

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Сергей Александрович Глотов*

Рецензия на монографию: Ишеков К. А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. М. : РПА Минюста России, 2013. — 276 с.

В науке конституционного права проблемы реализации Основного Закона всегда находились в центре исследовательского внимания. Однако большинство научных изысканий было сфокусировано на вопросах реализации федерального конституционного законодательства. Многие разработки подготовлены еще в советское время и, как следствие, имея безусловное значение в развитии общей теории правореализации, не могут отражать всей специфики осуществления законодательства в условиях современного федеративного устройства России.

Автор рецензируемой монографии предпринял весьма успешную попытку восполнить указанные пробелы юридической науки, не только рассмотрев в комплексе общетеоретические вопросы, характеризующие механизм осуществления норм права, Конституции, действующего законодательства, но и раскрыв главную суть конституционной (уставной) правореализации применительно к региональному уровню функционирования государственной власти. Ему удалось доказать, что органы государственной власти в регионах выступают центральным элементом механизма реализации конституционного (уставного) законодательства. Они претворяют в жизнь наиболее важные нормы конституций и уставов, используя все приемлемые способы, реализуя основные законы во всех известных формах (с. 84).

Развернутая и логичная структура монографии позволила последовательно проанализировать наиболее актуальные направления реализации конституционного законодательства органами власти, выполнить поставленные научные задачи. Работа включает в себя введение, два раздела, охватывающие пять глав, девятнадцать параграфов, заключение и приложения.

Оригинальна идея определения признаков единства реализации конституционного (уставного) законодательства как части единого конституционно-правового пространства России, обоснованная в первом разделе монографии. Автор дифференцирует их по наличию связи с такими правовыми явлениями и институтами, как основы конституционного строя Российской Федерации; юридические свойства Конституции России; единство системы федеральных и региональных органов власти (за исключением органов законодательной власти, не имеющих иерархической подчиненности); правотворческая и правореализационная деятельность органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах, единый механизм правового регулирования и правореализации на всех уровнях государственной деятельности (с. 24–25).

* Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Международного юридического института, доктор юридических наук, профессор.

По итогам анализа сделан справедливый вывод о том, что процесс реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации протекает в границах единого механизма реализации конституционного законодательства России, органически встроены в этот целостный механизм (с. 19).

Отличается новизной авторский подход к определению юридического механизма реализации конституций и уставов субъектов, основанный на общеправовых и специфических конституционных принципах, ориентированный на выполнение базовых функций конституций и уставов. Его структурными компонентами выступают: конституционно-правовые отношения, включающие правомерное поведение и деятельность участников правореализационных отношений; субъекты (участники) данного процесса; объекты; формы; способы; условия; гарантии осуществления основных законов (с. 42). В результате исследования предложен проект статьи о юридическом механизме реализации Устава (Основного закона) Саратовской области, который предлагается взять за основу и в других регионах России.

В работе акцентируется внимание и на других юридических категориях, связанных с механизмом реализации конституционного законодательства. Заметно обогащен понятийный аппарат определения правового пространства государства, реализации конституций и уставов субъектов, форм и способов осуществления основных законов.

Во втором разделе монографии проведен обстоятельный анализ юридических способов и гарантий реализации конституций и уставов органами государственной власти.

Обосновывая потребность создания оптимальной, сбалансированной системы органов власти как необходимого условия реализации конституций и уставов, автор приходит к резонному выводу о том, что конституционные (уставные) суды необходимо учредить во всех субъектах Федерации и ввести соответствующие императивные нормы в федеральное законодательство. В связи с этим предлагается развить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», включив в него положения об общих принципах организации судебной власти в субъектах Федерации и изменив название: «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В работе указывается на серьезное препятствие, существующее на пути принятия подобных дополнений, связанное с тем, что к судам субъектов юридически отнесены не только конституционные (уставные) суды, но и мировые судьи. Идея автора о выведении мировых судей из состава органов власти субъектов и включении их в систему федеральных судов общей юрисдикции видится вполне конструктивной. Сегодня приходится с сожалением констатировать, что мировые судьи находятся в финансовой зависимости от федеральных структур, их статус и порядок осуществления ими правосудия регламентируется в основном федеральным законодательством, они выносят решения именем Российской Федерации. В сложившихся условиях выглядит логичным принятие предложенного К. А. Ишековым проекта главы III.1 «Судебные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» и новых редакций отдельных статей указанного закона (с. 127–130, 266–270).

Нельзя не отметить рациональные предложения автора по совершенствованию процесса правотворчества как одного из способов реализации конституций и уставов. Выступая сторонником принятия законов о правотворчестве

или о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность всех региональных органов власти, участвующих в законотворчестве, он рекомендует изменить п. 2 ст. 5 Федерального закона, указав, что порядок реализации законодательного процесса устанавливается законом субъекта Федерации (с. 193, 266).

Интересен авторский подход к толкованию юридических норм как способу реализации конституций и уставов субъектов Федерации. К. А. Ишеков считает неверной позицию, в соответствии с которой в процессе толкования конституции или устава органами государственной власти возникают новые конституционно-правовые нормы. Мнение о том, что нормативно-правовые установления, создаваемые в результате интерпретации, не должны искажать смысл конституционных (уставных) норм или существовать автономно от них, заслуживает одобрения и поддержки (с. 216).

Достижению положительных результатов способствовало привлечение статистических данных, результатов социологических опросов. Нельзя не отметить, что с участием автора в качестве консультанта по правовым вопросам в 2012–2013 гг. проведено социологическое и экспертно-аналитическое исследование эффективности реализации конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина на территории Саратовской области, которое позволило выявить недостатки правовой защиты конституционных прав и свобод, определить дальнейшие направления совершенствования правозащитного механизма в субъектах Федерации.

Монография адресована широкому кругу читателей и, учитывая ее тираж в 500 экземпляров, можно признать, что она получила широкое распространение среди ученых и практиков.

Вместе с тем научный труд К. А. Ишекова оставляет определенные резервы для дальнейшего развития исследуемой проблематики. Как представляется, в работе недостаточно четко проведено разграничение форм и способов реализации конституций и уставов органами государственной власти. Примечательно, что и сам автор отмечает это обстоятельство. Указывая на относительный, символический характер размежевания способов и форм реализации конституций и уставов, он полагает, что разграничение этих категорий можно осуществить только по совокупности отличительных признаков. Сравнительный анализ способов и форм правореализации дает понять, что какой-то единый и неоспоримый критерий их разграничения в современной юридической науке пока еще не разработан (с. 50–51). Видимо, автор оставляет возможность для разрешения данного вопроса в будущих исследованиях. Целесообразно было бы порассуждать и о критериях оценки эффективности деятельности властей субъектов, о том, что сегодня называется индикационными показателями республиканских, краевых, областных администраций. Но это задача на будущее.

Указанные положения, хотя и являются дискуссионными, с достаточной полнотой отражают современное состояние исследуемой проблематики, обоснованны и полезны для дальнейших теоретических изысканий.

Рецензируемая монография, вне сомнения, создает условия для развития теории конституционной правореализации, выступает фундаментальным научным исследованием и может быть использована при подготовке научных работ в области конституционного права, в учебном процессе, а также при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти.