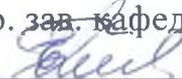


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция  
Направление (профиль) образовательной программы – Теория и история государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зав. кафедрой

  
Е.Ю. Титлина  
« 08 » июля 2020 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х годах XX века (историко-правовое исследование)

Исполнитель  
студент группы 821 ом 1

  
29.06.20  
(подпись, дата)

К. Ж. Тамарян

Руководитель  
канд. юрид. наук, доцент

  
(подпись, дата)

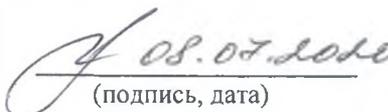
С. В. Чердаков

Руководитель научного  
содержания программы  
магистратуры  
д-р филос. наук, профес-  
сор

  
29.06.20  
(подпись, дата)

А. П. Герасименко

Нормоконтроль

  
08.07.2020  
(подпись, дата)

О. В. Громова

Рецензент

  
(подпись, дата)

Л. С. Хащева

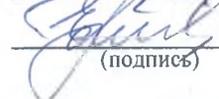
Благовещенск 2020

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой



(подпись)

Е.Ю. Титлина

И.О. Фамилия

«10» октября 2018 г.

### ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента Тамарян Карине Жоржиковны.

1. Тема магистерской диссертации: Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х годах XX века (историко-правовое исследование).

(утверждена приказом от 14.04.20 № 711-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 29 июня 2020.

3. Исходные данные к работе: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» учебники истории, Законы СССР, Указы Президента РФ, методические материалы, юридическая и справочная литература, научные труды ведущих отечественных ученых-юристов, специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание работы (перечень подлежащих разработке вопросов): изучение теоретико-правовой и историко-правовой основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, исследовании периодизации их становления и развития, а также взаимодействия с федеральными органами власти в системе федеративных отношений.

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 10 октября 2018 года.

Руководитель магистерской диссертации: доцент, кандидат юридических наук Чердаков Сергей Владимирович.

Задание принял к исполнению: 11 октября 2018 года.

(дата, подпись студента)



## РЕФЕРАТ

Диссертационная работа содержит 89 с., 96 источников.

### ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-Х ГОДАХ XX ВЕКА, СОСТАВ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ГЕГЕЛЬ, ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ РОССИЯ, СОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ

Цель диссертационной работы состоит в изучении конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти, исследовании периодизации их становления и развития, а также взаимодействия с федеральными органами власти в системе федеративных отношений.

Объект: процесс становления, развития и функционирования органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей субъектов РФ в 90-х годов XX века.

Предмет: теоретические проблемы и состояние нормативно-правового регулирования в сфере формирования и функционирования органов государственной власти субъектов РФ в 90-х годах; процесс становления системы законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей в субъектах РФ в условиях радикального изменения политической системы в государстве, их формирования, а также взаимодействие между ветвями власти на уровне субъектов и характеристика структур органов государственной власти субъектов РФ, отличающихся от структуры ранее функционировавших органов государственной власти.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ	9
1.1 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации как объект правовых исследований	9
1.2 Вопросы периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-е гг. XX века	17
2 Периодизация становления и развития органов государственной власти субъектов РФ в 90-х годах	35
2.1 Система региональных органов советской власти в РСФСР в 80-х гг. XX в.	35
2.2 Закон «О краевом (областном) Совете и краевой (областной администрации)» и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ	44
2.3 Федеративный договор 1992 г. и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов в РФ	47
2.4 Вопросы конституционной регламентации организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ в начале 90-х гг.	56
2.5 «Указное право» и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ	60
2.6 Становление регионального законодательства в 90-х гг. и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ	68
2.7 Решения Конституционного Суда РФ и содержащиеся в них право-	72

вые позиции и их роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ

Заключение	79
Библиографический список	84

## ВВЕДЕНИЕ

Государственная власть является одной из определяющих признаков государства как специфическая форма организации общества.

Государственная власть субъектов РФ - это реальная способность государственных органов, которые сформированы, организованы и функционируют на основе демократических принципов, реализовывая функции и задачи государства. Реализация государственной власти означает ее материализацию, то есть превращение из реальной способности влиять на общественные отношения на собственное «влияние», воплощение целей государственно-властной деятельности в конкретные общественные отношения. От имени народа, как единственного источника государственной власти, это влияние осуществляется соответствующими государственными органами в определенных статьях Конституции и законами организационно-правовых формах, с использованием приущих именно им методов такого воздействия.

РФ есть суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство. Эта норма, закрепленная в Конституции РФ, является целью, потому что многие вопросы государственного строительства на сегодняшний день остаются открытыми.

С момента принятия Конституции РФ прошло много времени, наше государство еще не получило достаточного опыта государственного строительства. Для более успешного реформирования и развития государственного строя в РФ целесообразно было бы обратиться к истории. Поскольку прошлое РФ тесно связано с существованием Союза Советских Социалистических Республик, то целесообразно рассмотреть развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х годах XX века.

Анализ государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х годах XX века и правовой советской системы в период с конца 1980 г. и к концу 1993 г. свидетельствует о том, что в результате установления советской власти происходило формирование будущей Конституции РФ.

Серьезные изменения в государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х годах XX века были вызваны в этот период образованием в СССР.

Цель диссертационной работы состоит в изучении конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти, исследовании периодизации их становления и развития, а также взаимодействия с федеральными органами власти в системе федеративных отношений.

Задачи:

- охарактеризовать теоретико-правовые и историко-правовые основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ;
- исследовать вопросы периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-е гг. XX века;
- провести анализ системы региональных органов советской власти в РСФСР в 80-х гг. XX в.;
- рассмотреть влияние Закона «О краевом (областном) Совете и краевой (областной администрации)» на деятельность органов государственной власти субъектов РФ;
- выявить роль Федеративного договора 1992 г. в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов в РФ;
- изучить вопросы конституционной регламентации организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ в начале 90-х гг.;
- исследовать роль «Указного права» в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ;
- выяснить роль решений Конституционного Суда РФ в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Объект: процесс становления, развития и функционирования органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей субъектов РФ.

Предмет: теоретические проблемы и состояние нормативно-правового регулирования в сфере формирования и функционирования органов государственной власти субъектов РФ в 90-х годах; процесс становления системы законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей в субъектах РФ в условиях радикального изменения политической системы в государстве их формирования, а также взаимодействие между ветвями власти на уровне субъектов и характеристика структур органов государственной власти субъектов РФ, отличающихся от структуры ранее функционировавших органов государственной власти.

Основой проведенного исследования являются учебники истории, Законы СССР, Указы Президента РФ. В процессе постановки цели работы и изучения существующих подходов к ее решению, были использованы методические материалы, юридическая и справочная литература, научные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых-юристов.

Практическое значение работы состоит в том, что была проанализирована государственная власть субъектов Российской Федерации в 90-х годах XX века.

# 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

## **1.1 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации как объект правовых исследований**

Эффективность государственного управления во многом зависит от того, как выстроена система его субъектов.

В современных условиях к таким субъектам будут относиться не только органы государственной власти в лице органов исполнительной<sup>1</sup>, законодательной и судебной властей, но и иные государственные органы, обладающие властными полномочиями (органы прокуратуры, Центральный банк России, Следственный комитет России и др.), а также, например, некоммерческие организации.

Связано это, с одной стороны, с необходимостью получения информации от разных независимых источников, с использованием автономных информационных контуров, относящихся к разным ветвям власти, а с другой — с использованием разных форм и методов государственного управления.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Республики, области, края, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, которое включает в себя принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с ч. 4 настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции).

---

<sup>1</sup> Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. № 7. С. 30 ; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2016.

Ю. А. Тихомиров<sup>2</sup> справедливо отмечает, что осуществление государственных функций всегда протекает в сложных условиях, так как приходится учитывать разные факторы: динамизм экономического развития, политических настроений и поведения в обществе, столкновение интересов государства и трансграничных компаний, природные и техногенные катастрофы. В жизни государства возникают предкризисные, а затем и кризисные явления, которые могут привести к критическим ситуациям или краху национальной экономики. Следовательно, это обуславливает создание прогнозно-антикризисного механизма в государстве. Вполне возможно, что такой механизм не будет лишним, но гарантией устойчивости будет система органов исполнительной власти, позволяющая разрешать любые кризисные, предкризисные ситуации. Следует констатировать, что проверить, насколько корректно выстроена система государственного управления, органов исполнительной власти можно только в кризисных условиях, когда проявляются ее слабости.

Любая система органов исполнительной власти (будь то федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъектов РФ) должна быть эффективной и действенной в любых ситуациях либо должны существовать возможности для ее быстрой перестройки в соответствии со сложившимися чрезвычайными или кризисными условиями. При этом такие понятия, как «система» и «структура» элементов органов исполнительной власти, обеспечивают ее целостность и целенаправленность, а обеспечение устойчивого взаимодействия элементов в рамках единой системы невозможно без установления соподчиненности между ними по «вертикали» и «горизонтали» на основе отношений координации, власти — подчинения, согласования деятельности всех звеньев системы вокруг общей цели.<sup>3</sup>

Эффективность государственности в условиях федеративного устройства России в немалой степени зависит от того, насколько качественно организована система государственной власти в субъектах РФ.

---

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Государство : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2013. С. 178.

<sup>3</sup> Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 68-69.

Конституционно-правовые реформы, осуществленные в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века в СССР, означали установление формально-юридического основания для проведения аналогичных преобразований на уровне союзных республик, и в первую очередь — РСФСР. Следует обратить внимание на то, что это был тот самый редкий случай, когда правовые установления определили политический вектор преобразований в союзных республиках, направленный, к сожалению, на их полную суверенизацию. После внесения в Конституцию СССР изменений, касающихся новой структуры органов государственной власти СССР, в том числе введения поста Президента СССР, союзные республики последовали примеру Союза и начали реформу республиканской системы органов государственной власти.

Многие исследователи, в частности С.А. Авакьян, Р.М. Романов, отмечали такие негативные характеристики созданной властной системы, как затратность, неуправляемость, неэффективность функционирования. Данные оценки вполне справедливы, вместе с тем проблема представляется более сложной. Создание аналогичной союзной двухуровневой системы в РСФСР означало впоследствии появление двух равнозначных центров государственной власти в одном государстве, особенностью которых на данный исторический период стали различные политико-идеологические представления о дальнейшем развитии Союза ССР и союзных республик. Следует отметить, что союзные республики, в том числе РСФСР, всегда следовали конституционно-правовым реформам, осуществляемым на уровне Союза, поскольку не только государственно-правовая, но и общественно-политическая системы были жестко централизованными. Однако к рассматриваемому времени у руководства РСФСР имелся принципиально иной взгляд на устройство государственной власти и политической системы в Республике, а также на взаимоотношения с Союзным центром. Это, в свою очередь, придавало ускорение размежеванию между Союзом и Россией.

Конституция 1993 г. наделила органы власти субъектов РФ законодательными полномочиями и правом самостоятельно устанавливать собственную си-

стему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и федеральным законом об общих принципах организации государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).<sup>4</sup>

В качестве ориентира для реализации власти в регионах на конституционном уровне закреплён принцип самостоятельного осуществления субъектами РФ своих полномочий вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ) и сообразно федеральной власти на уровне субъектов РФ выделяются законодательные, исполнительные и судебные органы.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup> определяются требования к организации системы государственной власти в субъектах РФ, установлен порядок формирования и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их компетенция, организационно-правовые формы взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти на региональном уровне.

Полномочия органов государственной власти в Российской Федерации в такой сфере ведения, как организация системы органов государственной власти, распределяются следующим образом. Федеральная власть определяет общие принципы организации исполнительных и представительных органов государственной власти субъектов, а последним принадлежит право конкретного регулирования в данной сфере. Осуществляя такое регулирование, субъекты обязаны руководствоваться положениями основ конституционного строя Российской Федерации. А формирование указанных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется субъектами самостоя-

---

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

тельно, не смотря на какое-либо «общее» регулирование со стороны Федерации. Предметы собственного ведения и полномочия по предметам собственного ведения субъектов Российской Федерации определяются в их основных законах, то есть уставах и конституциях.

Следовательно, право самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти, учитывая вышеуказанные ограничения, и самостоятельно формировать их у субъектов Российской Федерации имеется. Но, однако, степень подобной самостоятельности, исходя из анализа действующего законодательства, очень мала. Во-первых, ни Конституция Российской Федерации, ни действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не приводят определения понятия «общие принципы». <sup>6</sup>

По мнению А. Бланкенагеля, уточнение этих понятий - это задача российского законодателя, а в случае возникновения спора - Конституционного Суда РФ, однако, конкретизирующая и уточняющая эти два понятия судебная практика почти отсутствует. По мнению ученого, общие принципы включают в себя два аспекта: во-первых, соответствующие положения не должны действовать непосредственно в отношении граждан, поскольку они направлены в адрес законодательных органов субъектов и устанавливают основные принципы регулирования, такие, например, как минимальная и максимальная величина избирательных участков или минимальная и максимальная продолжительность работы выборных государственных органов власти и тому подобное. Во-вторых, у субъектов должна оставаться сфера самостоятельного регулирования, то есть свободного выбора варианта регулирования (в рамках установленных центром принципов).

Таким образом, ограничение посредством установления общих принципов исключает возникновение ситуации, в которой субъект вынужден копиро-

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

вать положения федерального законодательства.<sup>7</sup>

Действовавшая ранее система выборности глав регионов Российской Федерации допускала, что на эту должность «мог попасть кто угодно, даже просто «хороший мужик», ничего не смыслящий в управлении... Реально губернаторов выбирал не народ, а назначала правящая в регионе элита».<sup>8</sup>

Л.А. Окуньков, рассматривая систему исполнительной власти России в период выборности глав регионов, писал, что «...теперь администрация регионов варится в «собственном соку», выполняя то, что выгодно, и игнорирует то, что ей не подходит...освободить выбранного руководителя с должности стало не менее сложно, чем отрешить от должности Президента»<sup>9</sup>.

Как полагал А. Моммен, «за последние годы контроль центральной государственной власти на местах резко ослаб, и разрослись противоречия между регионами. Системы исполнительной власти на местах по большей части являются собой не столько примеры демократического федерализма, сколько образчики феодальных владений. При попытках установить в провинциях порядок, неоднократно за президентства Б. Н. Ельцина, дело всякий раз быстро стопорилось. Под давлением местных лидеров, на словах лояльных к Кремлю, он вынужден был отказываться от попыток рецентрализации государства...».<sup>10</sup>

Практически все субъекты РФ закрепляют систему и статус государственных органов в своих конституциях и уставах, наряду с которыми принимают законы, определяющие те или иные вопросы организации и деятельности органов государственной власти в регионах.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов государственной власти субъекта РФ составляют законодательный (представитель-

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>8</sup> Наумов С. Президентский проект и исторический российский тип управления // Государственная служба. 2005. № 1. С. 13.

<sup>9</sup> Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.

<sup>10</sup> Моммен А. Заявка Путина на власть: конец российского федерализма?// Полис. 2000. № 5. С. 76.

ный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.<sup>11</sup>

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

Анализ конституционного (уставного) законодательства свидетельствует о том, что субъекты РФ образуют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ, которое, как правило, является одновременно главой высшей исполнительной власти;
- конституционные (уставные) суды субъектов РФ;
- иные государственные органы субъектов РФ (счетная палата, уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам детей и др.).

В системе государственной власти субъектов РФ в соответствии с конституциями (уставами) формируются также иные государственные органы, которые в буквальном смысле не являются органами государственной власти, но обладают отдельными государственно-властными полномочиями. К таким государственным органам можно отнести уполномоченного по правам человека субъекта РФ, комитет (совет) национальной безопасности субъекта РФ, счетная палата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и некоторые другие. Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ утверждается Президентом РФ.<sup>12</sup>

Существует определенная закономерность в том разнообразии, которое наблюдается в названиях законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

---

<sup>11</sup> Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации// Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С.9.

<sup>12</sup> История государственного управления в России / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д., 2005. С. 505.

Наиболее оригинальны среди субъектов РФ в выборе названия высшего законодательного (представительного) органа государственной власти республики. Наименования республиканских парламентов весьма разнообразны: Государственные советы в Татарстане, Удмуртской, Чувашской и Коми республиках, Государственные собрания в Марий Эл и Мордовии, Народный хурал в Бурятии, Народное собрание в Дагестане, Парламенты в Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках, Законодательное собрание в Карелии, Верховный совет в Хакасии и др.

Наиболее распространенными названиями законодательных (представительных) органов других субъектов РФ являются Законодательное собрание и Дума. Среди других вариантов можно назвать Самарскую губернскую Думу, Собрание Псковской области, Совет народных депутатов Кемеровской области, Орловский областной Совет народных депутатов и др.

Большинство субъектов РФ учредили однопалатные высшие законодательные органы. Парламент Чеченской Республики состоит из двух палат: Совета Республики и Народного Собрания. Из двух палат – Областной думы и Палаты представителей – сформировано Законодательное Собрание Свердловской области.

По количеству депутатов (членов) высшие законодательные органы субъектов РФ можно разделить на три основные группы:

1) крупные (например, Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан состоит из 120 депутатов, Верховный Совет Республики Хакасия – из 75 депутатов);

2) средние (Липецкий областной Совет состоит из 56 депутатов, Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея и Законодательное Собрание Кировской области – из 54 депутатов, Законодательное Собрание Красноярского края – из 52 депутатов и др.);

3) малые (Сахалинская областная Дума и Дума Ханты-Мансийского автономного округа состоит из 28 депутатов, Ивановская областная Дума – из 24 депутатов, Законодательное Собрание Еврейской автономной области – из 16

депутатов и т.д.).

Практически каждый субъект РФ в настоящее время имеет высшее должностное лицо, которое представляет субъект РФ в отношениях с федеральной властью и другими субъектами РФ. Как правило, высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно возглавляет или руководит исполнительной властью. В республиках к высшим должностным лицам относятся президенты (Республики Адыгея, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан и др.), главы республик (Калмыкия, Карелия, Коми, Мордовия, Алтай, Республики Северная Осетия – Алания), председатели правительства (Республика Хакасия). Среди других субъектов Федерации наиболее часто высшее должностное лицо именуется губернатором или главой администрации. В столице Российской Федерации высшим должностным лицом является мэр города Москвы.

Большинство субъектов РФ в качестве высшего коллегиального органа исполнительной власти называют правительство или администрацию. Существуют и другие варианты названий исполнительной власти. В Татарстане и Чувашии исполнительная власть именуется Кабинетом Министров, в Кемеровской и Орловской областях – коллегией и т.д.

Важное значение в правовой оценке организации и функционирования государственной власти в субъектах РФ имеют решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Анализ актов этих судебных органов позволяет проследить проблемы правового регулирования и практики организации системы государственной власти в субъектах РФ, возникающие с позиций регионов.

## **1.2 Вопросы периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-е гг. XX века**

Шараев П.С. выделяет в становлении органов государственной власти в субъектах Российской Федерации два периода: позднесоветский и постсоветский периоды новейшей истории России.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Шараев П.С. Законодательные органы государственной власти в субъектах РФ в 90-е годы XX века (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей). Томск, 2007.

Позднесоветский период в истории нашей страны характеризовался новым витком исследований; наука, освободившись от архаичного догматизма и идеологической зашоренности, получила возможность представить большое количество библиографических источников, освещающих преобразования в государственно-властной системе, становление и развитие обновленных органов власти.

Изучение переходных процессов как направление современных политических исследований фактически началось с выхода в 1970 г. статьи Д. Растоу «Переходы к демократии: попытка динамической модели», в которой автор определил переходный период как особый этап политического развития государства и выделил 3 его фазы: подготовительную, принятия решения и привыкания в позднесоветский и постсоветский периоды.

Постсоветский период. Со второй половины 90х гг. XX в. все важнейшие государственные должности, включая руководителей исполнительной власти регионов, стали замещаться путём выборов. Через некоторое время стало ясно, что старые проверенные временем методы формирования органов власти (корпоративный подход, принцип «нужного» человека) причудливо сочетаются с новыми процедурами (тайное голосование, открытый подсчёт голосов в присутствии наблюдателей от партий и движений), а альтернативность, конкурентность и многопартийность выборов вовсе не являются непреодолимым препятствием для прохождения во власть.

В своей статье Трифонов Д.С.<sup>14</sup> выделяет 6 этапов формирования политического института высшего должностного лица в субъектах РФ:

первый в период перестройки 1985 до 1990 гг.;

второй – с августа 1991 г. до принятия Конституции РФ 1993 г.;

третий этап – с 1994 до 1996 г.;

четвертый – с 1996 г. до начала 2000 г.;

пятый – с марта 2000 г. по 2 мая 2012 г.;

---

<sup>14</sup> Трифонов, Д.С. Эволюция политического института высшего должностного лица субъекта российской федерации

шестой - с мая 2012 по настоящее время.

Итак, первый эволюционный этап охватывал временной отрезок с 1985 по 1991 гг. В этот период времени направление политико-правовых реформ сводилось к полной модернизации Советов всех уровней: часть власти была им передана от партийных организаций, восстановлено руководящее положение выборных органов. Но революционные реформы ни к чему не привели, кроме столкновения политических интересов партийной власти.

Период с 1991 по 1993 год – это уже второй этап становления института высшего должностного лица субъекта РФ. Здесь наблюдается децентрализация государственной власти и вследствие этого усиление региональной политической элиты в России.

Третий этап проводит наделения определенными полномочиями глав администраций.

Четвертый этап ознаменовался введением принципиально новой демократической процедуры – выборов населением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Пятый этап становления и развития политического института высшего должностного лица субъекта РФ охватывает отрезок времени с 2000 года по 2014 год. В 2000 году федеральная власть полностью осознала, что в стране необходимо навести конституционный правопорядок. И ресурсов для этого вполне достаточно. Данный период характеризуется усилением федеральной власти.

Шестой этап развития политического института высшего должностного лица субъекта РФ начинается с возвращения уже известного нам института прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ. Спустя практически 10 лет 14 октября 2012 года сразу в 5 субъектах РФ (Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской, Рязанской областях) прошли прямые выборы высшего должностного лица субъекта РФ. С восстановлением института прямых выборов, безусловно, был сделан шаг в сторону подлинного федерализма и демократии.

Дмитриева Е.Н. выделяет в своей диссертации выделяет три историографических периода становление и развитие государственных органов в субъекте РФ:

Первый относится ко второй половине 80-х гг. XX в., когда в ходе перестройки были предприняты первые попытки осмыслить начавшиеся политические процессы. Появились работы Л.И. Абалкина, Е.Я. Виттенберга, В.М. Корельского, В.Б. Кузнецова, И.Н. Озеровой, С.В. Новикова и др. Практически все эти труды, на наш взгляд, объединяет описательный характер с эмоциональными оценками авторов, желанием сделать более доступной информацию о перестройке, популяризовать идеи гласности, демократии и пр.

Одновременно в отдельных работах присутствует собственная авторская позиция. Так, В.М. Корельский в книге «Власть. Демократия. Перестройка» говорит о новых возможностях, которые открывает демократия, о народовластии, сложностях, появляющихся на этом пути, и их причинах. Одновременно появляются публикации по истории диссидентства в СССР и работы, посвященные первым альтернативным выборам. По мнению автора, исследование «Весна – 89. География и анатомия парламентских выборов» дает полную картину выборов депутатов РСФСР, проводившихся в 1989 г. В работе представлены аналитические материалы, проведена сравнительная характеристика регионов по ряду показателей, статистические материалы.

Второй этап - осмысление процессов, произошедших в стране в 1991 г..

Ряд авторов пытается восстановить картину происходящего и дать оценку событиям. Так в сборнике «Август – 91» собраны материалы из СМИ о событиях 1991 г. В книге «Августовский путч: причины и следствия»

Третий этап – 1993 г. – по настоящее время. В этот период интерес к новейшей истории страны нарастал. Этому способствовали такие факторы, как упразднение цензуры, возможность работать с архивными документами, появление интернета, что повышало развитие прямых контактов между учеными, возможность работы с зарубежной литературой и пр.

Основные направления реформы государственного управления, обозна-

ченные в период так называемого «доконституционного» этапа (1991-1993 гг.), оказали огромное влияние на весь период современной истории Российской Федерации. Данные преобразования большинство специалистов характеризуют как радикально-либеральные.

Несомненно, невозможно не согласиться с каждым из вышеуказанных периодов становления и развития органов государственной власти субъектов РФ в 90-х годах XX века. Проведя анализ научной литературы и исследовав мнения ученых, относительно становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х гг. можно выделить следующие периоды:

Первый период – связан с принятием закона «О краевом (областном) Совете и краевой (областной администрации)». В дореформенное советское время краевые, областные Советы народных депутатов не осуществляли законодательную деятельность. Это право было предоставлено только автономным республикам, поэтому в отличие от Советов народных депутатов краев, областей Верховные Советы республик назывались законодательными органами. Они принимали конституции республик, республиканские законы, самостоятельно определяли порядок формирования государственных органов.

Трансформация представительных органов краев и областей Российской Федерации в законодательные осуществлялась в процессе выравнивания правового статуса субъектов Федерации. Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 года определял краевой, областной Совет народных депутатов как представительные органы государственной власти соответственно края, области. Актами краевого, областного Совета являлись его решения, а не законы.<sup>15</sup>

Законом РФ от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» детально регламентированы некоторые аспекты правового регулирования организации и деятельности

---

<sup>15</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. Норма, 2007. 784 с.

органов государственной власти субъектов РФ.

Край, область имеют свой Устав, в котором на основе Конституции и законов РФ закрепляется схема управления краем, областью, конкретизируется структура, функции и полномочия Совета и администрации, права и обязанности их руководителей, формы участия граждан в деятельности краевого, областного Совета, краевой, областной администрации.<sup>16</sup>

Органом государственной власти и управления края, области обеспечивается участие в деятельности высших органов государственной власти и управления Российской Федерации. Краевой, областной Совет имеет право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РФ и в Верховном Совете РФ. Краевая, областная администрация, как и краевой, областной Совет, вправе вносить на рассмотрение Президента РФ и в Правительство РФ проекты актов, принятие которых находится в компетенции президента РФ и Правительства РФ.

Глава краевой, областной администрации руководит деятельностью краевой, областной администрации на принципах единоначалия и несет ответственность за надлежащее осуществление ее полномочий.<sup>17</sup>

Глава краевой, областной администрации по вопросам, отнесенным к его ведению, принимает постановления и издает распоряжения. Руководители органов краевой, областной администрации издают приказы в пределах своей компетенции. Акты краевой, областной администрации вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено в самом акте. Акты краевой, областной администрации не могут устанавливать для граждан обязанности, не предусмотренные Конституцией РФ и законами РФ. Акты краевой, областной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории края, области предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Органы краевой, областной администрации создаются в соответствии с

---

<sup>16</sup> Безруков, А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

<sup>17</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. Норма, 2007. 784 с.

закрепленной в Уставе края, области схемой и на основании постановлений главы краевой, областной администрации. Согласно Закону о краевом, областном Совете народных депутатов, краевой, областной администрации (ст. 38 п. 1) в составе краевой, областной администрации создаются комитеты, управления, отделы и другие структурные подразделения, непосредственно подчиненные главе администрации.

Руководители краевых, областных органов управления финансами и социальной защитой населения назначаются и освобождаются от должности главой краевой, областной администрации с последующим утверждением краевым, областным Советом. Руководители краевого, областного органа внутренних дел, комитета по управлению имуществом края, области, назначаются и освобождаются от должности соответственно министром внутренних дел РФ, председателем государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом по согласованию с главой краевой, областной администрации и последующим утверждением краевым, областным Советом.

Другие должностные лица органов краевой, областной администрации назначаются и освобождаются от должности главой администрации самостоятельно, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Полномочия, ответственность, порядок деятельности краевой, областной администрации подробно определены главами 7-9 Закона о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации 1992 года.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст.138) и ст. 1 Закона РФ от 6 июля 1991 года “О местном самоуправлении в РСФСР” под местным (территориальным) самоуправлением понимается система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей.<sup>18</sup>

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или

---

<sup>18</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб.для вузов / М. Норма. 2007. 784 с.

непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов.

В пределах, установленных законодательством, районный, городской Совет принимают, а поселковый, сельский Совет могут принимать положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории, в котором конкретизируются функции, порядок работы, система и структура местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления населения.<sup>19</sup>

Местная администрация осуществляет исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение законов РФ и законов республик в составе РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ, решений краевых, областных органов государственной власти и управления, решений местных Советов, принятых в пределах их полномочий. Местная администрация обеспечивает права и законные интересы органов местного самоуправления и граждан.

Местная администрация подотчетна соответствующему местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции.

Решения местной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на подведомственной территории предприятиями, учреждениями, организациями, органами местного самоуправления и гражданами. Такие решения не могут быть отменены другими органами государственной власти, управления и самоуправления.

Надзор за соблюдением законности в деятельности местной администрации осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и подотчетные ему прокуроры.

2 период, связан с разработкой и подписанием субъектами РФ Федера-

---

<sup>19</sup> Безруков, А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

тивного договора. Федеративный договор составляют:

а) договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ;

б) договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ;

в) договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ.

Все три договора вместе именовались как «Федеративный договор». Они были подписаны 31 марта 1992 г. представителями РФ и всех субъектов РФ (кроме Татарстана и Чечено-Ингушетии).

Появление Федеративного договора объясняется обострением межнациональных противоречий на последнем этапе существования СССР, выразившимся, в частности, в так называемом «параде суверенитетов». По мере приближающегося распада СССР автономные республики в 1989-91 гг. стали разменной картой в борьбе за полномочия между союзным и российским руководством. Союзный центр, дабы ослабить позиции российских властей, предлагал поднять статус автономных республик до уровня союзных и подключить их на равных к подписанию Союзного договора (а в этом случае последствия распада СССР могли бы быть еще более трагичными, чем это произошло в действительности)<sup>20</sup>.

Более того, еще до подписания Федеративного договора, в 1991 году, произошло возвышение статуса всех (кроме Еврейской) автономных областей до уровня автономных республик (а автономные республики, в свою очередь, провозглашали себя союзными), что автоматически предполагало и их выход из состава соответствующих краев. Заметим, что тем самым само разделение на

---

<sup>20</sup> Безруков А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

области и края потеряло всякий юридический смысл, ибо при создании краев в начале 1920 гг. подчеркивалось, что край отличается от области тем, что имеет в своем составе национальные образования.

Федеративный договор выступает, таким образом, как логическое завершение политического процесса «парада суверенитетов», происходившего в 1990-92 гг., а в связи с этим - и как непосредственное продолжение Декларации о государственном суверенитете России, принятой 12 июня 1990 г. При этом, если сторонники Договора настаивают на том, что он был необходимым ответом на дезинтеграционные процессы, то нужно отметить, что его подписание вовсе не остановило центробежные тенденции, а во многом даже спровоцировало новый виток требований республик к федеральному руководству, усугубляя слабость позиций федерального центра.

Третьим периодом является подготовка и принятие нового Основного закона в 1993 году.

Развитие законодательства в субъектах Федерации в этот период характеризуется их стремлением к расширению собственных прав, к суверенизации, что идет в разрез с конституционными принципами федерализма. Особенно отчетливо противоречия между федеральным и региональным законодательством прослеживаются в начале формирования конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Конституции (Основного закона) РСФСР (в ред. 1991 г.) вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР. Народ осуществляет свою государственную власть непосредственно через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих.

В соответствии со ст. 85 Конституции РСФСР Советы народных депутатов – Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР, съезды

народных депутатов, верховные советы республик в составе РСФСР, местные Советы народных депутатов – краевые, областные, автономных областей, автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские – составляют единую систему представительных органов государственной власти РСФСР. По итогам всенародного голосования в декабре 1993 года была принята Конституция РФ.

Конституция РФ 1993 г. предоставила не только республикам, но и всем субъектам РФ возможность осуществления конституционного законотворчества, главным результатом которого стало самостоятельное принятие субъектами Российской Федерации своих конституций и уставов. Это привело к значительному расширению и обогащению системы конституционно-правового регулирования в Российской Федерации и соответственно к формированию конституционного права субъектов РФ.<sup>21</sup>

Вступление в силу Конституции РФ потребовало коренных изменений действующего законодательства на федеральном уровне и создания регионального законодательства в субъектах РФ.

Четвертый период, связан с указным правом 1993 года.

Термин «указное право» был введен в современный научный и политический оборот судьей Конституционного Суда Российской Федерации Виктором Осиповичем Лучиным, который понимал под ним преимущественное регулирование общественных отношений не в форме законов, а в форме указов Президента Российской Федерации.<sup>22</sup>

Во второй половине 1990-х годов термин «указное право» оказался востребован для доказательства «нелегитимности» правовой деятельности Президента Российской Федерации, осуществляемой им в режиме «конкурирующей компетенции» с нормотворческой деятельностью парламента и правительства.

---

<sup>21</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М. Норма, 2007. 784 с.

<sup>22</sup> Ю.Г. Арзамасов, Е.А. Певцова Новое «Указное» нормотворчество / ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. 2010. № 1. С. 12-20

Таким образом, идея «указного права», или «права силы», сознательно использовалась оппозицией для обоснования тезиса о том, что институт Президента Российской Федерации на практике не «укладывается» в систему разделения властей, предусмотренную Конституцией России, т.е. эта идея была не только предметом теоретических споров, но и специфическим инструментом политической борьбы того времени.

Пятый период связан со становлением регионального законодательства РФ.

В 1990-е гг. происходила интенсивная государственно-политическая институализация субъектов РФ. Особенно сильный импульс этот процесс получил после принятия новой Конституции 1993 г., подтвердившей федеральный характер России. При этом первостепенное значение приобретало избрание новых законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, ибо прежние Советы оказались демонтированы вследствие политического кризиса.<sup>24</sup>

Общая концепция формирования институтов представительной власти на местах, сформулированная президентскими указами, получила различное воплощение в субъектах РФ, где корректировалась с учетом региональных особенностей. Многие аспекты строения регионального уровня власти предстояло определить законодателям субъектов РФ, что открыло путь резкой диверсификации региональных систем органов власти. Президент РФ наложил вето на принятие Уставов субъектов федерации путем всеобщего голосования жителей регионов. С 1994 г. Уставы принимались голосованием законодательных собраний, что уменьшило легитимность актов и сделало их создание подконтрольным. Что касается исполнительных органов власти субъектов Федерации, то они, сохраняя стабильность своего положения, в 1993-1999 гг. активно про-

---

<sup>23</sup> Безруков, А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10

<sup>24</sup> Волгин Е.И. Становление органов государственной власти субъектов РФ в 1990-е гг. / Политологические науки, 2012. С. 48-63

должали наращивать свой административно-политический потенциал.<sup>25</sup> Однако деятельность этих органов далеко не всегда вписывалась в общероссийскую конституционную модель, предполагающую единство системы исполнительной власти. Виной тому стало сложившееся на момент принятия Конституции 1993 г. фактическое неравенство субъектов Федерации, когда статус региональных элит зависел от социально-экономического и административно-политического потенциала подведомственных им территорий.

Президент России, остро нуждаясь в «региональном ресурсе» своей власти, не мог противостоять все возрастающим экономическим и политическим притязаниям глав субъектов Федерации. Только в конце 1990-х гг., когда нормотворческая деятельность законодательных и особенно исполнительных органов власти ряда субъектов РФ начала приобретать откровенно дезинтеграционно-деструктивный характер, федеральный Центр задумывается о необходимости принятия адекватных мер, реализация которых потребовала немалой политической воли.

Последний период связан с осуществлением конституционного контроля.

Роль Конституционного Суда в вопросах правового регулирования организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ неоспорима. В 1990-е годы решения Конституционного суда и содержащиеся в них позиции по вопросам организации деятельности органов государственной власти в субъектах РФ нередко имели решающее значение. Интересны решения Конституционного Суда по вопросам определения содержания общих принципов организации системы органов государственной власти и разграничению полномочий по вопросам правового регулирования организации государственной власти в субъектах российской федерации.

Таким образом, проведя анализ научной литературы и исследовав мнения ученых, относительно становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х гг. можно выделить следующие этапы:

---

<sup>25</sup> Безруков, А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

1 этап – принятие закона «О краевом (областном) Совете и краевой (областной администрации)»;

2 этап – разработка и подписание субъектами РФ Федеративного договора;

3 этап – подготовка и принятие нового Основного закона в 1993 году;

4 этап – указное право 1993 года;

5 этап – становление самого регионального законодательства;

6 этап – осуществление конституционного контроля.

Выделенные этапы, на наш взгляд, наиболее полно и точно характеризуют периодизацию становления и развития органов государственной власти субъектов, так как каждый из выделенных нами этапов сопровождается наделением / разграничением полномочий и укреплением правовых основ организации деятельности региональных властей.

## 2 ПЕРИОДИЗАЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В 90-Х ГОДАХ

### **2.1 Система региональных органов советской власти в РСФСР в 80-х гг. XX в.**

В 80-е гг. XX в. в СССР назрела объективная необходимость перестройки политической системы и всей общественно-политической жизни. Перестройка длилась с апреля 1985 г. до конца 1991 г. Была предпринята попытка обновить социалистическую модель развития страны так, чтобы сохранить ее основы. Но это не удалось.

Здесь необходимо отметить, что процесс экспериментаторства, который проводился в предыдущие годы, был прерван кремлевским заговором 1964 и приходом к власти в СССР Л. Брежнева. Пленум ЦК КПСС 14 октября 1964 обвинил Хрущева в субъективизме и волюнтаризме, администрировании и поспешном экспериментировании, недооценке экономических законов социализма, нарушении норм партийной жизни и принципов партийного руководства.

Придя к власти, Брежнев начал проводить экономические реформы. Однако желаемых результатов они не принесли. Лишение республик права управлять предприятиями на своей территории, насаждения централизаторских тенденций, усиление административно-командных методов управления - все это лишало реформы реальных перспектив.

Создать комплексный межотраслевой план не удалось, как и поставить стимулирования в зависимость от результатов труда.

Вместо того, чтобы регулировать производственные пропорции потребностями потребления, то есть рынком, социалистическая система ввела плановость, волюнтаристские установленные показатели. Кроме того, в 70-80-е годы чрезвычайно распространилась практика корректировки планов в сторону снижения. Все это вместе с «железным занавесом» превратило страну в общество тотального дефицита.

Существенные изменения произошли в системе Советов. «Хрущевская» конструкция разделения Советов на промышленные и сельские была ликвиди-

рована. Сразу же после освобождения Хрущева с руководящих постов уже в 1964 году.

После принятия Конституции СССР 1977 года по инициативе и под руководством КПСС был осуществлен комплекс важных правовых и других мероприятий, направленных на реализацию конституционных положений по развертке демократизма в организации и работы Советов.

В соответствии с решением ЦК Совет Министров выдала Постановление «О мерах по укреплению материально-финансовой базы исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся». В 1981 году было издано Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров о дальнейшем повышении роли Советов в хозяйственном строительстве.

Развиваются формы деятельности Советов. Они обрастают различными органами и самодеятельными организациями, связывали их с населением, с общественностью, как это было в Конституцию 1936 года, правда не с таким размахом как раньше.

Распространенной формой подобной связи стали депутатские группы, которые объединяли депутатов разных Советов, работали на одном предприятии, в одном учреждении или в учебном заведении.

Конституция СССР 1977 года и Конституции союзных республик не внесли принципиальных изменений в систему Советов. Однако, было изменено само название органов власти. Совета депутатов трудящихся были названы Советами народных депутатов, было более точным.

Среди других изменений можно отметить отличие срока полномочий Советов. Срок полномочий Верховного Совета СССР увеличен с 4 до 5 лет, а местных Советов - с 2 до 2,5 лет.

Конституция расширила полномочия Советов народных депутатов, отразив органическое сочетание общегосударственных и местных интересов в их деятельности. Она закрепила за местными Советами право координации и контроля деятельности расположенных на ее территории предприятий, учреждений и организаций высшего подчинения в области землепользования, охраны при-

роды, строительства, производства товаров народного потребления, обслуживания населения, соблюдения законодательства.

В 60-80-х годах структура судебной системы в СССР почти не меняется.

1970 после создания союзно-республиканского Министерства юстиции нотариате были переданы в его ведение.

Прокурорская система в СССР была наиболее централизована. В Конституции 1978 отмечалось, что высокий надзор осуществляется Генеральным прокурором СССР и подчиненными ему прокуроры субъектов.

Конституция была самой объемной и еще более заидеологизированной, чем предыдущая. В Конституции говорилось об основах общественного строя и политики; государство и личность; национально-государственное и административно-территориальное устройство СССР; Совета народных депутатов СССР; местные органы государственной власти и управления СССР; государственный план экономического и социального развития СССР; государственный бюджет СССР; правосудия, арбитраж и прокурорский надзор; герб, флаг, гимн и столицу СССР; о действии Конституции СССР и порядок ее изменения.

Новая Конституция провозглашала коммунистической партии "руководящей и направляющей силой общества, ядром ... политической системы", что свидетельствовало о продолжении идеологического давления на общество в условиях командно-административной системы. В ней помещались декларативные права.

Решение о разработке новой Конституции Советского Союза было принято в начале 1960-х годов. Однако ее проект был подготовлен и представлен для одобрения только в мае 1977. Так, 7 октября 1977 ВС СССР приняла новую Конституцию.

В Конституции закреплялось всевластия Советов народных депутатов, демократический централизм, социалистическая демократия, социалистическая законность; Коммунистическая партия определялась как "руководящая и направляющая сила советского общества, ядро его политической системы, гос-

ударственных и общественных организаций".

Конституционные реформы начались в 1988 г. и проводились поэтапно. Их содержание выражалось в изменениях и дополнениях, вносимых в Конституцию СССР 1977 г. и Конституцию РСФСР 1978 г. 1 декабря 1988 г. на XII внеочередной сессии Верховного Совета СССР был принят закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основному Закону) СССР», который изменил избирательную систему, определил принципы выборности народных депутатов и функционирования государственных органов. На той же сессии был принят и закон «О выборах народных депутатов СССР», по которому реализовывалась политическая реформа, и проводились выборы. На основе новой избирательной системы в 1989 г. проходили уже альтернативные выборы народных депутатов СССР, а в 1990 г. – народных депутатов союзных, автономных республик и местных Советов. Правовая система получила дальнейшее развитие.

Реформы были многосторонними, проводились в сложной социально-политической обстановке, возникшей в стране к началу 90-х гг. Для данной публикации представляется важным выделение исполнительной ветви на региональном уровне как одного из аспектов реформирования всей государственной системы власти. В этот период кардинальные изменения произошли в органах управления и самоуправления краев и областей. В вертикали органов государственного управления 80-х гг. прошлого века, как, впрочем, и ранее, исполнительно-распорядительные структуры краев и областей являлись средним звеном. Края, имевшие в своем составе одну из автономных областей (за исключением Приморского), были созданы в РСФСР. Местные Советы строились по административно-территориальному принципу. Они являлись органами государственной власти на местах и избирали исполкомы – органы исполнительные. Система Советов административно-территориальных единиц делилась на три разряда: краевые, областные Советы, их исполкомы занимали первое место и являлись высшими, средними были Советы районов, городов областного подчинения, низовыми – поселковые и сельские Советы.

Советы – органы представительные, избираемые местным населением. Реальная власть в стране и регионах принадлежала именно Советам.

Депутаты региональных Советов осуществляли свои полномочия без отрыва от производства или службы. В своей деятельности они обязаны были руководствоваться общегосударственными интересами, учитывать запросы населения избирательного округа, добиваться воплощения в жизнь наказов избирателей.

Главным организационным принципом построения и функционирования системы Советов являлся Демократический централизм. Вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих органов государственной власти в регионах. Их акты были обязательны для исполнения нижестоящими советскими органами власти. Вышестоящие Советы вправе были отменять противоречащие закону решения нижестоящих Советов, которые были им полностью подотчетны и подконтрольны.

Одним из организационно-правовых выражений демократического централизма являлось Двойное подчинение исполнительных органов региональных Советов – исполнительных комитетов, отделов и управлений. Они были подотчетны региональным Советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись соответствующим органам аппарата вышестоящих Советов.

Важная особенность организации и деятельности Советов – Партийное руководство ими.

В конце 1980-х годов были предприняты попытки улучшить организационную структуру Советов региональных органов власти: появились президиумы местных Советов, председатели Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, ранее принадлежавшие исполкомам.

9 апреля 1990 г. был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В соответствии с ним основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. 6 июля 1991 г. в РСФСР приняли закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Он дал импульс процессу преоб-

разования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

В этот период были сделаны первые шаги на пути утверждения иных принципов организации управления на местном уровне, нежели те, что были свойственны советской организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление посредством принятия союзного, а затем российского закона о местном самоуправлении, не реформируя по сути прежнюю систему, не дала ожидаемых результатов.

В конце 80 – начале 90-х гг. XX в. в России проводилась реформа местного самоуправления. Советы на местах входили в единую систему представительных органов государственной власти и вместе с этим по Конституции и вышеупомянутому закону получали право самостоятельно под свою ответственность решать жизненно важные для населения вопросы местного значения.

Также необходимо упомянуть, что в период 1964—1984 гг. стал золотым веком партийной номенклатуры. Именно в этот период она превратилась в «новый класс», не только обладавший всей полнотой власти в стране, но и осуществлявший от имени народа управление советской экономикой.

Круг лиц, принимавших ключевые решения по всем этим вопросам, был достаточно узок и не превышал по всей стране 3 тыс. человек. В отличие от предыдущих лет номенклатура в 60-70-е гг. имела ряд отличительных особенностей. В своей основе она была представлена выходцами из семей малоквалифицированных рабочих и беднейших крестьян, не обладавших необходимыми знаниями и управленческими навыками (преимущественно они имели техническое, военное или сельскохозяйственное образование).

Это вело к вере в силу приказа, а не законов развития природы и общества. Среди них почти не было юристов, так как сами юридические знания управленцу казались ненужными. Наконец, окончательно сложилась ступенчатость и последовательность назначения на высокие должности как в стране так и в субъектах.

В этой ситуации региональные Советы превратились в «подготовительный класс» для продвижения в партийные комитеты. В результате сложилась система, воспроизводящая вассально-сюзеренную, существовавшую в феодальном обществе: каждый начальник имел своих «подданных», одновременно являясь «вассалом» вышестоящего начальника. Главной задачей для номенклатуры в эти годы стало расширение круга своих полномочий и обретение новых привилегий. Провозглашение после многочисленных хрущевских реорганизаций Л. И. Брежневым курса на «стабильность руководящих кадров» давало возможность номенклатуре спокойно пользоваться и властью, и привилегиями практически до самой смерти, она не могла лишь одного — передать их по наследству.

Известный российский диссидент, философ и общественный деятель П.М. Абовин-Егидес считал, что номенклатуру можно рассматривать как некую социальную «матрицу»: «номенклатура - это границы особой невидимой ... матрицы, будто всасывает в себя, как губка, функционеров управленческого аппарата, которые обладают нужными ей – «матрицы» - безличной чертами: умением не иметь собственного мнения или отказываться от нее, способностью соглашаться, угождать, а также «разрабатывать», комментировать приказы управляющих и давать жесткие команды подчиненным, жестко и жестоко выбивать выполнения этих команд. ... Иными словами, состав лиц определяет ее границы (как в состоянии или касты), а границы определяют состав лиц». <sup>26</sup>

Номенклатурный отбор всегда базировался, в первую очередь, на политической лояльности и политических качествах работника. Однако в 60-80-е гг. XX в. распространенным методом отбора все более становилась протекция и клановые или родственные связи, вследствие чего номенклатура начала воспроизводиться на собственной основе. Профессиональные и деловые качества кандидата на номенклатурную должность учитывались только во вторую очередь.

Одним из важных последствий действия номенклатурной системы было

---

<sup>26</sup> Абовин-Егидес П. М. Сквозь ад: В поисках третьего пути. М., 1991. С.49.

формирование в региональных субъектах двойной реальности - формальной и неформальной и двух языков, соответствующих этим системам управленческой коммуникации.

Имея полный доступ к мощным рычагам управления, которые позволяют регулировать ситуацию и корректировать систему формальных правил, номенклатура использует свои возможности для того, чтобы наполнить нормативную базу механизма ее же нейтрализации. Такие действия носителей государственной власти в субъектах лишь усиливают разрыв между двумя реальностями - "бумажной" и практичной, что в свою очередь превращает управление на "двухслойное".

По мнению социолога А.Б. Даугавет, институты "рационального" управления, оперируют "языком" формальной процедуры является лишь иллюзорным компонентом системы управления.<sup>27</sup>

Формальная и неформальная реальности не могут уживаться на равных. «Неформальная» реальность всегда будет доминировать над «формальной». Эти два измерения тесно связаны: в публичном пространстве номенклатура должна создавать иллюзию деятельности в интересах общества, подтверждать свою эффективность, но, когда номенклатура освобождается от пристального внимания общественности, она прекращает делать вид эффективного управления ресурсами в интересах общества, а ее действия уже не подчинены «рациональному дискурсу». Но и находясь «в тени» она стремится защитить свое поле власти, оберегая систему от проникновения публичного контроля и несанкционированного проникновения формальной процедуры и старается не дать «рациональной» машине заработать по-настоящему. Это свидетельствует о наличии корпоративного инстинкта самосохранения.

Представители государственной власти региональных субъектов должны владеть практическими навыками, а соответственно, и «языках» обеих реальностей, для того, чтобы в каждой конкретной ситуации осуществлять выбор меж-

---

<sup>27</sup> Даугавет А. Б. Неформальные практики российской элиты (Апробация когнитивного подхода) // Полис. 2003. № 4. С.8.

ду ними. Неформальные правила не следует считать девиантными проявлениями, на самом деле они играют роль функциональных элементов, которые вместе с формальными нормами, регулирующими поведение носителей власти в региональных субъектах. Различие формальных норм с неформальными практиками не является проявлением антагонизма между легитимной системой и ненормативными отклонениями от нее, оно является неотъемлемой чертой единого, стабильно функционирующего организма власти.<sup>28</sup>

Итак, в середине 80-х гг. XX в. партийно-советская номенклатура жила двойной жизнью.

Структурную организацию номенклатуры можно рассматривать также с позиции вертикали власти, выделяя номенклатуру уровня ЦК КПСС, областного, городского, районного и уровня первичной парторганизации, или по горизонтали власти, разграничивая номенклатуру на партийную и советскую, в которой, в свою очередь, можно выделить номенклатуру государственных органов власти региональных субъектов и хозяйственных руководящих работников, хотя, как уже отмечалось, они тесно взаимосвязаны между собой. Использование таких подходов является необходимым для анализа процессов трансформации, задела номенклатуру течение исследуемого периода, однако они не отражают сущностной признаки номенклатурной иерархии, а именно «номенклатурного принципа», принципа назначения «сверху».

Номенклатура региональных органов власти субъектов полностью дублировала эту иерархическую структуру и, кроме того, она была ее неотъемлемой составляющей.

Итак, все звенья номенклатуры были тесно взаимосвязаны: ключевые должности могли входить одновременно в номенклатуру двух и более партийных комитетов разных уровней. Это касается не только высших партийных и государственных должностей в регионах, но и, например, директоров атомных электростанций, предприятий и производственных объединений всесоюзного значения, ректоров крупнейших вузов СССР, редакторов партийных изданий,

---

<sup>28</sup> Зеленов М. В. Рождение партийной номенклатуры // Вопросы истории. 2005. № 1. С. 2.

председателей государственных комитетов по делам издательств, полиграфии и книжной торговли, строительства, кинематографии, физической культуры и спорта, телевидения и радиовещания, образования и т.д.<sup>29</sup>

Однако, несмотря на жесткую иерархичность номенклатуры, все ее уровни были неразрывно взаимосвязаны друг с другом, что обеспечивало функционирование номенклатуры как единой, целостной системы.

Итак, партийно-советскую номенклатуру середины 80-х годов, можно охарактеризовать как многомерное и полифункциональное явление, мало тоталитарную природу и превратилось в главного субъекта политической власти Советского Союза.

## **2.2 Закон «О краевом (областном) Совете и краевой (областной администрации)» и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ**

Процесс организации региональной власти протекал нелегко. Трансформация представительных органов краев и областей Российской Федерации в законодательстве осуществлялась в процессе выравнивания правового статуса субъектов Федерации. 5 марта 1992 года был принят Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации»<sup>30</sup> (далее — Закон о краевом, областном Совете), назвавший краевой, областной Совет народных депутатов представительным, а краевую, областную администрацию — исполнительным органом государственной власти (государственного управления) края, области.

В этом Законе краевой, областной Совет народных депутатов были определены как представительные органы государственной власти соответственно края, области. Актами краевого, областного Совета являлись его решения, а не законы. В Федеративном договоре, подписанном 31 марта 1992 года, также не было зафиксировано право краев и областей осуществлять законодательную деятельность

---

<sup>29</sup> Крыштановская О. В. Трансформация российской элиты (1981-2003) : дисс. ... доктора социологических наук: спец. 23.00.02 / О. В. Крыштановская. М., 2003. С.313.

<sup>30</sup> Закон РФ от 05.03.1992 № 2449-1 (ред. от 16.11.1997) «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

Анализируя Закон о краевом, областном Совете, можно сделать вывод о том, что во взаимоотношениях органы государственной власти субъектов обладали относительно сбалансированными полномочиями. В статье 39 было установлено, что краевая, областная администрация подотчетна соответствующему краевому, областному Совету. Руководители таких структур, как органы управления финансами и социальной защиты населения, назначались и освобождались от должности главой краевой, областной администрации с последующим утверждением представительным органом региона. Кроме того, Законом о краевом, областном Совете устанавливался жесткий контроль Совета за законностью актов администрации (ст. 62). Это заключалось в праве представительного органа отменить акты высшего исполнительного органа или обязать главу администрации отменить акты руководителей структурных подразделений администрации, противоречащие Конституции РСФСР, законам Российской Федерации, актам, принимаемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, решениям краевого, областного Совета, принимаемым в пределах их полномочий.

В связи с принятием Закона РФ от 05.03.1992 № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (Российская газета. 1992. № 65) получили дальнейшее развитие полномочия глав администраций по обеспечению взаимодействия с соответствующим представительным органом - Советом народных депутатов.

Согласно этому Закону (его рассматривали повторно и приняли Постановлением ВС РСФСР от 05.03.1992 № 2452-1 «О повторном рассмотрении Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» в связи с возвращением его Президентом РСФСР), глава краевой (областной) администрации помимо отчета об исполнении бюджета обязан был представлять в Совет народных депутатов на утверждение проекты планов и программ социально-экономического развития края (области), проекты краевого (областного) бюджета, проекты схем управления краем (областью) и структуры органов администрации, положений о них, а также проекты реше-

ний по другим вопросам; имел право опротестовывать решения Совета народных депутатов и его органов.

Региональная администрация участия в досрочном прекращении полномочий Совета не принимала, а Совет не обладал правом отправлять орган исполнительной власти в отставку. Законодательство учитывало природу полномочий и представительного, и исполнительного органа, поэтому оставляло право решать данный вопрос вышестоящим органам власти либо населению. Так, согласно Закону о краевом, областном Совете решение о роспуске краевого, областного Совета принимал Верховный Совет Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (п. 1 ст. 67). Что касается полномочия главы администрации, то они досрочно прекращались в случаях отзыва его избирателями либо освобождения от должности Президентом Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (ст. 68). Как видим, организационная структура системы власти в Российской Федерации функционировала на принципе жесткого централизма. На формирование концепции, в соответствии с которой была установлена современная система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, значительное влияние оказал Федеративный договор от 31 марта 1992 г. Федеративный договор официально признал территориальные единицы субъектами Российской Федерации, установил статус отдельных групп субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), ознаменовал начало укрепления федеративных связей во внутренних отношениях и закрепил систему органов региональной власти. Предпринятые меры можно назвать первым шагом на пути перехода от централизованного государства, где каждая территориальная единица была лишена самостоятельности в решении вопросов местного значения, к государству федеративному. Реформа государственного устройства России привела к тому, что субъектами Российской Федерации стали не только единицы, в которых учитывался национально-этнический признак — автономные республики, автономные области, автономные округа, но и территориальные единицы — края,

области, города федерального значения. С объявлением этих единиц субъектами Российской Федерации принципиально изменился статус их органов — местные органы государственной власти стали органами государственной власти субъектов Российской Федерации.<sup>31</sup>

### **2.3 Федеративный договор 1992 г. и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов в РФ**

Сложившееся к концу 1960-х годов национально-государственное устройство России явилось историческим результатом практической реализации специфических представлений лидеров страны о формах осуществления права народов и наций на самоопределение в многонациональном государстве. Юридически более или менее законченное выражение эти представления получили в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г.

Согласно этим документам Россия являлась федеративным государством. На ее территории выделялись две категории образований: административно-территориальные и национально-территориальные.

Основными административно-территориальными образованиями являлись края и области, к которым были отнесены территории, практически полностью или в основном населенные русскими. Национально-территориальные образования включали в себя территории, также населенные одной, но не русской, нацией либо народностью. При этом далеко не всегда проживающая в национально-территориальном образовании нация или народность, называемая коренной, превосходила по численности русское население этого образования. Одновременно внутри категории национально-территориальных образований были выделены три иерархических уровня:

– автономные республики, имевшие правовой статус, в принципе равный юридическому статусу края (области), если не принимать во внимание декорации государственности этих республик в виде Верховных Советов и Советов Министров вместо Советов депутатов трудящихся и исполнительных комите-

---

<sup>31</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2007. Т. 2. С. 673.

тов, а также наличие у республик некоторой иной государственной атрибутики и специфических прав;

- автономные области, обладавшие меньшим правовым статусом и входившие в край;

- национальные округа, наделенные предписанным перечнем особых полномочий и входившие в территорию области или края. Как общее правило, край отличался от области большими размерами территории, а также тем, что автономные области находились только в составе краев, тогда как национальные округа могли находиться как в краях, так и в областях.

Таким образом, статус основных территориальных подразделений России был различен; в упомянутых конституциях они располагались в следующем порядке: автономные республики, края, области, автономные области, национальные округа.

Главным же было то, что государственное устройство России в соответствии с указанными конституциями осуществлялось по этническому принципу. В расчет брались нация или народность, а не народ как единая многонациональная общность, проживающая на соответствующей территории. Вместе с этим целый ряд наций и народностей не получил своих национально-территориальных образований. Да и сама федерация по существу была фикцией, ибо государство фактически было ближе к унитарному, чем к федеративному. Кроме того, сам подход к федерации был, прежде всего, как к средству решения национального вопроса и в гораздо менее значительной степени — как к инструменту рационализации управления страной в направлении децентрализации власти.

Обе категории образований — административно-территориальные и национально-территориальные — вместе с их внутренними градациями сохранились в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Правда, национальные округа были переименованы в автономные, да в период после принятия конституций конца 1930-х годов на территории России перестали существовать либо появились отдельные автономные образования.

К началу 1990-х, когда на фоне распада Союза ССР стали происходить бурные изменения в федеративном (национально-государственном) устройстве России, количественный состав РСФСР выглядел следующим образом:

- области – 49;
- автономные республики – 16;
- автономные округа – 10;
- края – 6;
- автономные области – 5;
- города республиканского подчинения – 2.

Со второй половины 1990 г. начался процесс принятия автономными республиками деклараций о государственном суверенитете. Одновременно многие из них изменили названия своих республик, заменив или дополнив их существовавшие официальные наименования названиями на языке основной части населения данных республик (коренной национальности)<sup>32</sup>.

Главное же заключалось в том, что автономные республики объявляли себя советскими социалистическими республиками в одностороннем порядке, повышая свой конституционно-правовой статус. При этом ими определялось, будет соответствующая республика находиться в составе РСФСР или в Союзе ССР, либо в Федерации и в Союзе одновременно.

Одновременно аналогичные действия были предприняты высшими органами автономных областей РСФСР, Четыре АО провозгласили декларации о государственном суверенитете и о придании своим национально-государственным образованиям конституционно-правового статуса советской социалистической республики. Позднее и оставшаяся автономная область отнесла себя к республикам.

Процесс суверенизации захватил также автономные округа. Приняв декларацию о суверенитете, автономной областью провозгласил себя один округ. После принятия соответствующих деклараций еще два округа объявили себя

---

<sup>32</sup> Небытова Е.И. Федеративный договор и его роль в становлении федеративных отношений в России // Правовая система России: сборник материалов IV заочной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Чердаков Сергей Владимирович. 2017. С. 96.

советскими автономными республиками и два – просто республиками.

Стремление к национально-государственному обособлению проявилось даже на уровне национальных районов административно-территориальных образований. Так, в ноябре 1991 г. сессия Совета народных депутатов Нанайского района Хабаровского края приняла решение о преобразовании района в автономный округ – непосредственный субъект РСФСР, остающийся в составе Хабаровского края.

Сообразно происходящим изменениям в национально-государственном (федеративном) устройстве РСФСР в Конституцию РСФСР были внесены коррективы. Ныне нет автономных республик: они стали республиками в составе РСФСР – советскими социалистическими государствами (абзац первый ст. 71 Конституции РСФСР). Как и ранее, республики в составе РСФСР не входят в какой-либо край или область. Автономные области теперь также не включаются в состав края; они находятся в составе РСФСР непосредственно. Признано право автономных округов на выход из края или области: Конституция РСФСР предписывает, что автономные округа находятся в составе РСФСР и могут входить в край или область (абзац первый ст. 83 Конституции РСФСР).

По состоянию на 20 декабря 1991 г. в РСФСР стали находиться 20 республик, 1 автономная область и 10 автономных округов<sup>33</sup>.

Таким образом, по сравнению с 1977 г., когда была принята Конституция РСФСР, карта Российской Федерации заметно изменилась. Если считать, что тенденция к выходу автономных округов из состава краев и областей и их непосредственному вхождению в состав РСФСР получит окончательное завершение, то в целом в РСФСР будет иметься 31 непосредственно входящее в РСФСР национально-территориальное (национально-государственное) образование. Значительно уменьшится, как можно себе представить, территория нынешних краев и областей.

Так, на фоне происходящих преобразований, назрела острая необходи-

---

<sup>33</sup> Демидов М. В. Место и роль федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в системе федеративных отношений в России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 9.

мость в разграничении полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и федеральных органов власти, что обусловило необходимость принятия Федеративного договора.

6 декабря 1991 года Президентом РСФСР (Б. Ельцин) совместно с Председателем Верховного Совета РСФСР (О. Хасбулатов) было издано распоряжение о создании рабочей группы для подготовки предложений по разграничению полномочий между РСФСР и ее составными частями. В состав группы входило 16 политических деятелей, координатором рабочей группы стал народный депутат РСФСР – Румянцев О.Г.

Цель создания рабочей группы состояла в подготовке предложений по разграничению полномочий. Срок установлен был совсем незначительный, так, согласно положению, предварительные результаты должны быть представлены уже 14 декабря 1991 года.

Имея в виду сложившуюся в РСФСР конкретную политическую и правовую ситуацию по вопросам федерализма, рабочая группа решила сосредоточить свои усилия на разработке проекта Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и ее составных частей.

Над разработкой проекта Федеративного договора работали депутаты партии «Суверенитет и равенство», а также представители региональных комиссий. От фракции руководителем являлся Умар Ереджибович Темиров. Одновременно, когда весной 1992 года осуществлялась доработка Федеративного договора, продолжалась работа над содержательной частью Основного закона.

Однако все было не так гладко. Несмотря на достигнутые договоренности о Федеративном договоре (в результате которых подлежал изменению 4 раздел Конституции), остался нерешенным вопрос представительства субъектов в высшем законодательном органе. Несмотря на существовавшее в то время равноправие верхней и нижней палат, явные различия наблюдались в особенности их формирования. Так, например, большее количество мест в «палате регионов» было отведено бывшим автономным областям, нежели краям и областям.

В связи с этим назрела острая необходимость в урегулировании данного вопроса, результатом явилось составление республиками протокола, который содержал требования установления большего представительства национальных образований в Совете Федерации.

Также часто поднимался вопрос о том, чтобы текст разрабатываемой Конституции содержал в себе порядок избрания будущей верхней палаты, именуемой в то время Федеральным Собранием. Так, предложения состояли в том, чтобы выборы происходили прямым методом по национально-территориальным округам. При этом, представители верхней палаты должны быть поделены на две равные части, одна из которых должна избираться от республик и автономных областей, а вторая часть – от краев и областей. Таким образом, позитивная роль Федеративного договора сводилась представителями ряда национальных образований к поддержанию равноправия на федеральном уровне. На что Р.И. Хасбулатов резонно возражал, что тем самым нарушался мировой принцип, принцип современной цивилизации: один гражданин — один голос. Если мы отойдем от этого универсального принципа, мы тогда разрушим сами то, к чему стремимся»<sup>34</sup>

В любом федеративном государстве основы государственной власти определяются федеральной конституцией. В этом отношении конституционное устройство Российской Федерации не имеет отличий.

В Постановлении Съезда народных депутатов Российской Федерации «О Федеративном договоре» от 10 апреля 1992 г. отмечено, что в Конституцию Российской Федерации включается содержание Федеративного договора (пункт 2)<sup>35</sup>. Таким образом, Федеративный договор должен выступать не самостоятельным правовым актом, главенствующим над Конституцией, а стать ее составной частью относительно разграничения полномочий между Центром и субъектами. Такова была позиция Съезда народных депутатов исходя из По-

---

<sup>34</sup>Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 3 : 1992 год. Книга первая (январь–июнь 1992 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 297.

<sup>35</sup> Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-I «О Федеративном договоре» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 898.

становления № 2689-1 «О Федеративном договоре». Однако Федеративному договору, по мнению представителей ряда республик, должна была отведена совершенно другая роль — документа, равного по своей юридической силе Конституции Российской Федерации. Это противоречит не только Конституции Российской Федерации, но и самому Федеративному договору, в тексте которого подчеркнуто, что он становится составной частью Конституции (статья VIII)<sup>36</sup>.

Федеративный договор между представителями федеральных органов власти и органов власти республик, входящих в состав РФ был подписан 31 марта 1992 года. Однако его подписание окончательно не разрешило вопросы становления федерализма, так как явилось причиной изменения основ государственного устройства. В связи с этим наблюдалось ухудшение общественно-политической ситуации, а также межнациональных разногласий, что обусловило необходимость принятия дополнительных мер. Так, по инициативе Б.Н. Ельцина, Верховным Советом был принят Закон РФ от 03.07.1992 № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации»<sup>37</sup>. Согласно Закону РФ от 03.07.1992 № 3198-1 был установлен переходный период, который продлился до 1.06.1995 года.

Переходный период должен быть направлен на разработку и соответственно принятие нового регионального и государственного законодательства, а также должны были быть разработаны мероприятия, регулирующие некоторые спорные вопросы. Так, статьей 2 вышеназванного закона была определена территориальная реабилитация репрессированных народов<sup>38</sup>, а за самовольные захваты территорий была определена уголовная ответственность (ст. 4). Исходя

---

<sup>36</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации») // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

<sup>37</sup> Закон РФ от 03.07.1992 № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 199.

<sup>38</sup> Там же.

из сказанного, можно сделать вывод, что Закон РФ от 03.07.1992 № 3198-1 являлся неким разделителем для начала действия части статей Федеративного договора.

Также стоит остановить внимание на том, что в статье 3 Федеративного договора «республики обладают всей полнотой государственной власти на всей ее территории, кроме тех полномочий, которые данным Договором отнесены к ведению Федерации», однако воплощение в жизнь данного декларативного высказывания не произошло.

Так, в качестве уступающей нормы стало получение Федеральным центром согласия со стороны региональных властей при введении чрезвычайной ситуации в республике.

Федеративный договор от 31 марта 1992 года имел несколько важных причин для его подписания, а также определенные последствия его применения на практике. Безусловно, договор имеет важнейшее место в истории развития современной России и российского федерализма. С его принятием началась государственно-правовая реформа страны, поэтому, Федеративный договор имеет важнейшее конституционное значение.

31 марта 1992 году были подписаны следующие договоры:

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Таким образом, федеративный договор можно определить, как соглаше-

ние, устанавливающее правовые нормы, нормы поведения, взаимоотношения между органами государственной власти федерального центра и органами государственной власти субъекта.

Нельзя сказать, что подписание прошло гладко. Татарстан и Чечня так и не подписали документ; Башкортостан и Тюменская область согласились поставить подпись в последний момент только после того, как было учтено их особое мнение; а «Протокол к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» был подписан с оговорками Калужской, Ленинградской областями, а также городом Санкт-Петербургом.

Следующая особенность наших федеративных договоров заключается в том, что автономные округа и автономная область, подписавшие отдельный Федеративный договор, являются составной частью российских областей и краев, которые подписали друг с другом отдельный Федеративный договор. Возникла парадоксальная ситуация, когда на территории области или края существует несколько равноуровневых (и в то же самое время, если принять во внимание декларации, равноправных) субъектов федерации: автономные округа и область и собственно области и края. (Такая ситуация вовсе не безобидна. На практике она уже приводит к тому, что, например, в Красноярском крае Таймырский автономный округ фактически добился отделения от края и, более того, город Норильск высказался за отделение от Красноярского края и вхождение в Таймырский автономный округ.)

Таким образом, договорные отношения в российском федерализме сыграли важную и определяющую роль в становлении и развитии российской государственности, так как одной из особенностей развития федеративных отношений в Российской Федерации является подписание Федеративного договора от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Феде-

рации». Подписание федеральными и региональными органами власти Федеративного договора явилось некой практически безуспешной попыткой создания Российского государства заново, конституирования его как бы с самого начала, на пустом месте, путем соглашения, при очевидном игнорировании реальностей. Следовательно, Федеративный договор не упрощает, а усложняет решение вопроса о перспективах российского федерализма, особенно если учесть, что края и области, как общее правило, стремятся к экономической самостоятельности более, чем к автономии политической. Рациональное зерно в проекте Федеративного договора – это попытка разграничить полномочия государственных органов РСФСР и государственных органов республик в составе РСФСР, а также других образований, а с принятием Конституции РФ 1993 широкое применение получили договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти.

#### **2.4 Вопросы конституционной регламентации организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ в начале 90-х гг.**

Территориальное строительство в федеративном государстве базируется на обеспечении законодательного регулирования организации системы органов государственной власти субъектов Федерации, перераспределении полномочий между уровнями власти, а также между законодательными и исполнительными органами власти. Но реализация эффективной модели развития государственного устройства, и взаимодействия между федеральными и региональными органами власти может сопровождаться переходным периодом. Переходный период возникает по причине изменения законодательной базы, которая регулирует работу органов государственных и региональных органов государственной власти, что в дальнейшем приводит к их партикуляризму.

В становлении отечественного законодательного регулирования деятельности органов государственной власти субъектов, также можно выделить переходный период, который начался после принятия Конституции 1993 г.

Смена государственной власти, явно выраженные разногласия между Президентом и Верховным Советом явились предпосылками принятия новой

Конституции. Переходный этап в развитии отечественного законодательства, регулирующего организацию государственной власти субъектов, как раз ознаменовался в этот период. Также стоит отметить, что подписанный Федеративный договор, как мы выяснили в предыдущем параграфе, в свою очередь не особо внес ясность относительно разделения полномочий между региональными и федеральными властями. Все это свидетельствует о необходимости десоветизации отечественного правового института и эффективном разграничении полномочий между субъектами власти. Так, первоначально надежды на эффективное строительство нового государства возлагались на Конституцию, разработка которой осуществлялась с 1990 года, но данные попытки не увенчались успехом.

Конституция РФ определила новую модель децентрализации публичной власти, основанную на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации и признании самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий. Характерным проявлением тенденции к децентрализации законодательного регулирования вопросов организации публичной власти стала норма п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов было отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления<sup>39</sup>. Само по себе понятие «принципы» накладывает определенные ограничения в отношении содержания соответствующего нормотворчества. Очевидно, что категория «общие принципы» по меньшей мере предполагает отказ от исчерпывающей, предельно конкретной регламентации соответствующих отношений на федеральном уровне. Так, были заложены предпосылки к появлению феномена так называемых рамочных федеральных законов.

Конституционное законодательство об организации государственной вла-

---

<sup>39</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

сти субъектов Российской Федерации складывается из двух элементов: федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. В настоящее время происходит освоение органами власти субъектов Российской Федерации своего статуса в общей системе организации государственной власти в России. Основные положения о статусе органов власти субъекта Федерации определены в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Принцип разделения властей был окончательно зафиксирован в принятой Конституции 1993 года. Также Основным законом определялись полномочия и разделение предметов ведения Центра и органов региональной власти – они были определены в главе 3 Конституции РФ. Так, региональные власти могли самостоятельно формировать свои организационные начала. При этом они в обязательном порядке должны руководствоваться Конституцией и общими принципами организации органов государственной власти субъектов РФ. Также важнейшим закреплением явилось разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти<sup>40</sup>.

Если анализировать текст Конституции 1978 года и новой Конституции 1993 года, то здесь необходимо отметить также наделение самостоятельностью субъектов. Так, в ч. 2 ст. 11 Конституции 1993 года говорится, что власть в субъектах осуществляют органы ими образуемые, т.е. субъекты самостоятельно определяют название и структуру данных органов. Но при этом, законодатель как бы подводит к тому, что субъекты должны придерживаться схемы взаимоотношений федеральной власти. Итак, данное различие прямым образом указывает на то, что с принятием нового Основного закона, осуществляется реализация конституционного принципа самостоятельности субъектов РФ<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Безруков А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

<sup>41</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Следующее на что стоит обратить внимание – это принцип разделения властей в субъектах РФ. Так, согласно ст. 10 Основного закона 1993 года, государственная власть осуществляется на основе ее разделения. Но стоит отметить одну деталь.

Если до принятия Конституции 1993 года вся власть (законодательная, исполнительная и судебная) принадлежала Совету народных депутатов, то в новой Конституции отчетливо говорится о самостоятельности законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Данные изменения в законодательстве нельзя не отметить положительно, так как предшествующая система власти привела в свое время к ее деформации.

Итак, мы выяснили, что принципы разделения власти между региональными и федеральными органами власти были закреплены в новой Конституции.

Несмотря на то, что основополагающим стал принцип самостоятельности, Президенту и Государственной Думе необходимо было организовать контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов. В связи с обусловленной необходимостью, Федеральное Собрание принялось за разработку Закона «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации». В результате было подготовлено два проекта закона.

Один из них основывался на Конституции и предусматривал, что исполнительная власть будет сосредоточена в руках главы субъекта, а законодательная власть Парламенту; второй проект предусматривал главенство законодательной власти над исполнительной властью, т.е. предполагалось, что исполнительная власть будет подконтрольна законодательной. Помимо приведенных разногласий выше, в законопроектах было еще достаточно противоречивых и спорных положений.

Таким образом, в результате было разработано два совершенно разных по своему содержанию законопроекта, что обусловило необходимость сближения данных концепций. В связи с этим 17 февраля 1995 года было проведено Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о

местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации<sup>42</sup>. Участие принимали представители Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства, органов государственной власти субъектов, местного самоуправления, общественных объединений и организаций, а также научных организаций<sup>43</sup>.

Упомянутый выше переходный период закончился в 1995-1996 гг., однако закон «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» принят так и не был.

Итак, начало 90-х годов характеризуется попыткой построения новой модели организации органов государственной власти субъектов, которая была вызвана пробельной законодательной базой и происходящими в стране переворотами.

Основополагающим принципом построения данной модели явился принцип разделения властей, который требовал законодательного закрепления.

Далее считаем целесообразным рассмотреть указное право, которое также оставило большой след в истории территориального строительства Российской Федерации.

## **2.5 «Указное право» и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ**

Политический кризис осени 1993 года, начавшийся с обнародования президентского указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и завершившийся расстрелом здания российского парламента в Москве, стал высшей точкой противостояния двух ветвей власти. Попробуем восстановить хронологию этих трагических событий, которую можно связать с указным правом и его роли в деятельности органов государственной власти субъектов.

---

<sup>42</sup> Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва, 17 февраля 1995 г. М.: Юрид. лит., 1995. С. 9.

<sup>43</sup> Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17.

Термин «указное право» впервые был введен в научный оборот В.О. Лучиным<sup>44</sup>. И, думается, что такое словосочетание предельно точно. Поскольку речь идет не просто об указах как об источниках права или об одной из разновидностей подзаконных правовых актов. Указное право, входящее в прямую конфронтацию с законом, – явление, не столько правовое, сколько, политическое<sup>45</sup>.

Как мы выяснили в предыдущем параграфе, модель организации региональной власти так и не была определена и закреплена законодательно, что требовало дальнейшего исправления данной проблемы. В связи с этим, Президент осуществляет собственную нормотворческую деятельность в виде конституционной реформы. На протяжении 1993 года нарастал конфликт между президентом Б.Н. Ельциным, с одной стороны, и Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ, с другой. Рубежом в этом споре стал всероссийский референдум, проведенный 25 апреля 1993 года по вопросам доверия президенту или парламенту. Результаты голосования укладывались в формулу «да – да – нет – да», за которую агитировали сторонники президента. По итогам референдума российский народ большинством голосов участвовавших в голосовании граждан выразил доверие президенту и его социально-экономической политике, высказался против досрочных выборов президента и посчитал необходимым провести досрочные выборы народных депутатов. На деле же не все оказалось так просто.

Порядок подведения итогов референдума и механизме реализации его результатов стал предметом для исследования в Конституционном Суде РФ. За 4 дня до референдума в постановлении от 21 апреля 1993 года Суд определил, что первый вопрос о доверии президенту носит «преимущественно нравственно-оценочный и политический, а не юридический характер». Второй вопрос об одобрении проводимой президентом и правительством социально-экономической политике был охарактеризован Судом как многозначный, что

---

<sup>44</sup> Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996.

<sup>45</sup> Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII – XX веков. Хрестоматия / сост. А.П.Угроватов. Новосибирск, 2000. С.4-5

«обуславливает неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения». По этим основаниям оба вопроса не являлись конституционными, то есть не требовали внесения изменений в Конституцию и не определяли основное ее содержание. Для принятия решения необходимо было получить лишь большинство голосов граждан, принявших участие в голосовании.

Напротив, третий и четвертый вопросы о досрочных выборах президента и народных депутатов носили конституционный характер и для их принятия требовалось получить несоизмеримо большее число голосов – большинство голосов граждан, включенных в списки для участия в референдуме. Как показал день голосования, в референдуме приняли участие чуть более 64% от общего числа включенных в списки граждан. Это означало, что для принятия решения по третьему и четвертому вопросам за них должны были проголосовать порядка 78 % от участвовавших в референдуме граждан. Этот рубеж не был достигнут ни при голосовании по третьему вопросу – всего 49 % «за», ни по четвертому вопросу – 67 % «за»<sup>46</sup>.

Результаты референдума не принесли желаемой разрядки в противостоянии президента и парламента. Между президентом и Верховным Советом еще более усугубились неразрешимые противоречия относительно взглядов на конституционную реформу и иные жизненно важные вопросы внутренней политики: приватизация, бюджетные вопросы и др. К примеру, будучи сторонами конституционного процесса, они предлагали взаимоисключающие предложения к тексту Конституции. И так по многим вопросам принятие решения затягивалось из-за существовавших разногласий.

Так, еще 15 сентября 1993 года Борис Ельцин подписал вышеупомянутый приказ. Первоначально обнародовать его он хотел в воскресенье, 19 сентября, но по просьбе министров-силовики обнародование было отложено на два дня. 21-го было записано телеобращение президента к гражданам России. С текстом указа заранее ознакомили посла США в РФ Томаса Пикеринга. Так, Президент, признав, что «процесс создания правового государства в России, по сути дела,

---

<sup>46</sup> Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.С. 81.

дезорганизован», вину за это он свалил на Верховный Совет, который, по его словам, как государственный институт оказался «в состоянии политического разложения» и «перестал быть органом народовластия». Исходя из того, что «нынешний законодательный корпус утратил право находиться у важнейших рычагов государственной власти», а действующая Конституция не позволяет найти «достойный выход из кризиса государственности», Ельцин принял решение о внесении изменений и дополнений в Основной закон страны, о чем и общался гражданам России.

Согласно указу № 1400 прерывалось «осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций»<sup>47</sup> съездом народных депутатов и Верховным Советом, президент назначал генерального прокурора, который должен был быть «ему подотчетен впредь до начала работы вновь избранного Федерального собрания», и Центральный банк переходил в подчинение правительству. В стране фактически вводилось президентское правление. Выборы в новый парламент — Федеральное собрание — назначались на 11-12 декабря 1993 года. Объявлялось о формировании новой структуры парламента, который теперь должен был состоять из верхней и нижней палат — Совета Федерации и Государственной думы. До открытия заседаний Госдумы Конституционному суду предлагалось приостановить свою деятельность. Наконец, устанавливалось, что вопрос о назначении выборов президента РФ предстояло рассмотреть новому парламенту.

Правовыми основаниями издания указа послужили следующие мотивы:

1) 25 апреля 1993 года на всенародном референдуме граждане России выразили доверие президенту и проводимой им социально-экономической политике;

2) съезд народных депутатов и Верховный Совет действовали вопреки результатам референдума. В указе приводились примеры игнорирования народной воли;

---

<sup>47</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. 39. Ст. 3597.

3) Верховный Совет допускал многочисленные нарушения при подготовке и принятии решений, что фактически ликвидировало народное представительство. Так в указе была описана практика голосования за отсутствующих депутатов;

4) действия Съезда и Верховного Совета создавали угрозу государственному суверенитету, единству и целостности государства, правам и свободам человека. Президент, исполняя свои обязанности по защите суверенитета, охране прав и свобод человека и гражданина (ст. 121.4 Конституции), должен был отреагировать на приведенные нарушения законности и прямое попрание народной воли;

5) хоть и не обладая конституционными полномочиями исполнять свои обязанности в ситуациях, когда угроза суверенитету, единству и целостности государства, правам и свободам человека исходила от органов законодательной власти, президент должен был принять меры, изложенные в указе, дабы исполнить высшую волю народа, выраженную в решении референдума.

Насколько указ президента и его последующая открытая конфронтация со Съездом и Верховным Советом укладывались в рамки правовых реалий того времени? Рассмотрим этот вопрос предметно.

Во-первых, указ ссылался на результаты референдума от 25 апреля 1993 года как правовое основание действий президента в период конституционного кризиса. Однако итоги референдума не могут служить достаточным поводом для издания рассматриваемого указа. Как было сказано ранее, Конституционный Суд определил вопрос о доверии президенту как «нравственно-оценочный и политический», но не несущий за собой какие-либо юридические последствия. Вопрос об одобрении социально-экономической политики был отмечен Судом в качестве неопределенного: социально-экономическая политика реализуется не только президентом и правительством, не ясно и то, что именно требуется оценить: направления, формы, методы, темпы, результаты осуществления социально-экономической политики. Тем самым, в силу специфики поставленных вопросов, даже получение на референдуме необходимого количества

голосов не означало, что решения по этим вопросам становились обязательными для исполнения.

Четвертый вопрос, поставленный тогда на голосование, касался необходимости проведения досрочных выборов народных депутатов. Будучи вопросом конституционного характера, в ходе референдума он не набрал требуемого количества голосов – большинство голосов граждан, включенных в списки для участия в референдуме. Граждане России не поддержали идею о переизбрании народных депутатов и косвенно оказались лояльны курсу, проводимому Съездом и Верховным Советом. Таким образом, результаты референдума не могли стать надежной правовой основой для прекращения деятельности высших законодательных органов страны.

Во-вторых, указ отмечал отсутствие в действовавшей тогда Конституции возможности принять ее заново и, таким способом снять противоречия между ветвями власти. Между тем, принятый во исполнение Конституции закон о референдуме прямо предусматривал проведение референдума по вопросу принятия Конституции (ст. 35). Более того, Конституционный Суд все в том же постановлении от 21 апреля 1993 года подтвердил возможность вынесения на референдум вопроса о принятии Конституции<sup>48</sup>. Возникает следующий вывод: юридическая возможность разрешения конституционного кризиса посредством принятия новой Конституции на всенародном референдуме существовала, но ею никто не воспользовался.

В-третьих, президент в указе сделал ссылку на невозможность урегулирования спора с законодательной ветвью власти иным образом, чем путем волевого прекращения деятельности Съезда и Верховного Совета, и проведения выборов нового парламента – Федерального Собрания. Однако такое поведение президента противоречило крайней модели разрешения конфликта, предусмотренной Конституцией. Так, Конституция предоставила высшему органу госу-

---

<sup>48</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 1993 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12011596/> (дата обращения: 27.06.2020).

дарственной власти – Съезду народных депутатов – полномочия по отрешению от должности президента (ст. 104). Президент также вправе по собственной инициативе уйти в отставку (ст. 121.11). Исходя из этого, в ситуации неразрешимого конституционного кризиса именно президент должен был стать жертвой политической борьбы и покинуть свой пост.

Нормотворческая деятельность Президента на этом не закончилась. 27 сентября 1993 года был издан еще один указ<sup>49</sup>. Согласно ч. 1 данного указа формируется согласно предметам ведения федеральных органов государственной власти и их полномочий по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Федерации. При этом единая система исполнительной власти подчиняется Правительству Российской Федерации.

Следующим указом, регулирующим деятельность органов государственной власти, явился Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>50</sup>, который также предполагал конституционализацию законодательства. Согласно ч. 1 данного Указа органы представительной власти и органы местного самоуправления были реформированы, ч. 2 Указа предполагалось, что в органы представительной власти депутаты избираются населением в количестве 15-20 человек. Также данным указом было определено, что при самороспуске Советов народных депутатов – их полномочия передавались администрации соответствующего субъекта РФ. Так, с 1993 года происходит постепенная ликвидация Совета народных депутатов в связи с принятием новых уставов регионами, а в регионах, где Советы народных депутатов оставались в действии – упразднялись малые советы.

Указом от 22.10.1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государ-

---

<sup>49</sup> Указ Президента РФ от 27 сентября 1993 г. № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 40. Ст. 3739.

<sup>50</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

ственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»<sup>51</sup>.

Так, приведенным выше Указом помимо утверждения Положения с целью поэтапного проведения регионами конституционной реформы, было определено, что с декабря 1993 г. по март 1994 г. субъекты должны были провести выборы в законодательные органы. В тексте самого Положения приводились полномочия, порядок избрания / формирование, состав, а также взаимодействие между исполнительной и законодательной региональными властями. Так, во 2 абзаце 5 части Положения говорится о том, что принятие правовых актов, которые могут понести изменения в доходной / расходной части бюджета происходит только при наличии согласия от администрации, т.е. прослеживается взаимодействие двух ветвей власти.

Следующий Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» издан в целях укрепления основ народовластия, обеспечения реформы местного самоуправления в РФ, а также:

- утверждает Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы;
- устанавливает, что Закон РФ «О местном самоуправлении в РФ», другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу;
- устанавливает, что деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация;
- в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. следует провести выборы в представительные органы местного самоуправления<sup>52</sup>.

Также названным Указом установлено, что главы местных администра-

---

<sup>51</sup> Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. Ст. 4089

<sup>52</sup> Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» // Российская газета. 1993. № 210.

ций, назначенные или избранные до вступления в силу настоящего Указа, являются главами местного самоуправления.

Рассмотрев указное право 1993 года, можно сделать вывод о том, что, несмотря на признание Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» неконституционным, он явился поворотным в развитии российского парламентаризма. Так, распускался Совет народных депутатов, постепенно определялись полномочия и разграничение предметов ведения между федеральными и региональными органами власти, определялись органы, их структура и состав представительных и законодательных органов государственной власти.

## **2.6 Становление регионального законодательства в 90-х гг. и его роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ**

Как уже говорилось ранее, Конституция Российской Федерации провозгласила Россию федеративным правовым государством. Таким образом, Конституция стала базисным звеном правовой системы российского федерализма и сыграла основополагающую роль в закреплении устоев федеративной государственности, конституционные нормы и институты стали правовым фундаментом для выстраивания всей системы федеративных отношений.

Упоминание о федеративности РФ в Конституции начинается уже со статьи 1, а непосредственное раскрытие федеративного устройства государства содержится в 3 главе Конституции РФ. В общей сложности, более 40 статей Основного закона содержит регламентацию федеративных отношений<sup>53</sup>.

Итак, действующий конституционный строй в России соответственно предусматривает наличие двухуровневой системы органов власти, налогов, двухпалатный парламент, а также двухуровневую систему законодательства. При этом, все субъекты наделены равными правами и имеют самостоятельность, в том числе и в правотворчестве, что, как мы выяснили ранее, было не

---

<sup>53</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

всегда. Именно в 90-е годы после распада СССР и начала формирования нового государства появилась необходимость в формировании новой системы государственного устройства и наделением самостоятельности регионов. Однако, данный процесс содержал в себе большое количество противоречий между центром и регионами.

Можно выделить следующие этапы эволюции законодательной базы субъектов Федерации:

- первый этап – так называемый «парад суверенитетов» (1990-1993 гг.);
- второй этап – так называемый «парад заключения договоров» (1993-1999 гг.);
- третий этап – укрепление вертикали власти и стабилизация правового поля (1999 г. – по настоящее время).

Рассмотрим первый этап эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1990-1993 гг.).

Первый этап можно в развитии законодательства в субъектах РФ в 90-х годах выражается их стремлением к расширению собственных прав, к суверенизации, что идет вразрез с конституционными принципами федерализма. Особенно отчетливо противоречия между федеральным и региональным законодательством прослеживаются в начале формирования конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации.

Как упоминалось ранее, на фоне происходящих преобразований, назрела острая необходимость в разграничении полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и федеральных органов власти, что обусловило необходимость принятия и подписания в 1992 году Федеративного договора<sup>54</sup>.

Теперь перейдем к рассмотрению второго этапа эволюции законодательной базы субъектов Российской Федерации (1993-1999 гг.).

Второй этап ознаменовался принятием Конституции в 1993 году, указным

---

<sup>54</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации») // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

правом. В этот период были также приняты договоры о разграничении полномочий и предметов ведения между субъектами и центром.

Однако акты договорного права характеризовались определенными недостатками, мешавшими планомерной работе по созданию единой двухуровневой системы законодательства Российской Федерации и ее субъектов:

- значительное количество договоров (около 50) и соглашений (более 300) вносило элементы эрозии в единое правовое поле Федерации и ее субъектов;
- в процессе заключения договоров и соглашений не всегда учитывался конституционный принцип равноправия субъектов Федерации, следствием чего стало усиление асимметрии в федеративном устройстве;
- не был четко определен предмет договорного регулирования;
- предметы ведения, о разграничении которых велась речь в договорах, были уже разграничены Конституцией Российской Федерации;
- в договорах часто содержались нормы о предметах ведения и полномочиях Федерации;
- часть заключенных с регионами договоров были неконституционными в связи с тем, что субъекты стремились к большей самостоятельности. Так, Минюст в 1998 году зарегистрировал около 16000 правовых актов субъектов Федерации, треть из которых не соответствовала Конституции Российской Федерации и федеральным законам<sup>55</sup>.

Рассмотрим последний этап, который длится по настоящее время.

Третий этап можно назвать «стабилизирующим» этапом. Так, в 1999 году был принят выше нами упомянутый закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а немного позже, в 2003 году принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этот же период времени было создано

---

<sup>55</sup> Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 24.

7 федеральных округов. Начался отказ субъектов Федерации от ранее заключенных с федеральным центром двусторонних договоров.

Выраженное противоречие между разными уровнями законодательства вызвало необходимость приведение норм в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Постепенное приведение конституций, уставов и законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами было во многом определено целым рядом механизмов обеспечения гармонизации федерального и регионального законодательства, среди которых необходимо отметить полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, регистрацию нормативных правовых актов субъектов Федерации и проверку их соответствия федеральному законодательству Министерством юстиции Российской Федерации, а также Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации.

Несмотря на положительные тенденции в становлении регионального законодательства, устранить имеющиеся пробелы и противоречия в правовых актах регионов полностью не удалось, что является причиной нарушения прав и интересов граждан, в связи с различным применением норм на региональном и федеральном уровнях. В связи с этим, в настоящее время также имеется необходимость минимизации, а в лучшем случае к полной ликвидации несоответствия между региональным и федеральным законодательством<sup>56</sup>.

В настоящее время несоответствие регионального и федерального законодательства встречается реже, но также имеет место быть. Однако причины их присутствия уже иные. Если в 90-х гг. наблюдался конфликт интересов между субъектами Российской Федерации и ее центром, то сейчас это вызвано, в первую очередь, частотой изменения федерального законодательства.

Оной из причин несоответствия нормативных правовых актов субъектов федеральным законам является наличие пробельного федерального законода-

---

<sup>56</sup> Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17.

тельства, а также отсутствие федеральных законов по вопросам, отнесенным к совместному ведению РФ и субъектов. Таких коллизионных актов на стыке федерального и регионального законодательства достаточно много.

В связи с этим, перед государством встала задача в поиске путей решения данных проблем, важная роль в которых отводится Конституционному Суду Российской Федерации.

Итак, в 1990-е гг. происходила интенсивная государственно-политическая институализация субъектов РФ. Особенно сильный импульс этот процесс получил после принятия новой Конституции 1993 г., подтвердившей федеральный характер России. При этом первостепенное значение приобретало избрание новых законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, ибо прежние Советы оказались демонтированы вследствие политического кризиса. Общая концепция формирования институтов представительной власти на местах, сформулированная президентскими указами, получила различное воплощение в субъектах РФ, где корректировалась с учетом региональных особенностей. Наиболее общей проблемой, обозначившейся после формирования региональных legislatures, стало уточнение порядка их избрания, определение правового статуса, а также уяснение императивных полномочий. Большую работу по «выравниванию» взаимоотношений между законодательными и исполнительными органами государственной власти на местах проделал Конституционный Суд РФ.

## **2.7 Решения Конституционного Суда РФ и содержащиеся в них правовые позиции и их роль в правовом регулировании организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ**

Утвердившийся в нашей стране на основе Конституции Российской Федерации 1993 года институт конституционного контроля имеет ярко выраженные федеративные начала. Это проявляется, с одной стороны, в том, что наряду с Конституционным Судом РФ как федеральным органом предусмотрена также возможность создания региональных органов конституционного нормоконтроля в виде конституционных (уставных) судов субъектов РФ. С другой

стороны, федеративные начала присущи деятельности самого Конституционного Суда Российской Федерации, нормоконтрольные полномочия которого распространяются как на федеральный, так и на региональный уровни правовой системы (пункты «а», «б» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации). В отличие от деятельности Конституционных (уставных) Судов субъектов Российской Федерации, нормоконтрольная деятельность КС РФ по проверке регионального законодательства остается недостаточно изученной с позиции юридической науки; вместе с тем, это весьма важное направление реализации федерального конституционного нормоконтроля.

Эффективное исполнение судебного решения является одним из основополагающих требований принципа верховенства права, фактором обеспечения доверия общества к судебной власти. Одновременно безусловное исполнение судебных решений – обязательное условие обеспечения права на судебную защиту.

Так, в феврале 1993 года на четвертом рабочем заседании были даны пояснения, что дела в Конституционном Суде могут рассматриваться в соответствии с двумя различными процедурами.

В первом случае, указанные в части 5 статьи 103 проекта Конституции органы государственной власти вправе обратиться в Суд с ходатайствами о проверке актов, указанных в той же статье; принятое в результате рассмотрения этого дела Судом решение будет иметь обязательную силу «для всех».

Во втором случае, отдельные лица и указанные в части 5 статьи 103 проекта Конституции органы государственной власти могут оспаривать конституционность «правоприменительной практики» после исчерпания всех других возможностей; принятое в результате рассмотрения этого дела Судом решение будет иметь обязательную силу «для сторон». Должен ли Суд в данном случае признавать закон, на котором основывается данная «правоприменительная практика», неконституционным, — этот вопрос должен решить уже Парла-

мент<sup>57</sup>.

Суд не обладает правом рассматривать проекты законов; однако он может проверять подписанные Российской Федерацией международные договоры до их ратификации с целью удостоверения их соответствия Конституции, в порядке «абстрактного нормоконтроля».

Что касается актов конституционно-судебного контроля, принятых по итогам рассмотрения и оценки на соответствие Конституции региональных законов, то их исполнение имеет свою, в том числе весьма существенную, специфику. Главная среди них обусловлена распространением принятых решений КС РФ на аналогичные законы всех других субъектов РФ, что предопределяет существенные особенности самого порядка, механизма исполнения соответствующих решений Конституционного Суда РФ. С этим связано также повышенное значение правового мониторинга в механизме исполнения такого рода решений Суда, о чем подробнее будет сказано далее.

В обобщенном плане специфика исполнения решений Конституционного Суда в сфере законодательства субъектов выражается в следующих основных моментах:

а) особенности регионального законодательства как объекта конституционно-судебного нормоконтроля, что связано с умножающимся, мультиплицированным нормативным эффектом решения Конституционного Суда РФ применительно к аналогичным законам других субъектов РФ;

б) специфики органов государственной власти субъектов РФ, относительно которых, в отличие от высших органов федеральной государственной власти, могут быть реализованы связанные с утратой полномочий меры конституционно-правовой (федеративной) ответственности, не оговоренные в Конституции РФ для органов федерального уровня;

в) важное значение имеет также специфика общих конституционных начал разграничения полномочий между вертикальными уровнями публичной

---

<sup>57</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 3 : 1992 год. Книга первая (январь-июнь 1992 года). М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 1084.

власти в области нормоконтроля, что проявляется и при реализации итоговых актов нормоконтроля<sup>58</sup>.

Наиболее важным в становлении органов государственной власти субъектов стало постановление Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г., которое явилось ответом на депутатский запрос о конституционности отдельных пунктов президентского Указа «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и Положения «О главе администрации...». Решение Суда носило компромиссный характер. С одной стороны, здесь говорилось о том, что президентский Указ не отрицал принципа выборности глав исполнительной власти как такового. Также подчеркивался временный характер Указа, который действовал лишь до принятия федерального закона и законов субъектов Федерации, определявших порядок формирования органов государственной власти на местах.

Вместе с тем Конституционный Суд оспорил исключительное право Президента, пользовавшегося отсутствием федерального закона, в одностороннем порядке решать вопросы о назначении выборов глав администраций субъектов Федерации<sup>59</sup>.

Такое положение, по мнению судей, лишало субъекты Федерации даже при наличии у них надлежащей законодательной базы права самостоятельно назначать и проводить выборы глав исполнительной власти. В результате сложилась ситуация, когда в ряде субъектов Федерации, принявших уставы и избирательное законодательство, выборы проведены не были из-за отсутствия соответствующего разрешения Президента. Это поставило их в неравное положение с другими регионами, где при аналогичных условиях выборы все-таки состоялись<sup>60</sup>.

Принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организа-

---

<sup>58</sup> Козлова Е.И. Конституционное право России. М., Логос, 2016.

<sup>59</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006738/> (дата обращения: 27.06.2020).

<sup>60</sup> Там же.

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>61</sup> в первоначальной редакции носил общий, рамочный характер и предполагал возможность достаточно широкого усмотрения при выборе субъектами Федерации форм реализации своих полномочий. Единство системы государственной власти обеспечивалось по достаточно ограниченному числу параметров. Что касается разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, оно в основном следовало формуле ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, в соответствии с которой это разграничение осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако на практике по предметам совместного ведения такое разграничение также осуществлялось и федеральными законами. Соответствие такой практики Конституции РФ было подтверждено постановлением КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации<sup>62</sup>. Впоследствии, после принятия в 2003 г. обширных поправок, кодифицирующих полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения, федеральный закон стал основной формой разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Одно временно была свернута практика заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Безусловно, это означало смену вектора в развитии федеративных отношений.

Если рассматривать современное состояние исполнения решений Конституционного Суда в отношении регионального законодательства, то здесь наблюдается положительная динамика. Так, в 2012 году было принято 4 опре-

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>62</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-09011998-n/> (дата обращения: 27.06.2020).

деления, предполагающих изменение регионального законодательства, тогда как в 2018 году Конституционный Суд принял всего 1 решение<sup>63</sup>.

Также стоит отметить, что исполнение решений КС РФ органами государственной власти субъектов осуществляется своевременно. Так, по итогам 2 квартала 2012 года законодательство 11 субъектов необходимо было привести в соответствие с решениями Конституционного Суда, а законодательство 72 субъектов уже соответствовало решениям. В частности, нормы, противоречащие Конституции РФ и решениям Конституционного Суда содержались в текстах Основных законах субъектов РФ. На сегодняшний день данные предписания полностью исполнены субъектами РФ.

Эффективному исполнению решений Конституционного Суда способствует Генеральная прокуратура, которой ежегодно (2 раза в год) представляется отчет о результатах надзорной работы по приведению регионального законодательства в соответствие с решениями КС РФ.

Итак, принятые меры позволили относительно стабилизировать законодательную базу субъектов Российской Федерации. Ко второй половине 2000-х годов их конституции, уставы и законы в целом были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В этот же период началось масштабное реформирование российского законодательства. Вступили в активную стадию крупномасштабные реформы: федеративная, административная, муниципальная и другие. Одновременно с этим началось укрупнение субъектов Федерации.

Наиболее активная стадия преобразований началась в сентябре 2004 года и была связана с принятием пакета президентских законопроектов, направленных на переход к новой системе формирования губернаторского корпуса, а также на усиление пропорционального элемента в формировании законодательных органов субъектов Федерации. Реформирование затронуло законодательные органы субъектов Федерации, состоялась унификация наименований

---

<sup>63</sup> Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2018.aspx> (дата обращения: 27.06.2020).

региональных парламентов и численности их депутатов. Двухпалатные парламенты 8 субъектов Федерации по разным причинам отказались от практики бикамерализма. На региональном законодательном уровне указанные процессы дали о себе знать следующими тенденциями. В правовых рамках, очерченных Конституцией Российской Федерации, субъекты Российской Федерации к настоящему времени создали развернутое многоотраслевое законодательство.

Наибольшее число нормативно-правовых актов принимается субъектами по предметам совместного ведения с федеральными органами государственной власти. Наряду с конституционным, административным, бюджетным законодательством активно развиваются налоговое, муниципальное, экологическое законодательство субъектов Федерации. Наблюдается постепенное снижение темпов принятия новых законов по самостоятельным предметам правового регулирования при одновременном росте числа принимаемых законов о внесении изменений в ранее принятые акты, направленных на приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с интенсивно изменяющимся федеральным законодательством. При этом количество принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов из года в год увеличивается. Зачастую регионы сталкиваются с трудностями при решении важных общегосударственных задач именно из-за отсутствия либо несовершенства федерального правового регулирования.

Итак, по результатам главы можно сделать вывод, что становление органов государственной власти субъектов прошло долгий и нелегкий путь своего эволюционного развития. Несмотря на строительство федеративного государства, требующего изменения в государственном устройстве страны, федеральные власти не хотели наделять достаточными полномочиями и самостоятельностью субъектов Федерации, что в свою очередь, вызвало «парад суверенитетов». Создание эффективной системы органов государственной власти субъектов РФ сопровождалось принятием большого числа законов и указов, направленных на разграничение полномочий между центром и субъектами.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, обладающие конституционными полномочиями для осуществления полномочий и непосредственного управления государственными процессами и частной деятельностью государства. Опираясь на власть правительства и волю общества, отраженную в законе, они разрабатывают и принимают правительственные решения на различных уровнях, организуют и контролируют их выполнение. В зависимости от уровня организации власти и управления делятся на: центральные, региональные и местные органы власти. Их отношения определяются их сферой деятельности и полномочиями, то есть их правами и обязанностями в отношении осуществления полномочий и управления.

Государственное управление субъектов РФ в 90 – хх годах распространяется на все общество. Это произошло в тоталитарной системе. Суть этатизма заключается в том, что между государством и обществом нет проблем, строгий контроль над обществом, приоритет политической и административной деятельности во всех сферах общественной жизни, искусственное исключение вопросов взаимоотношений государства и общества. После принятия Конституции 1993 г. органы власти субъектов РФ стали обладать правами: правом самостоятельности и законодательными полномочиями с прописанными положениями конституционного строя РФ и федеральным законом об общих принципах организации государственной власти

Итак, проведя анализ научной литературы и исследовав мнения ученых, относительно становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 90-х гг. можно выделить следующие этапы:

1 этап – принятие закона «О краевом (областном) Совете и краевой (областной администрации)»;

2 этап – разработка и подписание субъектами Федеративного договора;

- 3 этап – принятие нового Основного закона в 1993 году;
- 4 этап – указное право 1993 года;
- 5 этап – становление самого регионального законодательства;
- 6 этап – осуществление конституционного контроля.

Выделенные этапы наиболее полно и точно характеризуют периодизацию становления и развития органов государственной власти субъектов. Так как каждый из выделенных нами этапов сопровождается наделением / разграничением полномочий и укреплением правовых основ организации деятельности региональных властей.

Исследуя систему региональных органов советской власти в РСФСР в 80-х гг. XX в. необходимо отметить, что процесс экспериментаторства, который проводился в предыдущие годы, был прерван кремлевским заговором 1964 и приходом к власти в СССР Л. Брежнева. Пленум ЦК КПСС 14 октября 1964 обвинил Хрущева в субъективизме и волюнтаризме, администрировании и поспешном экспериментировании, недооценке экономических законов социализма, нарушении норм партийной жизни и принципов партийного руководства. После принятия Конституции СССР 1977 года по инициативе и под руководством КПСС был осуществлен комплекс важных правовых и других мероприятий, направленных на реализацию конституционных положений по развертке демократизма в организации и работы Советов. Однако, Конституция СССР 1977 года и Конституции союзных республик не внесли принципиальных изменений в систему Советов. 7 октября 1977 ВС СССР была принята новая Конституция. 12.06.1991 года проведены выборы первого Президента РСФСР. Незадолго до этого был принят Закон РСФСР от 07.06.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. 140 1 ст. 1010), в соответствии с которым система управления регионами подлежала последовательной реорганизации: Советы народных депутатов сохраняли предоставленные им представительные и утвержденные функции, а местные администрации представлялись как органы управления, с исполнительно-распорядительными функциями.

Процесс перестройки и совершенствования системы управления регионами в последующие годы и до настоящего времени проводился и проводится Президентом Российской Федерации и Государственной Думой Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти.

К началу 1990-х, когда на фоне распада Союза ССР стали происходить бурные изменения в федеративном (национально-государственном) устройстве России, в Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику входили: автономных республик – 16, краев – 6, областей – 49, городов республиканского (РСФСР) подчинения – 2, автономных областей – 5, автономных округов – 10.

Очень трудный путь прошла реорганизация региональной власти. Происходила постепенная трансформация представительных органов краев и областей Российской Федерации. При рассмотрении и изучении Закона о краевом, областном Совете, мы можем сделать вывод, что во взаимоотношениях органы власти субъектов между собой имели одинаковые и сбалансированные полномочия.

Со второй половины 1990 г. начался процесс принятия автономными республиками деклараций о государственном суверенитете. Одновременно многие из них изменили названия своих республик, заменив или дополнив их существовавшие официальные наименования названиями на языке основной части населения данных республик (коренной национальности). Так, на фоне происходящих преобразований, назрела острая необходимость в разграничении полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и федеральных органов власти, что обусловило необходимость принятия Федеративного договора. Одновременно, когда весной 1992 года осуществлялась доработка Федеративного договора, продолжалась работа над содержательной частью Основного закона. Федеративный договор между представителями федеральных органов власти и органов власти республик, входящих в состав РФ был подписан 31 марта 1992 года. Однако его подписание окончательно не разрешило вопро-

сы становления федерализма, так как явилось причиной изменения основ государственного устройства.

В становлении отечественного законодательного регулирования деятельности органов государственной власти субъектов, также можно выделить переходный период, который начался после принятия Конституции 1993 г. Смена государственной власти, явно выраженные разногласия между Президентом и Верховным Советом явились предпосылками принятия новой Конституции.

Политический кризис осени 1993 года, начавшийся с обнародования президентского указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и завершившийся расстрелом здания российского парламента в Москве, стал высшей точкой противостояния двух ветвей власти. Рассмотрев указное право 1993 года, можно сделать вывод о том, что, несмотря на признание Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» неконституционным, он явился поворотным в развитии российского парламентаризма. Так, распускался Совет народных депутатов, постепенно определялись полномочия и разграничение предметов ведения между федеральными и региональными органами власти, определялись органы, их структура и состав представительных и законодательных органов государственной власти.

Изменения не обошли стороной и устройство законодательных органов власти. Так, согласно Указу № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» до того, как Федеральное Собрание начнет работу в качестве нового высшего законодательного органа, его функции, а также вопросы, которые ранее относились к полномочиям съезда народных депутатов, осуществляет Президент.

Можно выделить следующие этапы эволюции законодательной базы субъектов Федерации:

- первый этап – так называемый «парад суверенитетов» (1990-1993 гг.);
- второй этап – так называемый «парад заключения договоров» (1993-1999 гг.);

– третий этап – укрепление вертикали власти и стабилизация правового поля (1999 г. – по настоящее время).

Утвердившийся в нашей стране на основе Конституции Российской Федерации 1993 года институт конституционного контроля имеет ярко выраженные федеративные начала. Это проявляется, с одной стороны, в том, что наряду с Конституционным Судом РФ как федеральным органом предусмотрена также возможность создания региональных органов конституционного нормоконтроля в виде конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В феврале 1993 года на четвертом рабочем заседании были даны пояснения, что дела в Конституционном Суде могут рассматриваться в соответствии с двумя различными процедурами. В первом случае, указанные в части 5 статьи 103 проекта Конституции органы государственной власти вправе обратиться в Суд с ходатайствами о проверке актов, указанных в той же статье; принятое в результате рассмотрения этого дела Судом решение будет иметь обязательную силу «для всех». Во втором случае, отдельные лица и указанные в части 5 статьи 103 проекта Конституции органы государственной власти могут оспаривать конституционность «правоприменительной практики» после исчерпания всех других возможностей; принятое в результате рассмотрения этого дела Судом решение будет иметь обязательную силу «для сторон».

Стоит отметить, что исполнение решений КС РФ органами государственной власти субъектов осуществляется своевременно. Эффективному исполнению решений Конституционного Суда способствует Генеральная прокуратура, которой ежегодно (2 раза в год) представляется отчет о результатах надзорной работы по приведению регионального законодательства в соответствие с решениями КС РФ.

Принятые меры позволили относительно стабилизировать законодательную базу субъектов Российской Федерации. Ко второй половине 2000-х годов их конституции, уставы и законы в целом были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации») // Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М., - 1994.

3 Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1997. - № 1. - Ст. 1.

4 Федеральные конституционные законы «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»: от 7 июня 2004 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 24. - Ст. 2334; от 5 апреля 2013 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 14. - Ст. 1637; от 28 декабря 2016 г. № 11 - ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2017. - № 1 (Ч. 1). - Ст. 2.

5 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 38.

6 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих прин-

ципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

7 Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2002. - № 24. - Ст.2253.

8 Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 39. - Ст. 3597.

9 Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 года № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // СЗ РФ. - 2004. - № 52 (ч.II). - Ст. 5427.

10 Указ Президента РФ от 11 февраля 2006 года №117 «О внесении изменений в Положение о порядке рассмотрения кандидатур на пост высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденное указом Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года №1603 // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 8. - Ст. 894.

11 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 декабря 1994 г. «Об общих принципах организации системы органов государственной власти Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 34. - Ст. 3579.

## II Специальная литература

12 Абовин-Егидес, П. М. Сквозь ад: В поисках третьего пути / П. М. Абовин-Егидес. - М., 1991. - С. 379.

13 Авакьян, С.А. Конституционное право России / С.А. Авакьян. - М., 2015. - С. 315.

14 Агапов, А.Б. Федеральное административное право России: курс лек-

ций. / А.Б. Агапов. - М.: Юристъ, 2015. - С. 451.

15 Административная реформа в России: научно-практическое пособие. / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Харбиевой. - М., ИНФРА-М, 2015. - С. 423.

16 Ахиезер, А.С. Россия: критика исторического опыта / А.С. Ахиезер. - Новосибирск: Сибирский хронограф, 1996. - С. 324.

17 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. - 6-е изд., изм. и доп. - М. Норма, 2007. - С. 784.

18 Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2011. - С. 357.

19 Баскаева, Е. В. Роль федеративного договора 1992 года в формировании политических и межэтнических отношений / Е.В. Баскаева // Новое слово о науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. - 2014. - № 13. - С. 64 - 69.

20 Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. - М.: НОРМА, 2008. - С. 354.

21 Безруков, А.В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 10.

22 Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. - 2015. - № 3. - С. 11-14.

23 Бланкенагель, А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации / А.В. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. - 2007. - № 1. - С. 9.

24 Боффа, Д. И. От СССР к России / Д.И. Боффа. - М. : Международные отношения, 1998. - С. 186.

25 Венгеров, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. - М: Новый юрист, 2015. – С. 459.

26 Вишняков, В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика / В.Г. Вишняков // Журнал российского права. - 2014. - № 8. - С. 15-17.

- 27 Волгин, Е.И. Становление органов государственной власти субъектов РФ в 1990-е гг. / Е. И. Волгин // Политологические науки. - 2012. - С. 48-63.
- 28 Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. - М.: Весь Мир, 1997. - С. 704.
- 29 Габричидзе, Б. Органы государственной власти современной России. - М., 2003.
- 30 Гаджиев, К.С. Политология: учебник для высших учебных заведений. / К.С. Гаджиев. - М.: Логос, 2014. - С. 378.
- 31 Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник / Н. И. Глазунова. - М., Проспект, 2011. - С. 324.
- 32 Данилов, А.А. История России, XX век / А.А. Данилов, Л.Г. Косулина. - М.: Просвещение, 2009. – С. 289.
- 33 Даугавет, А. Б. Неформальные практики российской элиты (Апробация когнитивного подхода) / А. Б. Даугавет // Полис. - 2003. - № 4. - С. 98
- 34 Демидов, М. В. Место и роль федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в системе федеративных отношений в России / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 3. - С. 4 - 12.
- 35 Емелин, А.С. История государства и права России: (окт. 1917 - дек. 1991 гг.) / А.С. Емелин. - М.: Щит - М, 1999. - С. 204.
- 36 Зеленов, М.В. Рождение партийной номенклатуры / М. В. Зеленов // Вопросы истории. - 2005. - № 1-2.
- 37 Зуйков, А. В. Размышления о российском федерализме / А.В. Зуйков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 12. - С. 21-25.
- 38 Иванов, В. В. Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института / В.В. Иванов. - М. : Праксис, 2011. - С. 67.
- 39 Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 3 : 1992 год. Книга первая (январь-июнь 1992 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. - М. : Волтерс Клувер, 2008. - С. 1120.

40 История государственного управления в России / отв. ред. В.Г. Игнатов. - Ростов н/Д, 2005. - С. 505.

41 Ишеков, К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап / К.А. Ишеков // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 17.

42 Клименко, С.В. Основы государства и права. / С.В. Клименко, А.Л. Чичерин. - М: Теис, 2015. - С. 364.

43 Козлов, Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю.М. Козлов // Вестник Московского университета. - 1992. - № 4. - С. 8-10.

44 Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М., Логос, 2016. – С. 354.

45 Комаров, С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций / С.А. Комаров. - М., 2014. – С. 547.

46 Конин, М.Н. Административное право России в вопросах и ответах / под ред. Кониной М.Н. - М., Инфра - М, 2015. – С. 517.

47 Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII – XX веков. Хрестоматия / сост. А.П. Угроватов. - Новосибирск, 2000. – С. 4 - 5.

48 Крыштановская, О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту / О. В. Крыштановская // Общественные науки и современность. - 1995. - № 1.

49 Крыштановская, О.В. Трансформация российской элиты (1981-2003) : дисс. ... доктора социологических наук: спец. 23.00.02 / О. В. Крыштановская. - М., 2003.

50 Ливеровский, А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. / А.А. Ливеровский. - СПб., 2015. – С. 456.

51 Лучин, В.О. Указы президента РФ / В.О. Лучин, А.В. Мазуров. - М., 2000. - С. 6-7.

52 Лучин В.О. Указное право в России / В.О. Лучин. - М., 1996. - С. 52.

53 Михалева, Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федера-

ции (сравнительно-правовое исследование) / Н.А. Михалева. - М., 2013.

54 Моммен, А. Заявка Путина на власть: конец российского федерализма? / А. Моммен // Полис. - 2000. - № 5. - С. 76.

55 Назаренко, Т. А. Изменение системы и структуры органов федеральной исполнительной власти (2004-2017 годы) / Т.А. Назаренко // Вестник Нижегородской правовой академии. - 2017. - № 14. - С. 27-28.

56 Наумов, С. Президентский проект и исторический российский тип управления / С. Наумов // Государственная служба. - 2005. - № 1. - С. 13.

57 Небытова, Е.И. Федеративный договор и его роль в становлении федеративных отношений в России / Е.И. Небытова // Правовая: сборник материалов IV заочной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Чердаков Сергей Владимирович. - 2017. - С. 94 - 98.

58 Нисневич, Ю.А. Государственная власть современной России / Ю.А. Нисневич. - М., 2008. - С. 496.

59 Окуньков, Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Л.А. Окуньков. - М., 1996. – С. 234.

60 Пикулькин, А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин. - М., Издательство: Юнити-Дана, 2015. - С. 402.

61 Политологический словарь / под ред. Мигولاتьева А.А. - М., 2014. - С. 387.

62 Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2016. - С. 336.

63 Российское законодательство: проблемы и перспективы. - М.: Издательство БЕК, 2005. - С. 490.

64 Россинский, Б. В. Исполнительная власть и государственное управление / Б.В. Россинский // Lex Russica. - 2018. - № 7. - С. 24 - 38.

65 Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. - Т. 1. - М., 2002. - С. 452.

66 Сырых, В.М. История государства и права России. Советский и со-

временный периоды / В.М. Сырых. - М.: Юристъ, 2000. - С. 484 - 485.

67 Теория государства и права России: учебник / Клеандрова В. М., Мулукаев Р. С., Сенцов А. А. и др.; под ред. Титова Ю. П. - М.: Проспект, 2003. – С. 502.

68 Тихомиров, Ю. А. Государство: монография / Ю.А. Тихомиров. - М.: Норма, 2013. – С. 178.

69 Тощенко, Ж. Т. Элита? Клань? Касты? Клики? Как назвать тех, кто правит нами? / Ж. Т. Тощенко // Социс. - 1999. - № 11.

70 Трифионов, Д.С. Эволюция политического института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Д.С. Трифионов // Право и управление XXI век. - 2014. -№ 3(32). - С. 66 - 73.

71 Тышта, Е.В. Подписание федеративного договора как способ регулирования политико-правовых отношений федерального центра и регионов / Е.В. Тышта // Право и государство: история и современность, перспективы развития: сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор Е.С. Косых. - 2017. - С. 73 - 78.

72 Цечоев, В. К. История государства и права России 19-20 вв. / В.К. Цечоев - Ростов на Дону: Феникс, 2000. - С. 199.

73 Шараев, П.С. Законодательные органы государственной власти в субъектах РФ в 90-е годы XX века (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей). Томск, 2007.

### III Историко-правовые источники

74 Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) Ведомости ВС РСФСР. - 1978. - № 15. - Ст. 407.

75 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. - 1977. - 41. - Ст. 617.

76 Закон РСФСР от 19.07.1968 «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» (ред. от 21.02.1985) // Ведомости ВС РСФСР. - 1968. -

№ 30. – Ст. 1148.

77 Закон РФ от 03.07.1992 № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» // Российская газета. - 1992. - № 199.

78 Закон РФ от 05.03.1992 № 2449-1 (ред. от 16.11.1997) «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. - 1992. - № 13. - Ст. 663.

79 Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1994. - № 33. - Ст. 3406.

80 Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 43. - Ст. 4089.

81 Указ Президента РФ от 27 сентября 1993 г. № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 40. - Ст. 3739.

82 Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3919.

83 Указ Президента Российской Федерации от 17.09.1995 г. №951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3753; № 42. Ст. 3960.

84 Указ Президента Российской Федерации от 07.03.1996 г. №342 «Вопросы Главного государственного-правового управления Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1030.

85 Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 г. № 1617 «О

реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 41. - Ст. 3924.

86 Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» // Российская газета. - 1993. - № 210.

87 Постановление Совмина СССР от 14.03.1968 № 171 «О мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // СП СССР. - 1968. - № 6. - Ст. 30.

88 Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. - 1992. - № 17. - Ст. 898.

#### IV Правоприменительная практика

89 Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 10. - Ст. 1087.

90 Определение КС РФ от 31 марта 2016 г. № 449-О-Р (абзац третий пункта 3.1, абзац первый пункта 3.2 мотивировочной части) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 15. - Ст. 2153.

91 Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 30. - Ст. 3101.

92 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 14-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия – Алания» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 48. - Ст. 4692.

93 Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-09011998-n/> - 27.06.2020.

94 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006738/> - 27.06.2020.

95 Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1997. - № 2. - Ст. 348.

96 Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 1993 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12011596/> - 27.06.2020.