречий, осуществления согласований и достижения единства в Российской Федерации в период с начала 90-х годов XX в. и по настоящее время. С целью характеристики конституционно-правового статуса субъекта РФ исследуется также понятие “региональная правовая система”, очерчена суть научных дискуссий о его соотношении с категорией “система регионального законодательства”. На основе анализа текстов конституций (уставов) субъектов РФ составлен собирательный перечень вопросов исключительного ведения субъектов Федерации (с. 148, 149). Обращается внимание на провозглашение в ряде конституций (уставов) общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров составной частью региональной правовой системы (с. 143). Делается справедливый вывод о том, что

“международная правосубъектность регионов ограничена государственным суверенитетом России и может реализовываться лишь в системной связи с международной правосубъектностью Федерации” (с. 155).

Среди крупных направлений исследования в монографии Н.А. Михалевой – выявление общего и особенного в закреплении основ конституционного строя в региональных основных законах. На основе сопоставления конституций (уставов) субъектов РФ, федерального законодательства о выборах и референдумах в субъектах РФ, одноименных законов в субъектах РФ, законов Российской Федерации о гражданской законодательной (народной) инициативе проведен сравнительный анализ порядков, условий и пределов реализации соответствующих форм непосредственного народовластия в регионах; при этом проводится параллель с однородными формами народовластия федерального уровня (с. 171–176). В связи с характеристикой особенностей закрепления в конституциях (уставах) субъектов РФ принципа республиканской формы правления автор считает, что “в переходный период от авторитаризма к либеральной демократии президентская форма правления более эффективна на федеральном уровне, на региональном – смешанная” (с. 177). Предлагается весьма интересное политологическое и правовое (юридическое) исследование статусов партий (их отделений в субъектах РФ) и религиозных объединений (групп, сект), действующих в Российской Федерации, приводятся социологические данные об их видах и перечнях. Осуществлен анализ соответствующего международного и российского федерального законодательства, в том числе новейшие изменения последнего, проведены интересные параллели функциональных и статутных особенностей каждого из указанных видов общественных объединений (с. 180–198).

Много места в рецензируемой научной работе занимает исследование основ правового статуса личности в региональном конституционном законодательстве. Н.А. Михалева исходит из обоснованной посылки, что применительно к субъектам Федерации правильнее говорить не о регулировании, не о предоставлении, но о закреплении прав и свобод человека и гражданина (с. 222, 228), о “механическом воспроизведении на региональном уровне основ правового статуса личности, сформулированных в федеральной Конституции” (с. 221, 222). Вместе с тем обращается внимание на особенности закрепления в конституциях (уставах) субъектов РФ морально-нравственных ценностей народов России (с. 227, 257 и др.). В монографии осуществлен также сравнительный анализ норм конституций (уставов) субъектов РФ об обязанностях (с. 258–260). В этой связи делается наиболее общий вывод: «регионы, основываясь на приоритете федеральной Конституции, воспроизводят конституционные обязанности граждан избирательно, и только редкие конституции уделяют этому вопросу особое внимание (гл. 5 Конституции Алтая – “Обязанности гражданина и человека”) (с. 258).

Значительный объем исследования в книге занимает анализ конституционной регламентации системы органов пуб-

личной власти в субъектах РФ (с. 265–361). Соответствующая глава выполнена на большом объеме разнообразного нормативного материала уровня Федерации и субъектов РФ. В работе даны “списки”, описаны предметы регулирования действующих в субъектах РФ специальных, комплексных законов (положений) субъектов РФ о статусе региональных законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ (их комиссиях и комитетах) (с. 268, 269, 293); специальных законов о региональной законодательной инициативе (с. 282); о нормативных актах субъектов РФ (с. 282); положений о депутатских объединениях региональных парламентов (с. 291, 292); законов о статусе депутатов законодательных органов субъектов РФ; законов (положений) субъектов РФ о выборах депутатов региональных парламентов (с. 272); законов о контрольно-счетных палатах субъектов РФ. Проведена систематизация специального законодательства субъектов РФ об организации и статусе исполнительной власти субъектов РФ. Таким же образом представлены обзоры системы и предмета законов субъектов РФ о местном самоуправлении, муниципальной службе; о конституционных (уставных) судах, мировых судьях и др.

Весьма важным с позиции запросов теории и практики является проведенное автором специальное (в объеме параграфа) исследование по теме “Координация правотворческой деятельности федеральных и региональных органов власти” (с. 342–361). Актуальность данной проблематики связана с перспективой приближения российского федеративного устройства к популярной в зарубежных странах модели кооперативного федерализма. Привлекательность монографии придает объемная систематизация и анализ постановлений и определений Конституционного Суда РФ, сопутствующие каждому из выделенных автором аспектов исследования темы.

В завершение отметим, что новая работа проф. Н.А. Михалевой представляет собой солидное монографическое исследование, выполненное на высоком профессиональном уровне. Книга вобрала в себя новейшие достижения российской научной теории федерализма и обеспечила ее дальнейшее развитие. В ней содержится обширный анализ новейших изменений в законодательстве Российской Федерации и субъектов РФ. Автором высказываются глубокие суждения по вопросам научной теории и практики федеративного государственного строительства России. Научный труд проф. Н.А. Михалевой “Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (Сравнительное правовое исследование)” может быть оценен как одно из рубежных событий в развитии российской науки о конституционном статусе субъектов РФ.

Жанна Иосифовна Овсепян,
зав. кафедрой государственного
(конституционного) права юридического
факультета Южного федерального
университета, доктор юрид. наук, проф.
(Тел.: (8-863) 2-557-238)