

*На правах рукописи*

ГАШИНА НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ:  
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2012

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Мамитова Наталия Викторовна**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Писарев Александр Николаевич**  
кандидат юридических наук, доцент  
**Красинский Владислав Вячеславович**

**Ведущая организация:** **ФГБОУ ВПО «Орловский  
государственный университет»**

Защита диссертации состоится 29 февраля 2012 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 446.004.05 по юридическим наукам при ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет» по адресу: 125993 г. Москва, ул. Смольная, д. 36, ауд. № 209.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет».

Объявление о защите и автореферат размещены на сайте РГТЭУ [www.rsute.ru](http://www.rsute.ru) и направлены по адресу [referat\\_vak@mon.gov.ru](mailto:referat_vak@mon.gov.ru) для размещения в сети Интернет Министерством образования и науки Российской Федерации «\_\_» января 2012 года.

Автореферат разослан «\_\_» января 2012 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
к.ю.н., доцент

Д.С. Петренко

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В условиях модернизации российской государственности, перехода России на новый уровень социально-экономического развития, соответствующий статусу ведущей мировой державы XXI века, обеспечения реализации конституционных прав и свобод, несомненно, актуализируется вопрос строгого соответствия российского конституционного законодательства указанным целям.

Конституционное законодательство является ведущей отраслью российского законодательства. В настоящее время наблюдается относительное обособление законодательного регулирования основных подотраслей конституционного законодательства (законодательство о правах и свободах человека и гражданина, избирательное законодательство и законодательство о референдуме, муниципальное законодательство, законодательство о федеративном устройстве, законодательство об организации публичной власти) и институтов. В этой связи можно утверждать, что наметилась тенденция к специализации правового регулирования в рамках конституционного права.

Последнее десятилетие российское законодательство находится в состоянии активного постоянного обновления. От 80 законов, принятых за весь советский период, до 350 законов в среднем, принимаемых в Российской Федерации в настоящее время ежегодно – такой скачек совершен отечественным законодателем<sup>1</sup>. За 2010–2011 годы депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации было одобрено 12 федеральных конституционных законов, принято 876 федеральных законов<sup>2</sup>, 116 из которых относятся к отрасли конституционного законодательства. Большой законодательный массив требует качественного обновления и систематизации, использования более эффективных методов правового регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: Данные Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, приводимые в докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за 2008 год «О состоянии законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. - Режим доступа: <http://council.gov.ru/files/journalsf/number/20090916095718.pdf>

<sup>2</sup>Официальный сайт Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>

Отрицательными тенденциями развития конституционного законодательства, препятствующими развитию и полноценной реализации конституционно-правовых ценностей, способствующими деформации и дискредитации идеи права и законности, подлежащими устранению в процессе совершенствования российского конституционного законодательства, являются: отсутствие системности и непротиворечивости двухуровневого российского конституционного законодательства; отсутствие его стабильности; недостаточный уровень юридико-технической подготовки и финансово-экономической обеспеченности конституционного законодательства; отсутствие государственного планирования приоритетов законодательной деятельности, четкой концепции развития конституционного законодательства; недостаточное прогнозирование последствий принятия некоторых нормативных правовых актов при подготовке их проектов, влекущее внесение изменений, дополнений либо отмену этих актов сразу после их принятия; наличие коррупциогенных факторов; невысокий уровень правосознания и правовой культуры граждан.

Комплексная оценка качества существующего двухуровневого конституционного законодательства, в тесной связи с тенденциями развития законодательства в целом, его совершенствование выступают сегодня приоритетными задачами государства. Конституционное законодательство должно соответствовать современным потребностям социально-экономического и политического развития страны, содействовать проведению государственных реформ. В этом смысле особое значение приобретает оптимизация правотворчества и правоприменения в общем цикле правового регулирования.

Проводимые ранее исследования российского конституционного законодательства, в том числе и в сфере его эффективности, не дают оснований считать данную тему исчерпанной. Необходимость дальнейшего комплексного научного исследования конституционного законодательства, выработка рекомендаций по его совершенствованию обоснованы такими неотъемлемыми составляющими конституционного законодательства, как системность,

структурность, динамизм, неразрывная связь с практикой. Вышеизложенное указывает на актуальность темы, как в научном, так и в практическом планах.

**Область исследования соответствует** п. 1.6. «Конституционные гарантии и механизмы их реализации. Соотношение федерального конституционного законодательства и конституционного законодательства субъектов Российской Федерации», 1.7. «Система органов конституционного законодательства в Российской Федерации», 1.8. «Место конституционного законодательства в системе законодательства Российской Федерации» паспорта специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право Номенклатуры специальностей научных работников, утвержденной Приказом Минобрнауки РФ от 25.02.2009 № 59 (в ред. от 11.11.2011 г.).

**Степень научной разработанности темы исследования.**

Поставленная научная задача потребовала привлечения широкого круга источников, связанных с различными подходами к проблемам формирования и развития российского конституционного законодательства. Исходной теоретической базой выполненной работы послужили труды таких ученых, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, С.Н. Бабурин, Г.В. Барабашев, А.А. Белкин, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Д.А. Керимов, М.Г. Кириченко, Е.И. Козлова, Г.Н. Комкова, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, А.М. Осавелюк, Ж.И. Овсепян, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, В.К. Самигуллин, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, Т.М. Шамба, Б.С. Эбзеев, А.И. Экимов.

Особое место занимают положения и выводы ученых-юристов, проводивших наряду с рассмотрением общих проблем конституционного права специальные исследования по вопросам развития и совершенствования конституционного законодательства. Среди них: Е.С. Аничкин, Л.Ф. Апт, К.В. Арановский, И.Н. Барциц, И.Л. Бачило, А.В. Безруков, Н.А. Богданова, Н.А. Васецкий, Н.Т. Ведерников, Г.К. Гаджиев, В.В. Гошуляк, М.Е. Глазкова, М.В. Глигич-Золотарева, Ю.Л. Горбуль, Д.Б. Горохов, В.Д. Зорькин, И.А. Исаев, В.Б. Исаков, В.Т. Кабышев, А.Д. Керимов, Е.В. Колесников, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, В.И. Крусс, Л.В. Лазарев, Е.А. Лукьянова, Н.В. Мамитова, С.М. Миронов, Я.Е. Наконечный, В.Н.

Плигин, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор, С.М. Шахрай.

Специальные исследования российского конституционного законодательства были предприняты на уровне кандидатских и докторских диссертаций Е.А. Аничкина «Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности» (Тюмень, 2003), Т.Д. Зражевской «Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики» (Воронеж, 2000), Л.И. Ибрагимовой «Конституционное законодательство Российской Федерации и республик на этапе деволюционного федерализма» (Казань, 2001), Е.А. Лукьяновой «Государственность и конституционное законодательство России» (Москва, 2003), И.Ю. Кузьменко «Федеральное конституционно-правовое законодательство России: проблемы эффективности» (Москва, 2009), А.В. Чепуса «Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития» (Москва, 2008). Вместе с тем необходимо отметить, что, выводы и положения, содержащиеся в трудах указанных авторов, требуют дальнейшего развития, ряд теоретических положений нуждается в корректировке с учетом происшедших социальных, экономических изменений и развития конституционного законодательства Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере развития и совершенствования российского конституционного законодательства, выступающего в качестве основы для выработки и осуществления стратегии и тактики правового развития Российской Федерации.

**Предмет диссертационного исследования** составляют концептуальные аспекты формирования и развития российского конституционного законодательства, а также его состояние и пути совершенствования.

**Целью исследования** является научное осмысление и комплексный системный анализ конституционного законодательства, его современного состояния, способов совершенствования и основных тенденций развития.

Цель диссертационного исследования определила постановку и необходимость решения следующих **задач**:

- определить понятие отрасли конституционного законодательства Российской Федерации, исследовать специфику российского конституционного законодательства, выявить его структурные элементы;

- научно осмыслить проблемы развития Конституции Российской Федерации, как основы конституционного законодательства;

- выявить основные проблемы конституционного законодательства на современном этапе через анализ законодательного регулирования в сфере разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

- исследовать систему мониторинга конституционного законодательства;

- определить роль правового контроля как фактора обеспечения эффективности конституционного законодательства;

- определить современные тенденции развития и пути совершенствования российского конституционного законодательства.

#### **Теоретическая и методологическая основы исследования.**

Диссертационное исследование основывается на фундаментальных положениях общей теории права и государства, в работе использованы достижения современной науки конституционного права и смежных отраслевых правовых наук.

В процессе работы над диссертацией применялись методологические принципы объективности и научности, а также общенаучные и специально-правовые методы познания, а именно: системный, историко-правовой, сравнительно-правовой, метод нормативного анализа, логический и т.д.

**Эмпирической и нормативной основой исследования** послужило изучение обширного нормативного правового материала: Конституции Российской Федерации, а также Конституций СССР и РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов, ежегодных посланий и распоряжений Президента Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, судебной практики,

правоприменительной практики России, нормативных актов и практики зарубежных стран.

**Научная новизна диссертационной работы** связана с поставленной целью, задачами исследования и заключается в том, что в диссертации с позиций науки конституционного права проведено комплексное исследование проблем, связанных с развитием и совершенствованием отрасли конституционного законодательства в системе российского законодательства.

В рамках данного подхода:

- дано авторское определение понятия отрасли конституционного законодательства;
- раскрыты характерные черты отрасли конституционного законодательства, названы ее источники;
- представлены доводы в пользу развития Конституции РФ в рамках норм конституционного законодательства;
- обоснована необходимость гармонизации федерального конституционного законодательства и конституционного законодательства субъектов Российской Федерации;
- выявлено место мониторинга конституционного законодательства, как эффективного механизма совершенствования российского конституционного законодательства;
- исследовано влияние актов программно-концептуального свойства на позитивное развитие системы российского конституционного законодательства;
- сформулирован комплекс научных выводов и рекомендаций, способствующих развитию и модернизации российского конституционного законодательства.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. С позиций юридической науки сформулировано авторское понятие отрасли конституционного законодательства. Конституционное законодательство является ведущей отраслью российского законодательства и выражается в системе особых правовых источников, обладающих формой и юридической силой законов, которые содержат нормы, регулирующие основы конституционного строя России,

правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование органов государственной власти, местного самоуправления.

Отрасль конституционного законодательства является главной, но не единственной формой существования отрасли конституционного права, включающей в свое содержание конституционную доктрину, акты программно-концептуального свойства: стратегии, концепции, программы, послания.

2. При всей сложности вопроса о критериях отнесения тех или иных нормативных актов к отрасли конституционного законодательства, автор полагает, что в качестве таких критериев следует рассматривать: 1) статус субъекта, принявшего правовой акт; 2) формально-юридические признаки правового акта; 3) содержание регулируемых правовым актом отношений, их роль в обществе и государстве. Необходимость понимания конституционного законодательства в узком смысле слова обусловлена заметным усилением роли законов как нормативных актов высшей юридической силы.

3. Установлено, что при диалектическом единстве противоположностей: необходимости стабильного состояния Конституции РФ, как формально-юридической основы системы конституционного законодательства, и возможности внесения в нее обоснованных поправок, изменений, приоритет должен отдаваться развитию норм Конституции РФ без изменения ее основных положений посредством официального толкования Конституции Конституционным Судом РФ, развития норм конституционного законодательства и конституционной доктрины.

4. Обосновано положение о том, что подотрасль конституционного законодательства – законодательство о федеративном устройстве занимает особое место в системе российского конституционного законодательства, принимая во внимание специфику предмета регулирования, относительную самостоятельность и значительный объем законодательных актов.

Конституционное законодательство должно развиваться в направлении дальнейшего уточнения и совершенствования системы мер по четкому разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Доказана необходимость закрепления в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №

184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» механизма, препятствующего внесению необоснованных изменений в федеральное конституционное законодательство по вопросам разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

5. Сформулирован авторский подход к трактовке мониторинга конституционного законодательства как механизма оценки эффективности российского конституционного законодательства, выявлена его роль в обеспечении единства двухуровневого конституционного законодательства. Мониторинг конституционного законодательства предложено рассматривать как систематическую комплексную аналитико-оценочную деятельность, включающую наблюдение, анализ, обобщение, объективную оценку информации о качестве принимаемых и действующих нормативных правовых актов в форме закона, практике их применения, разработку предложений об устранении выявленных недостатков нормотворчества и правоприменения, прогнозирование направлений развития правового регулирования конституционно-правовых отношений.

6. Обоснована необходимость принятия дополнительных мер по усилению правового контроля в сфере двухуровневого конституционного законодательства, способствующего стабильности и целостности российского конституционного законодательства, его четкого соответствия Конституции РФ. Предложено уделить особое внимание развитию института парламентских расследований, в частности расследованиям фактов нарушения норм конституционного законодательства. Проведение парламентских расследований позволит совершенствовать парламентский контроль в целом и будет способствовать полноценной реализации норм конституционного законодательства.

7. Аргументировано положение о том, что одним из действенных шагов в направлении совершенствования российского конституционного законодательства является развитие института правовой экспертизы, в том числе и антикоррупционной. Наличие коррупциогенных факторов в источниках конституционного законодательства особенно опасно, учитывая их значимость и

предмет правового регулирования. В целях повышения качества конституционного законодательства нуждается в совершенствовании методика проведения антикоррупционной экспертизы, определение статуса независимого эксперта, урегулирование обратной связи между экспертом и законодателем.

8. Установлено, что основными тенденциями развития конституционного законодательства являются системность, гармонизация и увеличение общего объема нормативного регулирования конституционно-правовых отношений, при этом первостепенное значение имеет преодоление узкого практицизма, ориентированность на научно проработанную стратегию правотворчества и правоприменения в соответствии с потребностями решения долгосрочных задач в экономической, социальной, политической и других сферах жизни общества и государства. Конституционное законодательство должно развиваться в соответствии с устойчивыми целевыми установками и научными концепциями, способствующими наиболее полноценному раскрытию его регулятивного потенциала.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяется его научной новизной и содержащимися в нем обобщениями, выводами, предложениями, научным осмыслением ряда актуальных проблем конституционного законодательства, которые могут быть использованы правотворческими и правоприменительными органами государственной власти при совершенствовании российского конституционного законодательства, проведении его мониторинга. Полученные результаты исследования стали определенным вкладом в научную разработку теории конституционализма, обогатили ее с позиций практики конституционного строительства России.

Материалы, выводы и положения диссертационной работы могут быть также использованы в процессе преподавания курса «Конституционное (государственное) право России», ряда спецкурсов.

#### **Апробация результатов диссертационного исследования.**

Основные положения диссертации нашли отражение в двенадцати статьях (общий объем – 5,8 п.л.), опубликованных автором в научных сборниках и

специализированной периодической печати, три из которых в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Отдельные аспекты диссертационного исследования получили апробацию в рамках проведения автором лекционных и практических занятий по курсу «Конституционное (государственное) право России» в Орловском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, а также в процессе участия в восьми научно-практических конференциях различного уровня и семинарах (2009–2011 гг.).

Основные положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет».

**Структура работы.** Поставленная проблема, объект, предмет и цели диссертации предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка используемых нормативных правовых актов и научной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, показана степень ее научной разработанности, определены цели и задачи исследования, охарактеризована теоретическая и методологическая база работы, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту и подтверждающие данную новизну, определена теоретическая и практическая значимость результатов диссертационной работы.

**Глава первая «Теоретико-правовые основы конституционного законодательства Российской Федерации»** разделена на три параграфа.

**Первый параграф** - *«Понятие, система, источники отрасли конституционного законодательства Российской Федерации»* посвящен теоретико-правовой характеристике отрасли российского конституционного законодательства.

Автор отмечает, что система права имеет объективный характер, на формирование же системы законодательства значительно влияет субъективный фактор, обусловленный потребностями юридической практики, динамикой развития общественной жизни, необходимостью ее эффективной, оптимальной регламентации. Отраслевая (горизонтальная) система законодательства обусловлена предметом правового регулирования, т.е. спецификой регулируемых отношений (конституционное право – конституционное законодательство).

Исследовав основные научные подходы к системе российского законодательства, автор определяет в нем место конституционного законодательства.

Конституционное законодательство является ведущей отраслью российского законодательства и выражается в системе особых правовых источников, которые содержат нормы, регулирующие основы конституционного строя России, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, организацию и функционирование органов государственной власти, местного самоуправления. Легальность понятия конституционного законодательства подтверждается упоминанием о нем в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Основными подотраслями конституционного законодательства являются: законодательство о правах и свободах человека и гражданина, избирательное законодательство и законодательство о референдуме, законодательство о местном самоуправлении, законодательство о федеративном устройстве, законодательство об организации публичной власти, законодательство о конституционном правосудии. Учитывая федеративный характер России, конституционное законодательство разделяется на федеральное и конституционное законодательство субъектов Российской Федерации.

По мнению автора, к источникам федерального конституционного законодательства относятся: Конституция РФ, законы о поправках в Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы конституционно-

правового содержания, акты Конституционного Собрания РФ, законы, принятые на референдуме РФ, декларации, постановления и определения Конституционного Суда РФ, содержащие правовые позиции, которые регулируют общественные отношения, входящие в предмет конституционного права. К источникам конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ относятся: конституции и уставы субъектов РФ; законы о поправках в конституции и уставы субъектов РФ; конституционные законы республик в составе РФ; законы субъектов РФ конституционно-правового содержания, законы, принятые посредством референдума субъекта РФ.

Автор отмечает, что формирование и развитие российского конституционного законодательства, происходит системно, с учетом основополагающего и учредительного характера Конституции РФ, устанавливающей условия преемственности законодательства, определяющей структуру нормативных правовых актов, их иерархию, декларирующей цели и задачи правотворчества. Единство конституционного законодательства России обеспечивается посредством основ конституционного строя РФ (ч.2 ст. 16), высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

В работе исследовано современное нормативное закрепление структуры российского конституционного законодательства.

С учетом проведенного исследования делается вывод о том, что многочисленные изменения и дополнения действующего законодательства требуют совершенствования механизма обеспечения его единства. По мнению автора этому должен способствовать федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

**Во втором параграфе** *«Стабильность и совершенствование основ российского конституционного законодательства»* обосновано, что в процессе развития Конституции РФ, как основы российского конституционного законодательства, приоритет должен быть отдан не изменению ее текста, а развитию ее содержания в рамках, заложенных в ней самой форм толкования при

осуществлении конституционного правосудия, конкретизации норм в процессе законотворчества. Конституция представляет собой акт долговременного действия, юридическим свойством которого является стабильность, т. е. устойчивость его содержания, а также более сложный, по сравнению с обычными законами, порядок изменения конституционных норм. Стабильность конституции не равнозначна абсолютной неизменности всех ее положений, особенно отдельных статей и правовых норм, консервации конституционно-правового регулирования общественных отношений.

В диссертационной работе рассматривается процедура пересмотра положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, внесения поправок в гл. 3-8, изменений положений ст. 65 Конституции РФ, осмысливаются существующие модели формирования Конституционного Собрания, специально созываемого для пересмотра положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ представительного органа государственной власти. С учетом исследования правовых оснований и последствий уже внесенных поправок в Конституцию РФ с момента ее принятия (статьи 65, 81, 96, 103, 114), а также всех существующих законопроектов о поправках к действующей Конституции, автор делает вывод о необходимости предварительного системного правового анализа целесообразности таких изменений.

Автор отмечает также, что одним из каналов оживления потенциала Конституции РФ, перевода ее положений в конкретное поведение участников конституционного процесса является ее толкование. Практика толкования Конституции РФ Конституционным Судом Российской Федерации выглядит вполне успешной, что позволяет сделать вывод о возможности использования толкования как альтернативы жесткости Конституции Российской Федерации. Другими инструментами развития конституционных норм, отмечает автор, служат конституционное законодательство и конституционная доктрина.

**В третьем параграфе** *«Конституционное законодательство в сфере разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами»* отмечается, что законодательство в сфере федеративного устройства занимает особое место в системе конституционного законодательства, учитывая специфику

предмета регулирования, его относительную самостоятельность и значительный объем законодательных актов. Система конституционного законодательства в сфере федеративного устройства является достаточно разветвленной. Основными направлениями законодательного регулирования, во многом определяющими конституционно-правовые устои федеративного развития российского государства, являются: разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; территориальное устройство России; статус субъектов Российской Федерации.

В работе установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ составляет один из конституционных принципов современного федеративного устройства Российского государства, одновременно являясь наиболее важным и до конца не урегулированным вопросом в системе конституционного законодательства. Как отмечено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г., достижение оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами представляет собой основную задачу развития российского федерализма.

Конституционное законодательство устанавливает исходные, императивные положения в сфере разграничения полномочий, все принципиальные коллизии в сфере разграничения полномочий решаются именно через призму конституционного законодательства.

Автор исследует достаточно разветвленную систему разграничения полномочий, позволяющую находить определенное соотношение между централизацией и децентрализацией и приходит к выводу, что остается насущной проблема дублирования полномочий между различными уровнями осуществления государственной власти, что свидетельствует об отсутствии надлежащих нормативных требований к федеральному конституционному законодательству, затрагивающему сферу разграничения полномочий, недостатках в проведении мониторинга федерального конституционного законодательства по вопросам

разграничения полномочий, о ненадлежащем уровне проведения правовой экспертизы проектов федеральных законов в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Автор констатирует, что единство и непротиворечивость конституционного законодательства может быть достигнуто только при условии введения в действие эффективного механизма чёткого закрепления и разграничения полномочий между органами власти, обеспечения бесперебойно функционирующего механизма контроля качества их деятельности, гарантирующего неизбежность наступления ответственности в случае неисполнения или не должного исполнения органами возложенных на них обязанностей. Целесообразно в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепить механизм, препятствующий внесению необоснованных изменений в федеральное законодательство по вопросам разграничения полномочий.

**В главе второй «Перспективы совершенствования конституционного законодательства Российской Федерации»** выделено три параграфа.

**В первом параграфе** *«Мониторинг конституционного законодательства и его роль в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации»* проводится основная мысль о том, что в целях укрепления правовых основ Российской Федерации, обеспечения единства и создания сбалансированной системы конституционного законодательства в соответствии с актуальными потребностями развития государства, объективно возникает необходимость создания в стране комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества и государства. Этим требованиям отвечает мониторинг конституционного законодательства, способствующий своевременному реагированию на несовершенство правового регулирования и проблемы правоприменительной практики.

По мнению автора, мониторинг конституционного законодательства должен носить системный и постоянный характер, осуществляться как на стадии

законодательного процесса, так и в ходе реализации закона, являться методом осуществления государственного контроля, влиять на формирование принимаемых государством решений, выраженных в форме закона и отражающих государственную политику, выстроенную на основе закрепленных в Конституции РФ демократических институтов. Путем выявления нежелательных последствий действия закона либо нарушений закона, выработки наиболее эффективных способов их устранения, а также формулирования предложений по применению мер воздействия на нарушителей закона, мониторинг конституционного законодательства обеспечивает законность и правопорядок.

Автор отмечает также, что на каждом этапе мониторинга конституционного законодательства, среди которых: подготовка нормативного правового акта, придание ему юридической силы, правоприменение, оценка последствий его принятия и прогнозирование направлений развития нормативно-правового регулирования, - могут быть собраны данные, используемые при осуществлении оценки эффективности действия правовых норм.

В работе обосновывается необходимость создания досье закона, как организационно-информационного обеспечения мониторинга, включающего специальные сведения о различных стадиях существования закона: законотворческой, правоприменительной, на стадиях совершенствования закона и прекращения его действия.

По результатам проведенного анализа существующей концепции мониторинга законодательства, деятельности его субъектов автор делает вывод о целесообразности осуществления мониторинга не только отдельных законов, но и их основы – Конституции РФ, по результатам которого можно определять эффективность конституционного законодательства, с целью его дальнейшего совершенствования. Учитывая исключительную важность комплексной систематизации законодательства для совершенствования законодательного регулирования, повышения внутренней согласованности системы конституционного законодательства и уровня его эффективности, обеспечения большей доступности текстов законодательных актов, а также ввиду органической связи процедур

анализа, систематизации и наблюдения за нормативными актами, автор обосновывает необходимость создания Свода законов РФ на основе реализации комплексной программы мониторинга конституционного законодательства.

**Во втором параграфе** *«Правовой контроль, как фактор обеспечения эффективности конституционного законодательства»* отмечается, что совершенствование конституционного законодательства неразрывно связано с повышением его эффективности, т.е. способности оказывать оптимальное воздействие на соответствующие общественные отношения таким путём, при котором обеспечивается полноценная реализация норм конституционного законодательства.

В работе сформулированы условия, предопределяющие эффективность конституционного законодательства: полное соответствие конституционного законодательства критериям качества, как в содержательном, так и в технико-юридическом смысле; полноценное правоприменение конституционного законодательства; высокий уровень правосознания.

По мнению автора, эффективность конституционного законодательства напрямую зависит от верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15), согласованности и непротиворечивости федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, конституционности норм текущего законодательства. Важную роль в обеспечении соблюдения указанных принципов играют органы правового контроля.

Автором проведен анализ правового регулирования деятельности государственных органов и общественных объединений по обеспечению правового контроля.

В работе проведено исследование таких видов правового контроля, как:

- государственного, осуществляемого органами государственной власти, в первую очередь Парламентом РФ и Президентом РФ, за соблюдением конституционного законодательства;
- судебного, проводимого Конституционным Судом РФ, который выносит решения по приведению в соответствие с федеральным конституционным

законодательством законодательства субъектов РФ, а также противоречий законодательства Конституции РФ;

- общественного, осуществляемого Общественной Палатой РФ, а также новым для современной России институтом независимых экспертов, проводящих экспертизу проектов нормативных правовых актов.

Отмечается, что для многих государственных органов, среди которых Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Генеральная прокуратура РФ, Министерство юстиции РФ, обеспечение правового контроля, единого конституционного пространства, усиление роли конституционного законодательства является одним из важнейших направлений деятельности.

Парламентский контроль, по мнению автора, способствует обеспечению соблюдения, исполнения и применения норм действующего конституционного законодательства. Правовыми актами, регулирующим контрольные функции со стороны Парламента являются Конституция РФ (ст.ст. 83, 87, 88, 93, 102, 103, 111, 114, 117), Федеральный закон от 27 декабря 2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup>, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ»<sup>4</sup>. Прослеживается устойчивая тенденция усиления контрольных полномочий палат Федерального Собрания РФ.

По результатам исследования автор делает вывод, что существует объективная необходимость применения дополнительных мер по усилению правового контроля в сфере конституционного законодательства. Предложено уделить особое внимание институту парламентских расследований, как одному из таких механизмов. В работе высказывается предложение создания обобщенной конституционно-правовой основы парламентского контроля.

**В третьем параграфе** *«Современные тенденции развития и пути оптимизации российского конституционного законодательства»* автор

<sup>3</sup> Российская газета. 2005. № 294.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

диссертации определяет основные тенденции развития конституционного законодательства, среди которых системность, гармонизация и увеличение общего объема нормативного регулирования конституционно-правовых отношений.

По мнению автора, развитие конституционного законодательства возможно лишь через принятие качественных законов, которые развивают основные положения Конституции РФ. Инструментом обеспечения качества российского конституционного законодательства и повышения его эффективности выступает правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, в том числе и антикоррупционная, сопряженная с технологией мониторинга конституционного законодательства. Автор полагает, что обязательность экспертизы источников конституционного законодательства, публичность проведения экспертизы и активное участие представителей гражданского общества в экспертизе ключевых законов, являются действенными мерами, способствующими совершенствованию конституционного законодательства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что на развитие российского конституционного законодательства в настоящее время существенное влияние оказывают акты программно-концептуального свойства, содержащие помимо собственно целеполагания методы, инструменты, организационные институты его реализации: Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., ряд других. Акты программно-концептуального свойства выступают основным способом отражения стратегических государственных задач, целенаправленного формирования соответствующих общественных отношений, обеспечивают формирование качественно нового образца новой России, способного противостоять долговременным системным вызовам. Автор полагает, что указанные акты не должны рассматриваться как догмы, для выработки четкой законодательной стратегии их недостаточно, прежде всего, потому что, динамика, заданная противоречивыми тенденциями в развитии конституционного законодательства России, требует их корректировки и совершенствования.

Серьезной основой для оценки принимаемых законов и эффективности их исполнения, а так же мощнейшим стимулом для развития российского конституционного законодательства выступают Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. В работе обосновывается необходимость придания Посланиям Президента РФ официального статуса как общеобязательного для органов законодательной и исполнительной власти, а также населения страны, обеспечения данного института системой контроля, установления ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение его установок.

Установлено, что открытости и доступности конституционного законодательства послужит организация доступных публичных обсуждений социально значимых законопроектов<sup>5</sup>.

Характеризуя новый период в развитии российского конституционного законодательства - его модернизацию, автор отмечает, что она не ограничивается текущим совершенствованием (пересмотром, качественным обновлением и количественной оптимизацией действующих законов), но является важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны.

В работе обосновывается необходимость программно-целевого метода развития конституционного законодательства.

**В заключении** подводятся основные итоги исследования и формулируются соответствующие выводы.

---

<sup>5</sup> См.: Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 // Российская газета от 11 февраля 2011. № 5405.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в  
следующих научных публикациях автора:**

**Научные публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства  
образования и науки Российской Федерации:**

1. *Гашина Н.Н.* Конституционно-правовой механизм разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: исторический и современный аспекты // Политика и общество. 2010. № 2 (68). С. 27-32. (0,4 печ.л.)
2. *Гашина Н.Н.* Мониторинг конституционного законодательства и его роль в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации // Право и политика. 2010. № 12. С. 2152-2157. (0,6 печ.л.)
3. *Гашина Н.Н.* Конституционное законодательство Российской Федерации: состояние и пути совершенствования // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1. С. 149-157. (0,8 печ.л.)

**Научные публикации в других изданиях, сборниках научных трудов и  
материалах конференций:**

1. *Гашина Н.Н.* Особенности современного российского федерализма // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Материалы I Международной научно-практической конференции 21 мая 2009 г. – Орел: Изд-во ОРАГС. 2009. С. 98-99. (0,3 печ.л.)
2. *Гашина Н.Н.* Федерализм в современной России // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Материалы международной научно-практической конференции 20 мая 2009 г. – Орел: Изд-во ОРАГС. 2009. С. 94-100. (0,4 печ.л.)
3. *Гашина Н.Н.* Тенденции развития российского федерализма // Ориентир: Сб. научных трудов (кафедра социальных наук и государственного управления МГОУ). – Вып.11. – М.: Изд-во МГОУ. 2010. С. 4-26. (1 печ.л.)
4. *Гашина Н.Н.* Возможность пересмотра Конституции Российской Федерации и внесение конституционных поправок // Эффективность

правотворчества и правоприменительной деятельности правового государства: Сб. научных докладов и сообщений преподавателей, аспирантов и студентов на «круглых столах» 26 ноября 2009 г. и 25 февраля 2010 г. ОРАГС. – Орел: Изд-во ОРАГС. 2010. С. 179-184. (0,4 печ.л.)

5. *Гашина Н.Н.* Ответственность государства в сфере законотворчества // Актуальные проблемы борьбы с правонарушениями: история и современность: Сб. научных докладов и сообщений Международной научно-практической конференции 19 марта 2010 г. – Орел: Изд-во ОРАГС. 2010. С. 111-117. (0,3 печ.л.)

6. *Гашина Н.Н.* Мониторинг российского конституционного законодательства: пути совершенствования // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Материалы II Международной научно-практической конференции 21 мая 2010 г. – Орел: Изд-во ОРАГС. 2011. С. 177-182. (0,5 печ.л.)

7. *Гашина Н.Н.* Конституционно-правовой механизм разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Трансформация государства и гражданского общества в условиях глобальных вызовов XXI века: Материалы научно-практической конференции 27 мая 2010 г. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2011. С. 63-71. (0,4 печ.л.)

8. *Гашина Н.Н.* Развитие института экспертизы как фактор совершенствования российского конституционного законодательства // Современное состояние борьбы с правонарушениями в России и за рубежом: Сборник научных докладов и сообщений Международной научно-практической конференции 22 апреля 2011 г. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2011. С. 58-62. (0,3 печ.л.)

9. *Гашина Н.Н.* Тенденции развития современного российского конституционного законодательства // Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода: Материалы II Славянского форума. В 2-х т. Т. II. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2011. С. 29-36. (0,4 печ.л.)