

**АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ-
ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ЦЕНТРОСОЮЗА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ КООПЕРАЦИИ»**

Поволжский кооперативный институт (филиал)

На правах рукописи

МАМОЧКИНА Елена Михайловна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ
ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук,
доцент Т.В. Заметина

Энгельс
2016

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ФЕДЕРАТИВНЫЕ НАЧАЛА ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ	20
1.1. Федерализм как основа Российского конституционного строя и принцип организации государственной власти	20
1.2. Становление и развитие организационно-правового статуса субъек- тов Российского государства	35
1.3. Разграничение предметов ведения и полномочий между Россий- ской Федерацией и ее субъектами в условиях социально-экономических реформ.....	52
ГЛАВА 2. СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)	76
2.1. Принципы организации государственной власти области, края как субъектов Российской Федерации.....	76
2.2 Правовые основы единства, взаимодействия и разделения власти области, края.....	99
2.3. Организация государственной власти субъектов Российской Федерации в правовых позициях Конституционного Суда РФ.....	117
ГЛАВА 3. ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	133
3.1. Конституционно-правовые основы участия органов государствен- ной власти субъектов Российской Федерации в международных отношениях.....	133
3.2. Формы договорных отношений территориальных субъектов Российской Федерации (на примере Саратовской области).....	150
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	164

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	170
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	201
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....	205

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В настоящее время Россия переживает период радикальных реформ. Федеративная форма государственного устройства, которая закреплена действующей Конституцией России (ст.1)¹, оказывает большое влияние на конституционный механизм государственной власти Российской Федерации, характер и принципы взаимоотношений Федерации и ее составных частей – субъектов Федерации.

Исторически сложившееся национально-территориальное разнообразие субъектов Федерации, их неодинаковый уровень экономического развития и государственно-правового оформления порождают проблемы сохранения единства правового пространства России, верховенства действующей Конституции РФ, обеспечения государственной и территориальной целостности. Специфика территориальной организации нашей страны обуславливает особый характер правовых связей Федерации в лице центральных органов власти и ее составных частей (субъектов Федерации), который выражается в правовых основах внутрифедеративных взаимодействий, организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях в пределах вмешательства Федерации в дела собственных субъектов.

Укрепление единой исполнительной вертикали в целях эффективного проведения реформ приводит к сужению поля для региональных инициатив. Несмотря на то, что Конституция РФ создает правовые основы для самостоятельности российских регионов (ст. 66, ч. 1 ст. 67, ст. 73), на практике эта самостоятельность минимальна.

Под влиянием процесса регионализма развивается потенциал ограниченного территориального пространства, способного к самоуправлению. В условиях глобализации современности и обеспечения общенациональных и региональных интересов подлинный федерализм может оказаться одной из

¹ См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9, ст. 851.

оптимальных форм государственного устройства, характеризующейся демократизацией и децентрализацией государственного строя, и будет способствовать укреплению государственности, совершенствованию законодательства субъектов Федерации, реализации национальных проектов и программ социально-экономического развития регионов.

Область – наиболее распространенная разновидность территориальных субъектов в составе Российской Федерации (всего в РФ 85 субъектов, из них 46 – области). Статус самостоятельного и равноправного субъекта России область приобрела лишь с принятием Конституции РФ 1993 г. В процессе укрупнения субъектов уменьшилось количество областей (на момент принятия Конституции РФ оно составляло 49). Анализ конституционно-правовых основ организации государственной власти субъекта Федерации был проведен автором на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа. Приволжский федеральный округ включает в себя 8 территориальных субъектов: 1 край (Пермский) и 7 областей (Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская и Ульяновская).

Исследование принципов организации государственной власти субъектов Федерации обусловлено важностью выяснения базовых начал построения и функционирования регионального механизма государственной власти. Конституционно-правовые принципы организации государственной власти российских субъектов, во-первых, формируются на основе конституционных принципов конституционного строя и федерализма, конкретизируются учредительными и иными актами на региональном уровне; во-вторых, учитывают реальное состояние конституционных и федеративных отношений и корреспондируют общим принципам управления; в-третьих, отражают общие закономерности конституционно-правового развития и специфику организации власти в конкретном субъекте, его взаимодействия с органами государственной власти Федерации и органами местного самоуправления.

Понимание организационных начал формирования и функционирования региональных органов государственной власти, совершенствование федераль-

ного законодательства и законодательства субъектов Федерации в этой сфере представляют собой одни из ресурсов развития федеративных отношений, будут способствовать формированию баланса интересов Федерации и ее субъектов.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.)¹ (далее по тексту – Федеральный закон № 184-ФЗ) закреплены общие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. На уровне российских субъектов сохраняют актуальность вопросы реализации принципа разделения властей, рационального функционирования и координации деятельности органов исполнительной власти России и ее субъектов, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, обеспечения единого правового пространства страны, повышения эффективности государственного управления в регионах.

Президент РФ В.В. Путин неоднократно подчеркивал необходимость мониторинга в сфере реализации полномочий, переданных на места, в регионы. Глава государства отметил: «Ряд субъектов Федерации постоянно наращивает свои долги, в том числе коммерческим банкам, что ведёт к утрате контроля за балансом бюджетов. Так и до банкротства недалеко»². Социально-экономические показатели дефицита консолидированного бюджета территориальных субъектов Приволжского федерального округа на 1 апреля 2016 г. свидетельствуют о том, что во всех регионах присутствует превышение расходов бюджета над его доходами. Низкий уровень финансовой дисциплины, несоблюдение программного принципа формирования бюджетов, несогласованность действий законодательных и исполнительных органов субъекта между собой, а также с территориальными органами федеральных

¹См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. № 27, ч.1, ст. 4231.

²Стенографический отчет о заседании Государственного совета (17 июля 2012 г.). URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 01.08.2016).

министерств и ведомств обуславливают необходимость теоретического исследования организационно-правовых основ данной категории субъектов Российской Федерации.

Актуальность настоящего научного исследования обусловлена потребностью комплексного, системного теоретического осмысления соотношения унифицирующих и самоуправленческих начал в условиях федеративного государства, необходимостью разработки новых подходов к распределению компетенции между федеральным центром и субъектами Федерации. Важно также разрешить ряд проблем, связанных с недостатками правового регулирования и правоприменительной практики в сфере реализации правовых основ единства, взаимодействия и разделения властей на уровне субъекта Федерации. Необходимо определить мероприятия в рамках конкретных этапов реформирования федеративных отношений в области принципов взаимоотношения, форм взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней в условиях глобализации.

Степень научной разработанности темы. Вопросы конституционно-правовых основ организации государственной власти в российских субъектах находят свое отражение в многочисленных исследованиях в сфере российского федерализма, его конституционных принципов, участия субъектов Федерации в международных и внешнеэкономических связях. Ключевую роль в изучении этих вопросов играют работы таких авторов, как С.А. Авакьян, В.Г. Анненкова, А.В. Безруков, М.М. Борисова, Н.В. Бутусова, М.В. Глигич-Золотарева, В.В. Гошуляк, Н.М. Добрынин, И.Г. Дудко, Т.В. Заметина, В.Т. Кабышев, Л.М. Карапетян, Г.Н. Комкова, Б.С. Крылов, И.В. Лексин, В.Н. Лысенко, С.В. Нарутто, В.И. Радченко, М.С. Саликов, И.Н. Сенякин, И.А. Умнова, А.М. Фарукшин, Т. Я. Хабриева, В.С. Хижняк, А.В. Черепанов, В.Е. Чиркин, В.С. Шевцов, Б.С. Эбзеев.

Большой вклад в развитие идей государственного устройства федерации внесли работы таких ученых дореволюционного и советского периодов,

как Д.Л. Златопольский, Н.М. Коркунов, Н.И. Костомаров, Н.Я. Куприц, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, В.С. Основин, И.Е. Фарбер, А.М. Халилов.

Вопросы единства, взаимодействия и разделения властей в рамках федеративного государства исследовались в трудах А.Е. Баньковского, К.С. Бельского, И.И. Бушуева, Л.Н. Васильевой, А.З. Елкановой, А.Д. Керимова, С.И. Некрасова, В.И. Опрятова, Т.М. Пряхиной, Г.Н. Чеботарева, А.Н. Черткова и др.

Существенный вклад в изучение проблем основ организации государственной власти субъектов Федерации внесли также работы О.Н. Громовой, И.А. Деминой, М.В. Доцкевича, К.А. Ишекова, А.А. Ливеровского, А.Н. Лебедева, Е.Н. Лотарева, А.Ф. Малого, М.Ю. Попова, В.В. Пустогарова, Э. Т. Шарафуллиной. Д.Г. Житиневич, Т.А. Коломейцева, А.А. Ларичев, А.Х. Пихов, А.А. Плющ, С.В. Сабаева посвятили свои научные труды конкретным субъектам Российской Федерации.

Вместе с тем целостного комплексного исследования конституционно-правовых основ организации государственной власти области как субъекта России в условиях социально-экономических реформ до сих пор проведено не было. В данной работе на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа предпринята попытка исследования конституционно-правовых основ организации и функционирования органов государственной власти субъекта с целью выявления недостатков, раскрытия правовых основ единства, взаимодействия и разделения властей и разработки предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства.

Объектом исследования выступают федеративные отношения, которые складываются в процессе реализации конституционно-правовых основ организации государственной власти в субъекте Федерации (на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа).

Предметом исследования явились нормы федерального и регионального законодательства, правоприменительная практика, охватывающие поря-

док формирования и функционирования органов государственной власти края, области, раскрытие правовых основ единства, взаимодействия и разделения властей, формы участия области в договорных и международных отношениях, а также основные направления совершенствования регионального законодательства в указанной сфере.

Цель исследования обусловлена научной задачей и заключается в комплексном изучении конституционно-правовых основ (принципов) организации государственной власти в субъектах Федерации (на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа) в условиях модернизации государственно-правовой системы, выявлении проблем правового регулирования правовых основ организации государственной власти субъекта Российского государства и предложении путей их разрешения.

Для реализации цели, поставлены и решаются следующие **задачи**:

- раскрыть содержание конституционных норм, закрепляющих существенные особенности федерализма как основы конституционного строя и принципа организации государственной власти в субъектах РФ;
- выделить собственные исторические периоды становления и развития организационно-правового статуса области как субъекта России и основ организации государственной власти в России и исследовать их;
- проанализировать проблемы и пути модернизации и оптимизации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;
- определить проблемы конституционно-правового регулирования принципов организации власти края, области как субъектов РФ и пути их преодоления;
- раскрыть конституционно-правовые основы единства, взаимодействия и разделения властей в крае, области;
- исследовать правовые решения судебного органа конституционного контроля по вопросам региональной организации государственной власти;

– проанализировать особенности конституционно-правового регулирования международных и договорных отношений субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа исследования сформирована на основе методологии, сложившейся в философской науке, общей теории государства и права и науке конституционного права.

В ходе научного анализа в целях решения поставленных задач использовались общетеоретические методы познания – диалектический, исторический, системно-структурный и специальные методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический. Применение таких методов позволило изучить объект исследования в единстве и взаимосвязи, выявить конституционно-правовые особенности и тенденции, сделать определенные выводы и обобщения.

Теоретическая основа диссертации представлена научными работами российских и зарубежных ученых-конституционалистов, специалистов в области теории государства и права и других отраслевых юридических наук. Системный и комплексный характер исследования определил необходимость обращения к трудам философов, политологов и социологов, связанным с темой исследования. Кроме того, использованы публикации в научных изданиях и периодической печати, касающиеся вопросов организации региональных органов в России.

Нормативная база исследования включает в себя положения действующей Конституции РФ, нормы федерального законодательства, подзаконных правовых актов федерального уровня, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (в том числе края, области), а также решения Конституционного Суда России, связанные с вопросами федерализма и организации государственной власти в российских субъектах.

Эмпирической базой исследования послужили результаты социологических исследований и статистические данные. В работе использовались судебные решения, в частности, решения Конституционного Суда РФ.

Научная новизна исследования состоит в комплексном теоретико-правовом анализе конституционных, федеральных и региональных принципов организации государственной власти на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа посредством использования научных трудов, российского законодательства, правоприменительной практики.

Исследование нормативно-правового регулирования деятельности органов государственной власти области позволило автору сформулировать и раскрыть сущность таких понятий, как «российский федерализм», «организационно-правовой статус субъекта РФ», «принципы организации и функционирования государственной власти субъекта Российской Федерации»; выявить типичные модели конституционной регламентации предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, достоинства и недостатки этих моделей; сформулировать «собственные» предметы ведения территориальных субъектов Приволжского федерального округа; определить три блока принципов организации государственной власти в субъекте Федерации; выявить основы единства и разделения властей, порядок взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов власти субъектов между собой в условиях социально-экономических реформ; определить особенности, характеризующие активность органов государственной власти субъектов в международных и договорных отношениях; разработать авторскую классификацию договоров, заключаемых областями; определить место регионального правового воздействия на организацию государственной власти субъектов Федерации в системе российского законодательства, проблемы и противоречия в этой сфере.

В результате исследования автором сформулированы теоретические и практические предложения, направленные на совершенствование государственно-правового регулирования правовых основ организации и функциониро-

вания региональных органов государственной власти, в том числе о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон № 184-ФЗ, Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Новизна диссертации выражается в следующих основных **теоретических выводах и положениях, выносимых на защиту:**

1. Предложена следующая формулировка современного российского федерализма: это система конституционных принципов, институтов и федеративных отношений, определяющих характер взаимодействия между Федерацией и ее составными частями (субъектами Федерации), основанных на сочетании национальных и территориальных начал, направленных на обеспечение верховенства прав и свобод человека, единства и целостности государства, сбалансированной организации его публичной власти.

2. Федерализм необходимо рассматривать не только как самостоятельный принцип конституционного строя, но и как принцип организации конституционного механизма государственной власти Федерации и субъектов Федерации. На региональном уровне федерализм и его отдельные принципы выступают в качестве конституционных основ организации самих территориальных субъектов Федерации и в качестве принципа организации государственной власти в них.

3. Доказывается, что в процессе исторического развития основ организации государственной власти территориальных субъектов (областей) Российского государства различные преобразования (изменения порядка формирования, содержания деятельности, взаимодействия в системе органов власти и формы государственного устройства) не изменили влияние на процесс государственного строительства двух доминирующих принципов – единства и централизации, в ходе реализации которых степень самостоятельности субъектов в вопросах формирования и функционирования государственной власти определялась высшими (центральными) органами государственной власти.

4. Аргументируется авторское предложение о необходимости разграничивать понятия «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» и «организационно-правовой статус субъекта Российской Федерации». Это взаимосвязанные между собой, но не тождественные понятия. Под организационно-правовым статусом субъекта РФ следует понимать отношения, складывающиеся в области формирования и функционирования региональных органов государственной власти. Его содержание, в отличие от содержания конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, определяется установленной Конституцией РФ и нормативно-правовыми актами субъектов РФ совокупностью политико-правовых элементов (собственный Устав, законодательство субъекта Федерации, система органов власти и т.д.), но включает акцент на структурно-функциональный аспект механизма государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. В своих Уставах (Основных законах) территориальные субъекты Приволжского федерального округа по-разному определяют предметы исключительной компетенции. Обосновывается тезис о том, что «размытость» собственных предметов ведения субъектов Федерации, отсутствие в учредительном документе их четкого перечня ослабляют гарантированную федеральной Конституцией самостоятельность субъектов Федерации, превращают ст. 73 Конституции РФ в декларативное положение. В целях недопущения нелегитимного вторжения в сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов и исключительного ведения Российской Федерации автор полагает более предпочтительным вариант, при котором Уставы субъектов Федерации не ограничиваются только общими установлениями в области разграничения полномочий и не дублируют положения ст. 72 Конституции, а содержат четко сформулированное в соответствии с Конституцией собственные предметы ведения.

Выдвигается предложение о закреплении в Уставах субъектов Федерации следующих унифицированных предметов самостоятельного ведения: принятие Устава и поправок к нему; осуществление законодательного регу-

лирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации; делегирование полномочий субъекта Российской Федерации; организация государственной власти в субъекте Федерации; принятие бюджета субъекта Российской Федерации; административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации; заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации; официальная символика субъекта Федерации; осуществление на основании федерального законодательства международных и внешнеэкономических связей субъекта Федерации.

6. Принципы организации государственной власти в области – основополагающие начала (совокупность идей и законодательных положений), определяющие порядок формирования и функционирования органов государственной власти территориальных субъектов Российской Федерации, закрепленные в Конституции России и федеральном законодательстве, уставах и иных нормативно-правовых актах.

Отправные начала организации государственной власти в субъекте Федерации представляют собой целостную систему, находящуюся в динамическом равновесии, способную влиять на характер внутрифедеративных связей самих субъектов и Федерацию в целом и, в свою очередь, поддающуюся воздействию различных преобразований в сфере федеративных отношений. Система принципов организации власти в субъекте Федерации включается в качестве подсистемы в систему принципов федерализма и конституционного строя, что способствует их модернизации и саморазвитию.

Анализ норм регионального законодательства позволил выделить три блока принципов организации власти соответствующего уровня: 1) собственно принципы организации государственной власти; 2) принципы функционирования государственной власти; 3) принципы взаимодействия органов государственной власти между собой и с федеральными органами государственной власти.

7. Статью 1 Федерального закона № 184-ФЗ предлагается дополнить и изложить в новой редакции, закрепив следующие принципы организации государственной власти в субъекте Федерации:

- 1) социальной ориентированности (обеспечения прав и свобод человека);
- 2) государственной целостности Российской Федерации и распространения суверенитета на всю ее территорию;
- 3) единства системы государственной власти, разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 4) верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 5) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, делегирования полномочий;
- 6) сочетания выборности и наделения полномочиями (назначаемости) органов государственной власти и должностных лиц субъектов Федерации;
- 7) сочетания единоначалия и коллегиальности в деятельности данных органов государственной власти;
- 8) согласования (координации) в процессе принятия решений на региональном уровне и во взаимоотношениях с органами государственной власти Федерации и во взаимоотношениях с другими субъектами;
- 9) невмешательства органов государственной власти Российской Федерации в осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- 10) взаимной информированности в системе органов власти субъектов РФ;
- 11) открытости, гласности, взаимодействия органов власти субъектов Федерации с населением и институтами гражданского общества;
- 12) ответственности органов и должностных лиц субъектов Федерации.

8. Характер и последовательность взаимодействия законодательной и исполнительной власти в субъектах должны исходить из общих принципов,

закрепляемых в Конституции РФ и конкретизируемых федеральным законом (самостоятельное осуществление полномочий органами законодательной и исполнительной власти, эффективность государственного управления, своевременность внесения актов, гласность в деятельности органов законодательной и исполнительной власти), выражаться в определенных формах (обращение, участие, выражение недоверия) и быть направлены на рационализацию государственной власти в субъектах РФ (т.е. на взаимодействие в сферах организации осуществления контроля, государственного управления, правотворчества, разрешения споров).

9. Участие органов государственной власти субъектов в международных и внешнеэкономических отношениях базируется на таких началах, как: принцип координации, принцип соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, принцип представительства.

Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» содержит некоторые пробелы правового регулирования. В частности, этот Закон не предусматривает возможность участия иностранных коммерческих организаций в качестве партнеров. В связи с этим возникает вопрос о закреплении права субъекта России заключать с иностранными коммерческими организациями соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей.

10. Договоры, заключаемые областью как субъекта Федерации, могут быть классифицированы на следующие виды: договоры «внешнего характера» – договоры области с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств о торгово-экономическом, научно-техническом сотрудничестве; договоры субъекта Федерации и федерального центра – коллективные, т.е. договоры совместного, наряду с другими субъектами, участия области в заключенных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федера-

ции и ее субъектами (форма «соучастия»); индивидуальные, т.е. договоры участия области в соглашениях о взаимном делегировании полномочий в сфере исполнительной власти); договоры межрегионального характера; договоры «внутреннего характера» – договоры политико-правового, экономического, культурного содержания, заключаемые на территории области, а также между областью и органами местного самоуправления. Разнообразие подобных договоров актуализирует вопрос о принятии на федеральном уровне комплексного нормативно-правового акта, который устанавливал бы правовые основы реализации договорных отношений в сфере развития федеральных отношений и содействия устойчивому развитию территорий субъектов Федерации, а также содержал бы в себе систематизирующие положения, касающихся отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, вступлением в силу, реализацией, приостановлением и прекращением действия и ответственностью за неисполнение подобных договоров.

11. Самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов принадлежащих им полномочий – это принцип деятельности органов местного самоуправления, но не принцип деятельности органов государственной власти субъекта РФ. Для четкости содержания этого принципа необходимо пункт 1 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «В соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия самостоятельно» изложить в редакции – «Вмешательство при осуществлении своих полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в деятельность друг друга не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации», что создаст дополнительные гарантии самостоя-

тельности органов власти субъектов Федерации и будет способствовать их эффективной деятельности.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в разработке выводов и предложений, ориентированных на совершенствование конституционно-правовых основ организации государственной власти субъектов Российской Федерации. Основные выводы и рекомендации могут быть использованы федеральными и региональными органами государственной власти в правотворческой и правоприменительной практике. Материалы данного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании конституционного права России и муниципального права, при подготовке учебных и учебно-методических пособий. Отдельные положения диссертации могут быть внедрены в ходе реализации реформы федеративных отношений и законодательного совершенствования принципов организации и взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Авторские предложения по совершенствованию отдельных статей Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были направлены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, а предложения по совершенствованию ст. 7 Устава (Основного Закона) Саратовской области – в Саратовскую областную Думу.

Апробация результатов исследования осуществлялась посредством обсуждения на заседаниях кафедры «Конституционного и муниципального права» Поволжского кооперативного института (филиала) АНОО ВО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации» (г. Энгельс).

Основные теоретические положения диссертации, выводы, сформулированные автором, а также практические рекомендации изложены в 15 научных публикациях диссертанта в научных изданиях, в том числе в журналах, включенных в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Рос-

сийской Федерации; в докладах и выступлениях на 9 международных, 3 общероссийских и 5 межвузовских научных и научно-практических конференциях, в частности, на межвузовской конференции аспирантов и соискателей «Вузовская наука и перспективные направления правового и социально-экономического развития российских регионов» (Энгельс, 2008); Международном конституционном форуме «Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации» (Саратов, 2009); Международной научно-практической конференции «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах» (Саратов, 2010); IV Саратовских правовых чтениях в рамках Всероссийской научной конференции «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, 2011); IV Международной научно-практической конференции «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (Саратов, 2013); XIV Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы социально-экономического реформирования современного государства и общества» (Москва, 2014); VIII Международной научно-практической конференции «Взаимодействие институтов власти общества в сфере защиты прав человека» (Саратов, 2015) и др.

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка использованных источников и двух приложений.

ГЛАВА 1. ФЕДЕРАТИВНЫЕ НАЧАЛА ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

1.1. Федерализм как основа Российского конституционного строя и принцип организации государственной власти

Вопрос реализации принципов российского федерализма является одним из актуальных в правоведении. Это вполне объяснимо, поскольку принципы федерализма оказывают влияние на федеративное устройство государства, определяют степень централизации и самостоятельности субъектов Федерации. Вопрос о реализации конституционных принципов российского федерализма находит свое место в ежегодных посланиях Российской главы государства Федеральному Собранию, рассматривается как одна из первоочередных задач усиления действенности государственной власти и способ сохранения единства и целостности Российского государства¹.

Проблематика российского федерализма – многогранна, поэтому и выступает предметом изучения не только юридической науки, но и экономической, политологической, социологической наук. В условиях глобализации это связано со следующими обстоятельствами. С одной стороны, в федеральном и региональном законодательстве провозглашаются демократические начала организации и функционирования власти, гарантии свободы личности, право народов на самоопределение и т.д. С другой стороны, по-прежнему актуальны задачи построения правового государства, стабильной власти, обеспечения безопасности и правопорядка, что может вести к усилению централизации. Глобализация усиливает взаимозависимость государств, но это не означает принудительного стирания национально-государственных разли-

¹ См., например: Послание Президента РФ от 30.03.1999 г. «Россия на рубеже эпох» // Российская газета. 1999. 31 марта; Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2007. 27 апр.; 2010. 1 дек.; 2012. 13 дек.

чий¹. И только федерализм может гармонично примирить эти тенденции современного развития.

Разработка юридических понятий, категорий в учении федерализма является значимым аспектом его формирования и практического применения. Как отмечают В.В. Гошуляк, Д.Г. Житиневич, Р. Г. Нуреев², неточное применение понятий и категорий вызывает неоднозначное их толкование, разнообразное восприятие содержания и объема. В конечном итоге все это порождает трудности в подготовке и принятии нормативно-правовых актов, в реализации политических решений, как руководством страны, так и руководителями субъектов Федерации.

Этимологически федерализм (франц. *federalisme*, от лат. *feodus* – договор, союз) определяется как форма государственного устройства, существующая обычно в многонациональных государствах³. В специализированном энциклопедическом словаре федерализм рассматривается в качестве «формы государственности, в основе которой лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территориальных членов (субъектов) федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т.д.); наделение субъектов федерации учредительной властью, обладание ими органичным суверенитетом, включая принятие собственной конституции; разграничение компетенции между федерацией и субъектами, закрепленное федеральной конституцией; наличие у каждого субъекта феде-

¹См.: *Заметина Т.В.* Российский федерализм и процессы глобализации //Современные проблемы юридической науки и практики: материалы международной науч-практ. конференции. Энгельс, 2015. С. 28.

²См.: *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 22 с.; *Житиневич Д.Г.* Особенности правового статуса Калининградской области как субъекта РФ: конституционно-теоретические аспекты: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006. 217 с.; *Нуреев Р.Г.* Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005. 21 с.

³См.: Большая советская энциклопедия: в 30 т. Т. 27 / под ред. А.М. Прохорова 3-е изд. М., 1977. С. 230.

рации правовой и судебной систем; одновременное существование единого федеративного (союзного) гражданства»¹.

Некоторые иностранные ученые интерпретируют федерализм в самом широком смысле как идеологию, принцип взаимоотношений между государством и общностями людей вне зависимости от формы территориального устройства государства, содержанием которого является разделение власти на основе децентрализации, реализация интересов и потребностей граждан всех национальностей и народов. Федерализм определяется как способ сочетания единства и децентрализации в общественных отношениях различных форм государственности, от конфедерации и федерации до региональных держав и местного самоуправления².

Позиции российских ученых-юристов относительно сущности и содержания понятия «федерализм» в научных исследованиях достаточно разнообразны.

Приведем несколько подходов в понимании сущности федерализма:

– федерализм – конституционная основа государственного единства российских народов, выступающая юридической гарантией целостности территории Российской Федерации³;

– федерализм – принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство государственной власти и совершенствование федеральных отношений⁴;

– «федерализм – принцип российского законодательства, содержание которого определяется конституционной основой, двухуровневой системой

¹ Федерализм: Энциклопедический словарь / под ред. С.Д. Валентей. М., 1997. С. 244–245.

² См., например: *Остром Винсент*. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? / пер. с англ. М., 1993. С. 279; *Элейзер Д.Дж.* Сравнительный федерализм // Полис. 1995. С. 106–107.

³ См.: *Кабышев В.Т.* Российский федерализм: конституционные основы, тенденции развития // Конституционное развитие России: межвуз. науч. сб. Вып. 2. Саратов, 1996. С. 4–18.

⁴ См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. С. 7; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 5 и др.

российского законодательства, соотношением федерального и регионального законодательства»¹;

–федерализм – это определенное состояние общественных отношений, при котором обеспечиваются согласование и баланс федеральных и региональных интересов, унификация (единство) и дифференциация (многообразие)²;

–федерализм – способ объединения различных территорий на основе принципов децентрализации и автономии, который представлен как обоснование двух противоположных тенденций: интеграционной и дезинтеграционной³.

Данные подходы в основном подчеркивают роль федерализма как принципа конституционного строя, формы государственного устройства. В меньшей степени они говорят о значении российского федерализма как принципа организации государственной власти России. Любая целостная государственно-правовая организация или институт отражает фактор преемственности, содержит устойчивые системы функциональных элементов человеческой деятельности.

В то же время федеративные начала оказывают решающее влияние на построение всей системы власти России (ст. 11 Российской Конституции 1993 г.), характер взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов (ст. 71–73 Конституции РФ), построение системы государственной власти российских субъектов (гл. 3, ст. 77 Конституции РФ). В системе власти России это один из универсальных инструментов регулирования общественных отношений. Как отмечал И.Е. Фарбер специфика государственно-правового регулирования заключается в конститу-

¹Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 227.

²См.: Заметина Т.В. Федерализм системе конституционного строя России: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 4.

³См.: Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 9.

ционном характере воздействия правовых норм на общественные отношения и поведение их участников¹.

Руководствуясь вышеизложенным, в первую очередь рассмотрим федерализм в двух аспектах: как основу конституционного строя и как один из ведущих принципов организации власти в государстве.

Федерализм можно определить и как определенный тип или вид общественных отношений, который раскрывается в различных областях жизнедеятельности общества и государства. Его иногда рассматривают как особую территориальную форму демократии. Федерализм обеспечивает правовое признание субъектов, структурированных по различным признакам, географическим, территориальным, национальным и поэтому его можно охарактеризовать как принцип построения не только государственных, но политических взаимоотношений внутри государства². Это способ объединения различных территорий на основе принципов децентрализации и автономии. Федерализм необходимо рассматривать и изучать в неразрывной связи с государством и осуществлением государственной власти. В этом смысле федерализм необходим как способ сохранения единства Российского государства и обеспечения самостоятельности его субъектов.

Наличие основ конституционного строя, федерализма, принципов организации власти означает, что деятельность органов государственной власти служит обществу и создана для того, чтобы гарантировать права и свободы личности, единство и целостность государства. Объективные закономерности общественного развития, кризисные явления экономики неизбежно оказывают влияние на режим осуществления прав в конкретном государстве. Однако международная и национальная правовые системы, конституции государств

¹Фарбер И.Е. Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права. Вып. 1(2). Саратов, 1974. С.3.

²И.В. Лексин, например, считает, что восприятие федерализма как преимущественно правового явления не совсем верно, так как по природе он представляет собой прежде всего предмет политической науки. См.: Лексин И.В. Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства (особенности России и зарубежный опыт): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.С 13.

и созданные правозащитные государственные механизмы призваны нивелировать эти негативные явления.

Федеративная форма государственного устройства в большей степени, чем другие формы создает конституционно-правовые и политические процедуры для решения локальных (микроуровень – отдельный российский субъект) и перспективных (макроуровень – Федерация) задач.

Анализ литературы позволил нам сформулировать собственное определение понятия «российский федерализм»: это система конституционных принципов, институтов и федеративных отношений, определяющих характер взаимодействия между Федерацией и ее составными частями (субъектами Федерации), основанных на сочетании национальных и территориальных начал, направленных на обеспечение верховенства прав и свобод человека, единства и целостности государства, сбалансированной организации его публичной власти.

Рассматривая федерализм как основу конституционного строя необходимо отметить, что ученые по-разному характеризуют конституционный строй. Так, В.Т. Кабышев определяет конституционный строй двояко: и как систему реальных конституционных отношений, и как систему конституционные нормы и принципов, которые регулируют отдельные виды общественных отношений¹. Конституционный строй выступает в качестве интегральной категории и системы, охватывающей вертикальные и горизонтальные политические, экономические, социальные и культурные связи в государстве. Именно это объясняет юридическое верховенство основ по отношению ко всем другим положениям Конституции РФ. Положения об основах конституционного строя действуют постоянно и могут быть изменены в особом порядке.

Российский Конституционный Суд в своих решениях неоднократно подчеркивал важность федерализма как принципа конституционного строя

¹ См.: *Кабышев В.Т.* Конституционный строй как гарантия развития Российского государства // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013. С. 223.

страны¹. Это объясняется тем, что федерализм объединяет целый ряд принципов организации государственной власти и взаимоотношений центра и регионов в федеративном государстве. Федерализм конкретизируется в соответствующих конституционных началах, закрепленных ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Можно согласиться с мнением Т.В. Заметиной, которая отмечает, что принципы федерализма, в том числе принцип равноправия субъектов Федерации, выполняют роль правового инструментария в механизме претворения в жизнь прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации². Единые правовые начала организации власти, непротиворечивое федеральное и региональное законодательство создают одинаковые условия осуществления конституционных прав и свобод граждан в границах территории государства. Особенности отношений федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов, а также внутри системы региональных органов публичной власти, правовые связи последних с населением, институтами гражданского общества, налагают определенный отпечаток на всю систему общественных отношений в субъекте Федерации.

Не углубляясь в различные научно-теоретические исследования и опираясь на конституционно-правовые нормы, попытаемся дать краткую юридическую характеристику принципам российского федерализма как основы конституционного строя страны:

Государственная целостность Российской Федерации – основа конституционного строя и основополагающий принцип российского федерализма, под которым понимается неделимое государство, незыблемость его границ, запрет на действия, подрывающие целостность государства внутри,

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области (п. 3)» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

² См.: Заметина Т.В. Принцип равноправия субъектов Федерации и вопросы обеспечения единого правового статуса граждан в Российской Федерации // Глобальный научный потенциал. 2014. № 4 (37). С. 82,83; Она же. Вопросы федерализма в Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы Международной науч.-практ. конференции. Саратов, 2014. С. 74.

предполагает систему мер по внешней защите территории Российской Федерации. Эта целостность поддерживается системой федеральных и региональных органов власти. Гарантия, которая обеспечивает целостность России, – отсутствие в Конституции РФ нормы, предоставляющей право Российским субъектам на односторонний выход из состава Федерации (ч. 3 ст. 67 Конституции РФ)¹. В этой связи федерализм представляется нам как гарантия целостности территории России, составляющих ее субъектов, верховенства федерального права.

Единство системы государственной власти выражается в конституционно-правовом учреждении единой системы органов государственной власти, в унификации основных видов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, единообразном порядке образования государственной власти, наделении органов государственной власти едиными основными полномочиями. Единая система органов государственной власти предполагает выполнение определенных конституционно-правовых действий ее органами, наличие унифицированных положений организации государственной власти, а также определенных форм взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов, между органами государственной власти субъектов. Принцип единства государственной власти рассматривается в качестве одного из руководящих начал конституционного права² и отправных начал Российского конституционного строя.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ – это «вертикальное» разделение власти, которое предусматривает три группы предметов ведения: Российской Федерации, совместного ведения Россий-

¹Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М, Норма, 2013. С. 82.

²См.: *Баньковский А.Е.* Принцип единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2013. С.9, 10.

ской Федерации и ее субъектов, и «остаточные» предметы ведения российских регионов. Руководствуясь принципами федерализма, Российская Федерация взяла на себя обязательство предоставить своим субъектам всю полноту государственной власти вне пределов ведения и полномочий России по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Равноправие народов и их самоопределение. Российская Конституция провозглашает многонациональный народ единственным источником власти в федеративном государстве, что обосновывает его многонациональную сущность. Народ в рамках территории России вправе самостоятельно определять формы своего политического устройства. Развитие культуры, языка не должно приводить к нарушению целостности государства. Данное конституционное положение обязывает Россию создавать равные условия существования и развития всех народов, проживающих на территории Российской Федерации, решать практически все вопросы государственного строительства с учетом особенностей межнациональных отношений.

Равноправие субъектов Федерации обеспечивается конституционным закреплением равного статуса субъектов Федерации (соответственно виду), равным участием в решении важных вопросов на федеральном уровне, построением собственной системы власти и законодательства.

Таким образом, характеризуя федерализм как основу конституционного строя, необходимо отметить его роль в сохранении целостности территории России, совершенствовании организации государственной власти на всех уровнях. Федерализм создает условия для демократизации управления государством, предоставляет субъектам Федерации самостоятельность в решении вопросов их жизни. Он способствует эффективному регулированию национальных отношений, унификации федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации.

Рассматривая федерализм с формально-юридических позиций в качестве принципа, нужно иметь в виду, что правовой принцип – это идея, основа, начало, которое находит свое отражение в правовых нормах (в том числе,

конституционно-правовых) и отношениях. Федерализм тесно связан с принципами организации государственной власти в российских регионах.

Принципы построения государственной власти в субъектах Федерации призваны обеспечить единство властных структур на региональном уровне, их эффективное взаимодействие с федеральными органами власти. Как отмечает В.И. Зажицкий: «Качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависят от того, как в них сформулированы и раскрыты такие принципы... Какие принципы такие и законы»¹.

Состояние действующего на сегодняшний момент российского законодательства, определяющего основы организации государственной власти, характеризуется противоречивыми процессами. Это объясняется продолжающимися политическими и социально-экономическими реформами (не всегда последовательными), проводимыми в России, поиском оптимального соотношения полномочий на трех уровнях власти, изолированностью гражданского общества от процесса принятия важных государственных решений.

Статья 11 Конституции РФ закрепляет двухуровневую структуру механизма государственной власти в нашей стране, что обуславливает значимость принципа федерализма в вопросах организации публичной власти в России.

Это положение подтверждает анализ действующего законодательства. В ст. 3 Федерального конституционного закона от 19.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. 3.07.2016 г.)², например, федерализм назван в качестве одного из основных принципов деятельности Правительства Российской Федерации.

Даже если принцип федерализма напрямую не закреплен в тексте законодательства, он фактически подразумевается и используется в организации законодательной (представительной) и судебной власти. Например, согласно ч. 4 ст. 2 Федерального закона от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депута-

¹Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ //Государство и право. 1996. № 11. С. 92.

²См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4155.

тов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 5.04.2016 г.)¹ субъектам Российской Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу из общего числа одномандатных избирательных округов.

В соответствии с установлениями Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»² суды подразделяются на федеральные суды и суды субъектов Федерации (ч. 2 ст. 4).

В российском парламенте есть специальная палата, призванная выражать интересы субъектов Федерации. И ее наличие свидетельствует о федеративной природе нашего государства, об организационном характере принципа федерализма.

Часть 2 ст. 95 Конституции РФ 1993 г., ст. 1 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³ устанавливает, что в верхнюю палату Российского парламента входят по два представителя от каждого субъекта: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Совет Федерации формируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения. Ведущим принципом структурирования Совета Федерации является принцип федерализма.

Принцип федерализма проявляется и в организации работы палат парламента. Например, ст. 33.1. Регламента предусматривает особую форму проведения заседаний комитетов Совета Федерации. Они могут проводить в субъектах Российской Федерации выездные заседания, парламентские слу-

¹См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2016. №15. Ст. 2054.

²См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.

³См.: СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952; 2016. № 27 (ч.2). Ст. 4243.

шания, «круглые столы», конференции и иные мероприятия¹. То есть происходит непосредственное вовлечение населения субъектов Федерации, общественных и региональных структур власти в деятельность Совета Федерации.

Принципы федерализма закреплены и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.)², уставах территориальных субъектов Приволжского федерального округа³. Федерализм представляется в этих актах как совокупность принципов организации и функционирования государственной власти в субъектах РФ, отражающих содержание основ конституционного строя нашей страны⁴. Например, такой принцип российского федерализма как государственная целостность получает свою конкретизацию в положениях уставов субъектов о том, что территория области является неотъемлемой частью Российской Федерации и неотделима от нее (ст. 2 Устава Саратовской области, ст. 2 Устава Пензенской области, ч. 1 ст. 5 Устава Нижегородской области). О равноправии российских субъектов и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации гласит ст. 7 Устава Саратовской об-

¹ См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 10 февраля 2016 г.) //СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635, 2016. №7. Ст.958.

²См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 27 (ч.1). Ст. 4231.

³ См.: Устав (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г (ред. от 28 апреля 2015 г.) //Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр.; Устав Пензенской области от 10 сентября 1996г. (ред. от 1 декабря 2015 г.) //Пензенские вести. 1996. 13 сент.; Пензенские губернские ведомости. 2015. № 74.3 дек.; Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000г. (ред. от 2 марта 2016 г.) //Южный Урал. 2000. 22 дек. Оренбуржье. 2016. 10 марта; Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.) //Вятский край. 1996. 9 апр., Кировская правда. 2016. 23 июня; Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005г. (ред. от 21 июня 2016 г.)//Правовая среда. 2006. 18 янв.; Нижегородские новости. 2016. 1 июля.

⁴ Более подробно вопросы принципы организации государственной власти в области будут нами рассмотрены в гл. 2 «Система конституционно-правовых принципов построения и функционирования государственной власти в субъекте Российской Федерации (на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа)».

ласти, ч. 2 и 3 ст. 4 Устава Нижегородской области, гл. 2 «Предметы ведения и полномочия Пензенской области») и др.

Согласно ч. 2 ст. 7 Устава Пензенской области, образование, формирование, деятельность органов государственной власти Пензенской области, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и федеральными органами государственной власти основываются на Конституции России, регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иными федеральными законами, Уставом, законами и другими правовыми актами соответствующего субъекта Федерации.

В этой связи федерализм необходимо рассматривать не только как самостоятельный принцип конституционного строя, но и как принцип организации государственной власти, а в ряде случаев, – и как систему принципов государственного устройства, охватывающих определенный круг общественных отношений по организации и функционированию органов государственной власти федерации и субъектов Федерации. На региональном уровне федерализм и его отдельные принципы выступают в качестве конституционных основ организации самих территориальных субъектов Федерации и принципа организации государственной власти в них.

Анализ федеральных и региональных правовых актов показал, что деятельность органов государственной власти федерации и ее субъектов, осуществляется в соответствии с Российской Конституцией 1993 г. и федеральными законами, регламентирующими порядок выборов или формирования этих органов. Таким образом, основы организации и функционирование органов государственной власти основываются, прежде всего, на принципах федерализма, установленных Конституцией РФ.

Характеризуя российский федерализм как принцип организации государственной власти, следует отметить, что обеспечивая соотношение федеральных и региональных нормативных правовых актов и упорядочивая со-

держание правовых норм, федерализм как принцип организации государственной власти служит предупреждению и разрешению возможных коллизий между ними, обеспечивает стабильное и гармоничное функционирование системы права единой для всей Федерации.

Для организации государственного управления в России, принцип федерализма является системообразующим. Развитие демократических начал и институтов с неизбежностью предполагает некоторую децентрацию власти, минимизацию функций Федерации, активизацию деятельности российских субъектов. Исследование практики законодательного регулирования принципов организации государственной власти в субъектах Федерации имеет позитивное значение для развития российского федерализма, поскольку оно позволяет выявить ряд противоречий в федеративных отношениях центра и регионов в целях их устранения и совершенствования законодательства субъектов Федерации.

Комплекс базовых принципов построения и функционирования системы региональных органов власти формируется на основе конкретизации конституционных принципов конституционного строя, учитывает реальное состояние федеративных отношений и корреспондируется с общими принципами управления.

Бродский М.Н., Ливеровский А.А. выделяют три составляющие статуса субъекта Федерации: статические, функциональные и юрисдикционные элементы, а также предлагают его рассматривать как внешний (отношения субъекта с Федерацией) и внутренний (отношения внутри субъекта Федерации)¹.

Учитывая вышеизложенное и развивая теорию федерализма, полагаем возможным использование термина «организационно-правовой статус субъекта Российской Федерации». Считаем, что введение данного термина отразит сущность конституционно-правового регулирования в сфере организации

¹Бродский М.Н., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. СПб, 2000. С. 23-24.

государственной власти в российских регионах, раскроет структурно-функциональные особенности правового статуса субъектов, будет способствовать совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере федеративных отношений.

Необходимо разграничивать конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации и организационно-правовой статус субъекта Российской Федерации. Первое понятие по широте содержания превосходит второе, но они взаимосвязаны между собой.

Так, под организационно-правовым статусом субъекта Российской Федерации следует понимать отношения, складывающиеся в области формирования и функционирования региональных органов государственной власти. При рассмотрении этого статуса необходимо учитывать то, что его содержание, в отличие от содержания конституционно-правового статуса Российской Федерации, определяется установленной Конституцией РФ и нормативно-правовыми актами субъектов РФ совокупностью политико-правовых элементов (собственный Устав, законодательство субъекта Федерации, система органов власти и т.д.), но включает акцент на структурно-функциональный аспектах механизма государственной власти субъекта Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Российский федерализм – это система конституционных принципов, институтов и федеративных отношений, определяющих характер взаимодействия между Федерацией и ее составными частями (субъектами Федерации), основанных на сочетании национальных и территориальных начал, направленных на обеспечение верховенства прав и свобод человека, единства и целостности государства, сбалансированной организации его публичной власти;

2. Федерализм необходимо рассматривать не только как самостоятельный принцип конституционного строя, но и как принцип организации конституционного механизма государственной власти, Федерации и ее субъектов. На региональном уровне федерализм и его отдельные принципы высту-

пают в качестве конституционных основ организации самих территориальных субъектов Федерации и принципа организации государственной власти в них;

3. Под организационно-правовым статусом субъекта РФ следует понимать отношения, складывающиеся в области создания и функционирования органов государственной власти российских регионов.

1.2. Становление и развитие организационно-правового статуса субъектов Российской Федерации

Проблемы становления и развития организационно-правового статуса государственной власти республик, краев, областей, и иных субъектов Федерации нашли отражение в работах таких ученых, как А.Н. Лебедев, Е.Н. Лоторев, В.Н. Лысенко, А.Х. Пихов, М.Ю. Попов, В.В. Пустогаров¹, и др. Рассматривая конституционно-правовой статус и основы организации государственной власти субъектов федерации, ученые определяют их как одну из базовых ценностей современного отечественного федерализма, отражающих современное состояние и перспективы развития регионов, а также характер взаимоотношений между федеральным центром и административно-территориальными образованиями.

По мнению А.А. Ларичева «генезис конституционно-правового статуса любого субъекта РФ обусловлен, в первую очередь, опытом его предшествующего историко-правового развития»².

¹ См.: *Лебедев А. Н.* Статус субъекта Российской Федерации (Основы конституции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 80–168; *Бродский М.Н., Ливеровский А.А.* Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. СПб, 2000. С. 24, 72; *Лоторев Е. Н.* Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук. Волгоград. 2003. С. 21–64; *Лысенко В.Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 31-53; *Пихов А. Х.* Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики. М., 2006. С. 43-70; *Попов М.Ю.* Конституционно-правовой статус края, области как субъекта Российской Федерации: дис ... канд.юрид. наук. Саратов, 2007. С.48; *Пустогаров В.В.* Правовой статус субъектов Российской Федерации: проблемы реализации // Государство и право. 1997. № 2. С. 27.

²*Ларичев А.А.* Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. С. 17.

М.В. Глигич-Золотарева говорит о том, что «субъект федерации как относительно самостоятельное государственное образование, является составной частью федерации, наделен возможностями внутренней самоорганизации населения, юридически обладает политической самостоятельностью, но ограниченными правами в аспекте осуществления государственной власти»¹.

Рассматривая конституционно-правовое регулирование организации государственной власти области в составе Российской Федерации, необходимо проследить процесс развития и становления организационно-правового статуса области как субъекта Федерации. Анализировать указанный процесс мы будем через призму федеративных и иных конституционных принципов организации государственной власти России.

Отражая историю формирования Российского государства, регионы в ходе своего конституционно-исторического развития прошли несколько этапов. Согласно различным точкам зрения количество этих этапов может варьироваться от трех до нескольких десятков².

Изучение истории формирования Российского государства как федеративного, становления и развития основ организации государственной власти на сегодняшний день позволили нам, провести периодизацию истории становления и развития организационно-правового статуса области как субъекта Российской Федерации. Основанием для такой периодизации является результат целого ряда крупных реформ территориального управления и административного деления, которые диктовались задачами и потребностями государственного развития. Анализ происходивших в стране государственных, экономических, финансовых, военных, культурных и иных преобразований, по нашему мнению, определил три периода историко-правового развития России, в том числе и области:

¹ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 25–26.

² См.: Ивайловский Д. А. Конституционно-правовой статус Республики Бурятия и пути его совершенствования на современном этапе: автореферат дис... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 34–59; Красильникова Т.К. История государства и права России: учебно-методич. пособие. Волгоград. 2003. С. 23–31; Абдулатипов Р.Г. Федералогия: учебное пособие. М., 2004. С. 67–137.

1. Дореволюционный период – со времен Петра I до революции 1917 г.;
2. Советский период – с 1917 г. до принятия Конституции РФ 1993 г.;
3. Постсоветский период – с момента принятия Конституции РФ 1993 г. до сегодняшнего дня;

На наш взгляд, целесообразно изучить первые два периода формирования Российского государства, а также процесс становления и развития принципов организации государственной власти субъекта Федерации в ходе исторического развития. Результаты исследования постсоветского этапа развития области как субъекта Федерации отчасти будут представлены в последующих главах диссертации.

Анализ нормативных актов по истории государства с древнейших времен до наших дней показал, что процесс централизации Российского государства начался с конца XV в.¹ Оно было образовано путем объединения русских земель в единое государство. Отношения между Великим князем и князьями русских земель строились изначально на договорных началах, согласно которым вся полнота власти князей принадлежала им лишь в пределах своего княжества, а власть Великого князя распространялась на все русские земли. Завершился процесс централизации моментом утверждения абсолютизма Петра I.

Характеризуя дореволюционный период, необходимо отметить, что социально-экономические потребности государства при Петре I, развитие промышленности, строительство морских портов и флота, войны с иностранными государствами за обеспечение выгодных торговых путей привели к резкому росту различных повинностей, налогов и сборов.

О.А. Угланова отмечает, что утверждение абсолютной монархии повлекло за собой необходимость иметь сильную власть на местах, что и обусловило основные направления государственной реформы Петра I². Для создания прочных основ организации государственной власти в то время необ-

¹ См.: *Титов Ю. П.* Хрестоматия по истории государства и права России. М., 2010.

² См.: *Угланова О.А.* Конституционное регулирование субъектного состава Российской Федерации: дис...канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 48.

ходимо было изменить административно – территориальное устройство России.

Государственная реформа системы организации государственной власти Петра I создали иерархию органов власти от Сената – в центре до воеводской канцелярии – в уездах. Взаимоотношения центра, губерний и уездов определялись следующими положениями Указов императора: «Об учреждении правительствующего сената и бытии при оном разрядному столу вместо разрядного приказа, и по два комиссара из губерний»¹, «О должности Фискалов»², «Об управлении во всех коллегиях и в губерниях дел с 1720 года по новому порядку и о разделении дел между коллегиями»³, «Должности сената»⁴ и др.

Как отмечал В.О. Ключевский, «Распланировав губернии, предстояло разложить по ним содержание военных сил, высчитать сумму военного расхода и рассчитать, какую долю его может принять на себя каждая губерния: это было основной целью реформы»⁵.

Анализ вышеназванных Указов показал, что именно в этот период начинается процесс становления таких принципов построения государственной власти как единство и разделение государственной власти между императором и созданными на тот момент учреждениями. Так, Сенат получил право издавать общеобязательные для всех Указы и осуществлять общие руководящие и контрольные функции над Коллегиями. Коллегии выступали как исполнительный орган власти, который осуществлял управленческую деятельность в области налогообложения, юстиции, торговли, иностранных и военных дел.

Проводимая реформа организации государственной власти реализовывалась через административно-территориальное деление государства. При

¹ Полн. собр. законов Рос. империи (1-е изд.) № 2321. СПб., 1830. Т. IV. С. 627.

² Там же. Т. IV. С. 643.

³ Там же. Т. V. С. 482.

⁴ Там же. Т. VI. С. 660.

⁵ См. *Ключевский В.О.* Русская история. М., 2007. С. 630.

Петре I критерием административно-территориального деления стал демографический признак – численность населения. К XVII в. основной единицей местного управления явились города – уезды, возглавляемые царскими воеводами.

Указом от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и росписании к ним городов»¹ вводится термин «губерния». Согласно этому Указу вся страна «для всенародной пользы» была поделена на губернии. Всего учреждалось 8 губерний с приписанными городами: Московская, Ингерманландская, Архангелогородская, Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская (в которой находилась значительная часть территории будущего Приволжского федерального округа), Сибирская. Губернии были в свою очередь поделены на уезды.

Свод основных государственных законов Российской Империи подтверждал, что на тот момент «Россия являлась унитарным государством, монарх обладал неограниченной властью, а губернии как административно-территориальные единицы не имели самостоятельного организационно-правового статуса»².

Многочисленные преобразования, проводимые Петром I в области управления государством привели к созданию централизованной системы органов управления, при которой вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти сосредотачивалась в руках самодержавного монарха, а сама ее система выглядела в виде жесткой вертикали.

Екатерина II попыталась предпринять попытку децентрализации государственной власти. Это было связано с тем, что возникла потребность более четкого определения полномочий глав местных администраций, увеличения чиновничье-бюрократического аппарата на местах, прежде всего, путем деления громоздких губерний на более мелкие³.

¹ Полн. собр. законов Рос. империи (1-е изд.). № 2218., СПб., 1830. Т. IV. С. 436–438.

² См.: Свод основных государственных законов СПб., 1912., Т. 1–3.

³ См.: Орлов Л. С., Георгиев А. В., Георгиева Н. Г., Сивохина Т. А. История России с древнейших времен до наших дней. М., 1997. С. 181.

Так, 7 ноября 1775 г. вышел Указ императрицы Екатерины II «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи». Согласно этому Указу для новых образований было введено новое название – губернии-наместничества. Губернии – наместничества делились на округа или уезды. Данным Указом определялись размеры и состав наместничества и губернии, иерархия учреждений, функции. К концу царствования Екатерины II империя оказалась разделенной на 50 наместничеств (губерний), тогда как ко времени издания акта их насчитывалось 23¹.

Так, например, административно-территориальные субъекты Приволжского федерального округа, за исключением Кировской (в Нижегородской губернии) и Ульяновской области (в Симбирской губернии) на тот момент были образованы как наместничества (губернии).

С 1714–1780 гг. Императорскими Указами были учреждены Самарское, Нижегородское, Пензенское, Саратовское, наместничество – губернии, состоящие из уездов. Параллельно с учреждением новых образований шло становление символики административно-территориальных единиц, будущих субъектов Российской Федерации. Например, Указом от 23 августа 1781 г. «Об утверждении гербов городам Саратовского Наместничества», Саратову и другим уездным городам были учреждены гербы. С 2 апреля 1782 г. в Полном собрании законов Российской империи наместничество именуется губернией².

После вступления на престол Павла I была проведена новая административно-территориальная реформа, которая касалась только изменения численного состава губерний. Так, Указом от 12 декабря 1796 г. «О новом разделении государства на губернии»³ количество губерний было сокращено до 41.

Полагаем, что такое территориальное деление позволяло лучше осуществлять организацию государственной власти, оперативное управление гу-

¹ См.: Полн. собр. законов Рос. империи (1-е изд.). № 14392. СПб., 1830. Т. XX. С. 229–304.

² См.: Полн. собр. законов Рос. империи (1-е изд.). Т. V-XXI. С. 226.

³ См.: Там же. Т. XXIV. С. 229.

берниями, выполнять функции общего надзора и контроля со стороны губернаторов и наместников. Генерал-губернаторы (наместники) выступали институтом власти, в котором сочетались централизованные и децентрализованные начала управления государством, с их помощью обеспечивалась реализация установлений императора на всей территории государства. Процесс выстраивания вертикали власти в Российской империи привел к укреплению административного аппарата на местах.

Проводя параллель между генерал-губернаторами (наместниками) времен Екатерины II и полномочными представителями Президента РФ, стоит отметить то, что и те, и другие выступали (выступают) в качестве доверенных лиц главы государства (Императора или Президента), контролировали (контролируют) исполнение государственных решений на определенной территории (губерний, субъектов федерации) и выполняли (выполняют) роль посредников между главой государства и государственно-территориальными сообществами. Отличительной чертой, пожалуй, является лишь то обстоятельство, что генералы-губернаторы осуществляли внутреннее управление на вверенной им территории, а полномочные представители Президента РФ обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства на территории федерального округа куда входят несколько субъектов РФ.

К началу XVIII в. в Российской империи действовала ведомственная система управления, где все местные должностные лица и учреждения были подчинены соответствующим министерствам и учреждениям. Главой местной администрации являлся губернатор-наместник, который осуществлял административные, финансовые, военные функции, контроль над различными сферами деятельности – местным самоуправлением, крестьянскими сословными учреждениями и др., а также решал задачи правоохранительной и налоговой политики государства, но при этом не имел законотворческих полномочий. Все это привело к тому, что в масштабах государства учет региональных, этнических, культурных особенностей был сведен к минимуму.

Под давлением революционных событий 1905 г., император Николай II издает Высочайший манифест¹ и Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»², «Основные Государственные Законы»³, которые закрепляли верховную самодержавную власть и права и обязанности российских подданных. Согласно вышеуказанным правовым актам императором был учрежден парламент, без одобрения которого законы в силу не вступали. В тоже время за Императором сохранялось право распускать Думу и отклонять законы своим правом вето. Манифесты и законы предоставляли населению свободы совести, слова, собраний и союзов, неприкосновенности личности.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, Российская Империя сложилась как унитарное многонациональное российское государство, состоявшее из наместничеств – губерний; во-вторых, особенностью организации государственной власти стало то, что ведомственные органы управления решали любые дела на местах собственной властью от имени монарха; в-третьих, такие понятия как территориальная целостность, суверенитет, единство системы государственной власти, самостоятельность губерний не существовали, на том этапе они не получили и соответствующего правового оформления. Единство системы государственной власти проявлялось только в наличии всех важнейших функций у монарха, принимавшего единоличные решения. Полагаем, что в этот период начинается процесс становления таких принципов (основ) организации государственной власти, как разделение государственной власти между императором и созданными на тот момент учреждениями, и разграничение предметов ведения между различными управленческими уровнями.

¹ См.: Полн. собр. законов Рос. империи (1-е изд.). Т. XXV. С. 268.

² См.: Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957. С.90–91.

³ См.: Полн. собр. законов Рос. империи (3-е изд.). № 27805. СПб., 1930.Т. XXV. С. 456–461.

Вплоть до 1918 г. Россия являлась унитарным государством, однако идеи о федеративном государстве высказывались Н.М. Коркуновым, Н.И. Костомаровым, Н.М. Муравьевым¹.

Преобразование России в федерацию и дальнейшее определение принципов организации власти в ее субъектах было осуществлено после октябрьской революции. Так, официально Россия была провозглашена республикой 1 сентября 1917 г актом Временного правительства, подписанным А.Ф. Керенским и министром юстиции А.С. Зарудным, не дожидаясь созыва и решения Учредительного собрания².

Законодательно идея федеративного устройства российского государства была закреплена Декларацией прав трудящихся и эксплуатируемого народа, провозглашенной III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в январе 1918 г.³ Согласно этой Декларации «Россия объявлялась Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежала Советам. Советская Республика учреждалась на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик».⁴ Как отмечает А.И. Лепешкин, «РСФСР как федерация, основанная на автономии, была создана раньше, чем произошло образование автономно-государственных и автономно-административных образований – будущих субъектов этой формы федерации»⁵.

Анализ законодательства того времени показывает, что вопрос о создании «союза» решался Советами рабочих и крестьян, которые определяли участие будущих союзов в федеральном правительстве и в остальных совет-

¹ См.: *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. СПб. 1914. С. 259; *Костомаров Н.И.* Собр. соч. в 8 кн. СПб., 1903. Кн. 1. Т. 1. С. 30; *Королева-Конопляная Г.И.* Идеи федерализма в политической теории русского анархизма // Социально-политический журнал. 1995. №3. С. 211.

² См.: Учредительное Собрание России. 1918: стенограмма и другие документы. М., 1991. С.160.

³ См.: Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

⁴ Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С 321.

⁵ См.: *Лепешкин А. И.* Советский федерализм. (теория и практика). М., 1977. С. 202.

ских учреждениях, что и было закреплено в резолюции III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики»¹.

Декларация прав народов России 1917 г. закрепила отмену дискриминации по национальному принципу, равенство народов России, их право на самоопределение, вплоть до отделения и создания самостоятельных государств, свободное развитие национальных меньшинств².

Становление и развитие автономно-государственных и автономно-административных образований, и формирование государственной власти проходило в условиях обострения экономических проблем и роста активности народных масс. В подобных условиях достаточно трудно было определить организационно-правовой статус и основы организации государственной власти в регионах, входящих в состав нового советского государства.

Однако изменению ситуации способствовало принятие первой в истории страны Конституции РСФСР 1918 г.³. Статьей 11 Конституции РСФСР была закреплена провозглашенная ранее в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа новая форма государственного единства Советской России – федерация.

Принятие первой Конституции РСФСР 1918 г. явилось знаковым событием в истории становления и развития региона в качестве административной единицы государства, а впоследствии – субъекта Федерации, и принципов организации государственной власти на разных уровнях. Начиная с этого момента, происходящие изменения в административно-территориальном положении субъектов, системе органов управления, форме и методах осуществления власти в регионе основывались на Основном законе страны. По мнению П.Г. Семенова, «Конституция 1918 года признавала субъектами федера-

¹ См.: Сб. законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. М., 1968. Т. 1. С. 42.

² См.: Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 40.

³ См.: Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

ции не только национально-территориальные автономии, но и административно-территориальные единицы»¹.

С принятием первой Конституции РСФСР 1918 г. изменилось старое губернско-уездно-волостное деление страны на новое административно-территориальное устройство, хотя решение о создании областей было принято еще 1 Всероссийским совещанием Советов 29 марта 1917 г. О.И.Чистяков отмечал, что «области в то время формировались как объединения советов нескольких губерний»². Конституцией РСФСР 1918 г. и декретом СНК РСФСР от 27 января 1918 г.³ было провозглашено «...право Советов областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, объединяться в автономные областные союзы, которые входили на началах федерации в РСФСР».

Работа по преобразованию административно-территориального устройства РСФСР была начата в 1920–1921 гг. В 1921 г. Государственный плановый комитет организовал комиссию по районированию России. В РСФСР была создана трехзвенная система – район, округ, область (край), такая реорганизация означала приведение границ административных единиц в соответствие со сложившимися и развивающимися экономическими районами.

Анализ Конституции РСФСР 1918 г. и законодательства Республик показывает, что экономический и национальный признаки имели место при проведении районирования, в результате которого образовывались новые автономные области. Так, автономные области входили в состав краев и республик. Решение о вступлении в край или республику принималось на съезде Советов автономной области и утверждалось ВЦИК.

В 1918–1922 гг. законодательство предусматривало три формы автономии. Высшей формой признавалась автономная республика, также существо-

¹Семенов П.Г. Конституция РСФСР 1918 г. – первая советская Конституция многонационального федерального государства //Труды научной сессии, посвященной сорокалетию Конституции РСФСР 1918 г. М., 1959. С. 72.

²История отечественного государства и права: учебник. Ч. 2 / под ред. О.И. Чистякова. М., 2003. С.55.

³ См.: Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 21. Ст. 318.

вали автономные области и трудовые коммуны. Так, 19 октября 1918 г. был подписан Декрет о создании Трудовой коммуны немцев Поволжья¹.

По определению Б.П. Курашвили «система государственного управления строилась на основе «мобилизационной формы демократического централизма» – концентрации и централизации власти с допущением и поощрением лишь исполнительной и совещательной инициативы»². Саратовский край не был исключением из общей картины государственно-политического управления страной.

И.П. Ильинский подчеркивал, что «Россия являлась на тот момент федерацией особого рода: федеративные отношения складывались с краями и областями таким образом, что Российская Республика выступала в них как унитарное государство»³. При этом А.М. Халилов отмечал, то, что «субъекты РФ составляли не всю ее территорию, а были еще части, которые не являлись субъектами федерации»⁴.

Провозглашая Россию федерацией, Конституция РСФСР 1918 г. в определенной степени закрепила важное отправное начало взаимоотношений центральной власти и составных частей – разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти. В гл. 9 Конституции РСФСР 1918 г., к примеру, был закреплен перечень из 17 вопросов, относящихся к ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК руководство всей внешней и внутренней политикой РСФСР, установление и изменение границ, утверждение бюджета РСФСР и общегосударственных налогов и др., а в гл. 12 закреплялись предметы ведения органов власти на местах, которые сводились к исполнению постановлений высших органов государственной власти и решению вопросов местного значения.

¹ См.: Декреты Советской власти. Т.3. М., 1964. С. 438-439.

² Курашвили Б.П. Политическая доктрина сталинизма // История СССР. 1989. № 5. С. 72.

³ Ильинский И. П. Российский федерализм: проблемы и решения // Народный депутат. 1991. № 8. С.25.

⁴ Халилов А. М. РСФСР – социалистическое государство. Казань, 1967. С. 84.

Вопросы совместного ведения органов центральной и местной власти Конституцией РСФСР 1918 г. не предусматривались. Система представительных органов тоже не предусматривала таких государственно-правовых элементов, которые бы отражали федеративное устройство государства¹.

Таким образом, принятие Конституции РСФСР 1918 г. не изменило существующих принципов организации государственной власти – единства и централизации, при которых территория региона и административное управление полностью зависело от высших органов государственной власти, но в определенной степени отражала принцип разграничения компетенции между различными уровнями государственной власти. В первоначальный период становления советского государства были заложены основы построения национально-территориальной федерации, национальный фактор учитывался при решении вопросов самоопределения.

В дальнейшем идея разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти была оформлена в конституциях СССР 1924 г.² и РСФСР 1925 г.³. Закрепив основы государственного устройства, конституции разграничили предметы ведения и полномочия верховных органов СССР, органов власти РСФСР и местных органов власти, предоставив последним осуществлять свою государственную и местную власть самостоятельно. Так, в статьях Конституциях закреплялись 24 вопроса, относящихся к предмету ведения СССР в лице его верховных органов (изменение внешних границ Союза, ратификация международных договоров, установление единой денежной и кредитной системы, установление общих начал в области народного просвещения и др.), 12 полномочий были закреплены за органами власти РСФСР (руководство всей политикой и народным хозяйством РСФСР, общее административное разделение территории РСФСР, утверждение бюджета РСФСР и др.), а предмет ведения местных органов власти по

¹ См.: *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерация в истории России. М., 1992. Кн.1. С. 157–158.

² См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. №2. Ст. 24.

³ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

сравнению с Конституцией РСФСР 1918 г. был значительно расширен (разработка и утверждение местных бюджетов, принятие мер к развитию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях, обсуждение вопросов общегосударственного значения и др.)

Анализируя содержание Конституций СССР и РСФСР, можно сделать вывод о том, что вышеуказанные законы включали отдельные нормы, определявшие не только организационно-правовой статус субъектов, но и устанавливавшие такие принципы организации государственной власти, как разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, самостоятельное осуществление власти органами субъектов федерации и местными органами власти.

Важным этапом становления организационно-правового статуса субъекта федерации и определения принципов организации власти в субъектах федерации стало принятие Конституции СССР 1936 г.¹ и в последующем Конституции РСФСР 1937 г.², которые определили: а) основные государственные институты (структуру органов государственной власти и органов государственного управления); б) основы государственного строя (появилась глава «Государственное устройство», определяющая добровольное объединение равноправных субъектов федерации); в) государственную и территориальную целостность (территория РСФСР не могла быть изменена без согласия ее субъектов); г) разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями власти (были установлены предметы ведения высших органов власти и органов государственного управления СССР и РСФСР).

Конституции СССР 1977 г.³ и РСФСР 1978 г.⁴ зафиксировали дальнейшее развитие демократического централизма как организационно-функционального принципа в работе органов государственной власти и

¹ См.: Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. Декабрь. 06.

² См.: История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. М., 1957. С. 749–771.

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. №41. Ст. 617.

⁴ См.: Там же. 1978. №15. Ст.407.

управления, основанного на социалистическом федерализме, добровольном объединении равноправных субъектов федерации.

Анализ этих конституций позволяет сделать вывод о том, что на уровне основного закона страны были закреплены положения об осуществлении народом принадлежащей ему государственной власти (ст.2 Конституции СССР); о порядке формирования и функционирования системы органов власти и органов управления (разд. 3–6 Конституции СССР); о единстве системы органов государственной власти (ст. 89 Конституции СССР).

Таким образом, провозглашая федерализм как основу организации власти законодатель того времени определил такие основополагающие его начала, как народный и государственный суверенитет, равноправие входящих в федерацию субъектов, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Такого принципа как самостоятельность органов местного самоуправления не было, так как местные советы входили в систему государственной власти. Принцип самоопределения народов также не был закреплен. Право на самоопределение и выход из состава Союза ССР признавалось только за союзными республиками.

Проанализировав положения всех конституций СССР и РСФСР, необходимо отметить, что новое советское государство образовывалось на основе добровольного, равноправного объединения социалистических республик, при этом край и область не рассматривались в качестве таковых, и соответственно не обладали самостоятельностью, компетенцией и своей законодательной базой. Начиная с конца 30-х годов и вплоть до середины 80-х прошлого века, шла работа по совершенствованию административно-территориального деления внутри области (образование и ликвидация районов, сельсоветов, населенных пунктов, уточнение их состава, переименования) с учетом конкретных задач государственного и хозяйственного строительства.

Вопрос о правосубъектности областей в науке советского государственного права долгое время оставался дискуссионным. Например,

В.С. Основин отмечал, что «административно-территориальные единицы могут выступать субъектами государственно правовых отношений, ибо они связаны с образованием и функционированием органов государственной власти на местах»¹. Этой позиции придерживались А.И. Лепешкин² и Н.П. Фарберов, Д.А. Гайдуков³. Были и противники такого подхода.

Отсутствовало единство мнений и в вопросе о том, являются ли области субъектами РСФСР. Так Н.Я. Куприц считал, что «субъектами РСФСР могли выступать только автономные республики»⁴, а по мнению И.Д. Левина - автономные области⁵. Д.Л. Златопольский называл в качестве субъектов РСФСР и национальные округа⁶.

Таким образом, необходимо отметить, что преобразование России из унитарного (до революции 1917 г.) в федеративное государство в результате происходивших в стране политических и общественных процессов не изменило существующих принципов государственного строительства – единства и централизации, при которых территории регионов и административное управление ими полностью зависят от высших органов государственной власти.

Однако говорить в тот период времени об окончательном формировании конституционно-правового статуса области как самостоятельного субъекта государства и основ организации государственной власти пока было рано. Его окончательному формированию во многом должно было способствовать наделение области финансовой самостоятельностью в решении вопросов регионального значения, что в условиях плановой экономики того времени было фактически невозможно. Можно согласиться с утверждением О.Н. Громовой о том, что в отношениях с областями Россия выступала как уни-

¹Основин В.С. Государственно – правовые отношения. М. 1965. С.43.

² См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм. (теория и практика). М., 1977. С. 203.

³См.: Гайдуков Д.А., Фарберов Н.П. Новый учебник по советскому государственному праву//Советское государство и право. 1960. № 7. С.200.

⁴Куприц Н. Я. Государственное устройство СССР. М., 1954. С. 75.

⁵ См.: Левин И.Д. Советская федерация - государственно-правовая форма разрешения национального вопроса в СССР // Вопросы советского государства и права, 1917 - 1957. - М.: Изд-во АН СССР, 1957. С. 241.

⁶ См.: Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 243.

тарное государство, федеративные отношения складывались только с входящими в ее состав автономиями¹.

С принятием Конституции РФ 1993 г. впервые на уровне Основного закона государства закреплён статус области – равноправного территориально-го субъекта Российской Федерации, решены не только вопросы организации и функционирования региональных органов государственной власти, но и формы их участия в решении как общегосударственных задач.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить следующее:

во-первых, происходившие в стране государственные, экономические, финансовые, военные, культурные и иные преобразования прямо или косвенно определили основные периоды историко-правового развития России и ее субъектов, что послужило основой формирования современного организационно-правового статуса субъектов и Федерации в целом, а также становлению и развитию организации государственной власти на определенных территориях (впоследствии субъектах Федерации);

во-вторых, необходимо подчеркнуть, что государство создавалось на добровольной основе, путем равноправного объединения территорий, которые не обладали всеми элементами современного конституционно-правового статуса субъектов Федерации. С XVIII в. нынешние территориальные субъекты Федерации (в том числе территориальные субъекты Приволжского федерального округа) получили свое организационное обособление (статус губерний (наместничеств), сначала в составе более крупных государственных образований, а в последствие в ходе реформ – в качестве самостоятельных административно-территориальных субъектов унитарного государства;

в-третьих, провозглашение России федерацией открыло новый этап развития ее территориальных субъектов. Трансформация России из унитарного в федеративное государство не изменило доминирующих принципов государственного строительства – единства и централизации, при которых

¹См.: Громова О.Н. Конституционный статус области в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С.15.

принципы и порядок осуществления власти в регионах определялся высшими органами государственной власти. Советские конституции закрепляли отдельные принципы современного российского федерализма, нормативное содержание и практика реализации которых определялась базовыми политическими установками и особенностями государственно-правового развития страны;

в-четвертых, нынешний правовой статус территориальных субъектов Федерации детерминируется, прежде всего, объективными процессами их развития. В качестве важнейших внутренних факторов, создавших конституционно-правовую и организационную «среду» становления статуса российских территориальных субъектов, выступили принципы построения советской федерации. Нарастание процессов демократизации и самоуправления в стране в период 90-х годов постепенно привело к «развертыванию» прав субъектов. Высшим выражением самостоятельности указанных территориальных образований стало конституционное и законодательное закрепление их конституционно-правового статуса в составе Российской Федерации.

Поскольку становление и развитие конституционно-правового статуса субъекта РФ во многом зависит от социально-экономических и политических реформ, происходящих в стране, особую значимость приобретает поиск эффективных способов реализации органами государственной власти имеющихся в их распоряжении государственно-властных полномочий.

1.3. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях социально-экономических реформ

В целях определения проблем разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях социально-экономических реформ необходимо проанализировать действующее законодательство в этой области.

Проблемы отношений в сфере приобретения, разграничения полномочий и функционирования механизма государственной власти исследуются в научных трудах Л.Н. Васильевой¹, М.В. Глигич-Золотаревой², Н.М. Добрынина³, Т.Д. Мамсурова⁴, В.А. Пленкина⁵, А.Н. Черткова⁶ и др. Анализ научных трудов этих ученых-юристов показывает, что одной из наиболее сложных и не решенных проблем федерализма являются правовые основы взаимоотношений Федерации и ее субъектов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, а также сложности их осуществления на практике.

При обсуждении проблем разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами встает вопрос о содержании таких понятий, как компетенция, предмет ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов, в определениях которых существенную роль играет сама Конституция РФ.

В тексте Российской Конституции 1993 г. фигурируют такие термины, как «предмет ведения» и «полномочия», а термин «компетенция» не приводится. О «предметах ведения» упоминается в ст. ст. 71-73, 76, 77 Конституции РФ, а «полномочиях» - ст. ст. 73, 77 Конституции РФ. Статьи 5, 11, 77, 78 Конституции РФ, говоря о взаимоотношениях между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, употребляют словосочетание «предметы ведения и полномочия» или «полномочия». О необходимости разграничения этих понятий пишут и ученые. По мнению А.Ф. Малого, В.С

¹ См.: *Васильева Л. Н.* Взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти: пути совершенствования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 162–166.

² См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 76.

³ См.: *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 221.

⁴ См.: *Мамсуров Т. Д.* Регионализм: главная тенденция правовой эволюции // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 12–15.

⁵ См.: *Пленкин В.А.* Проблемы разграничения полномочий органов власти разного уровня в области обеспечения прав граждан на охрану здоровья // Российский юридический журнал. 2007. № 2. С. 69–71.

⁶ См.: *Чертков А.Н.* Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М., 2005. С. 23–30.

Цвиля, например, предметы ведения характеризуют сферы общественных отношений, полномочия - определенные права и обязанности субъекта власти, а компетенцию – можно рассматривать в качестве совокупности предметов ведения и осуществляемых полномочий¹.

Нужно подчеркнуть, что понятия «предметы ведения», «полномочия», «компетенция» упоминались в Федеральном Законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ), но он, к сожалению, утратил силу². Хотя большинство положений утратившего силу Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ вошли в редакцию Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ³, приведенные определения не нашли своего отражения в этом Законе. В этой связи полагаем, что для понимания сущности и содержания таких понятий как предмет ведения, полномочия и компетенция необходимо закрепить определения на уровне Федерального нормативно правового акта от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁴.

Конституционный способ разграничения компетенции носит постоянный характер, что не исключает возможность делегирования полномочий от одних органов другим, и последующее перераспределение полномочий на основе законодательства.

Относительно проблем разграничения предметов ведения и полномочий в условиях социально-экономических реформ отметим, что исторически

¹Малый А.Ф., Цвиля В.С. Права и свободы человека и гражданина: проблемы вертикального разграничения законодательной компетенции. Архангельск, 2011. С.16.

²См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

³См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

⁴См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4231.

сложившееся неравенство социально-экономического развития российских субъектов, безусловно, оказывает влияние на стратегию и тактику проведения государственной социально-экономической реформы, а следовательно и на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Соблюдение баланса интересов субъектов России и Федерации в целом, а также решение общей проблемы разбалансированности власти, будет способствовать повышению ответственности всех звеньев властного механизма, реализации насущных потребностей населения, построению в России социального государства.

Пункт 4 ст. 5 Конституции РФ исходит из того, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». М.С. Саликов справедливо отмечает, что в Конституции России и законодательстве недостаточно последовательно проводится принцип равноправия субъектов Федерации¹. Не вызывает сомнений тот факт, что указанный принцип очень важен для государства, может проявляться в различных сферах его жизнедеятельности. Он выступает универсальным инструментом создания юридически равного режима для всех субъектов (частей) целостного образования, будь то федерация или унитарное государство. По мнению В.Д. Мазаева, «несмотря на значительные различия в экономическом развитии отдельных субъектов Федерации, укрепление экономических основ федерализма возможно только в условиях единства экономического пространства Российской Федерации»². С этим стоит согласиться, так как сохранение территориальной целостности России требует реализации конституционных принципов федеративных отношений, укрепления единства власти, четкого разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами, повышения ответственности власти за реализацию полномочий по предметам исключительного и совместного ведения.

¹См.: Саликов М.С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С.10.

² См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 243.

Исторический опыт федерализма свидетельствует о том, что если эффективно разграничить предметы ведения между федерацией и ее субъектами, то вся деятельность федеративного государства соответственно будет направлена на удовлетворение политических, социально-экономических, национальных и культурных потребностей развития общества.

Помимо конституционного разграничения предметов ведения и полномочий центра и регионов существует и договорная модель разграничения. Так, в середине 90-х гг. прошлого века между федеральными органами государственной власти и региональными органами государственной власти заключались договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (на основе положений ст. 11 Конституции РФ и Указов Президента России от 20 июля 1994 г. № 1499¹ и от 12 марта 1996 г. № 370²).

Проблемы договорного регулирования исследованы в работах многих ученых³. Мы солидарны с точкой зрения И. Боровой и К.В. Ведяхиной, которые отмечают, что заключенные на тот момент договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации изначально были результатом политического компромисса, желанием погасить отделения частей территории Российской Федерации и отвести региональные конфликты. С их помощью некоторые субъекты России

¹ См.: Указ Президента России от 20 июля 1994 г. № 1499 «Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) //СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1475; 1997. № 18. Ст. 2136.

² См.: Указ Президента России от 12 марта 1996 г. № 370 «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) //СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1058; № 49. Ст. 5534.

³ *Безруков А.В.* Договорный характер федеративных отношений в России: правовая природа и перспективы //Российский юридический журнал. 2004. №2 (42). С. 9-14; *Иванов В.* Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008. 352 с. и др.

(чаще республики) приобретали привилегии во взаимоотношениях с центром, которых не имели другие субъекты РФ¹.

31 марта 1992 г. подписывается Федеративный договор между Россией и ее субъектами, в рамках которого заключается Договор о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, отдельные договора с каждым из субъектов. Оценивая этот Договор, стоит отметить, что Федерация в тот момент времени предпринимала попытку выстроить федеративные отношения со своими субъектами не на основании закона, а договором. Договор был заключен в целях сохранения единства власти и укрепления государственности, улучшения политико-правовых и социально-экономических условий жизни и деятельности населения регионов и т.д. К середине 1998 г. были подписаны 42 индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации, в число которых вошли субъекты Приволжского федерального округа.

Заключенные договоры помогли субъектам Федерации в какой-то степени избежать социальных и политических кризисов, создали базу для дальнейшего совершенствования регионального законодательства и развития субъектов в составе Федерации. Есть и большой минус этих договоров – они усилили асимметрию субъектов РФ². Подобные договора могут иметь разное правовое значение в регулировании федеративного устройства России, но при этом Конституция РФ и законы занимают доминирующее положение.

С введением должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в 2000 г. и усилением власти федерального центра активная договорная практика была прекращена, начался процесс с расторжения договоров, новые договоры больше не заключались. В период с 2002

¹ См.: *Ведяхина К.В.* Принцип федерализма в политико-правовой жизни России // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2002. № 1. С. 41.; *Борова И.* Конституция Российской Федерации – основа договоров о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами // *Российская юстиция.* 2002. № 4. С. 24.

² *Заметина Т.В.* Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // *Юридический мир.* 2010. №1 (157). С. 29.

по 2005 г. были прекращены действия всех договоров с субъектами Российской Федерации (в том числе и с субъектами Приволжского федерального округа) в связи с тем, что цели Договора достигнуты.

Процедуре заключения договоров были посвящены положения ст. 26.7 Федерального закона от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В названном документе допустимость заключения договоров о разграничении полномочий ставилась в зависимость от экономических, географических и иных особенностей Российских субъектов Федерации. Предусматривался контроль парламента за договорным процессом, фактически вводилось утверждение договоров федеральным законом.

26 июня 2007 г. был заключен договор между органами государственной власти России и Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и полномочий сроком на 10 лет². Указанный Договор утвержден Федеральным законом, однако отдельные его положения весьма спорны и если Россия будет и дальше заключать подобные договоры с субъектами, это может подорвать устоявшуюся конституционную концепцию разграничения компетенции между уровнями власти в Российской Федерации и породить новый виток «политического торга» между властными элитами в центре и на местах. В настоящее время подобные договоры искоренили себя и во многом сформулировали отрицательное отношение к договорной модели разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами.

¹ СЗ РФ. 2003. №27 (ч.1). Ст. 2709; 2016. №27 (ч.1).Ст. 4231.

² См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» //СЗ РФ. 2007. №31. Ст. 3996.

Социально-экономическое развитие регионов и страны в целом является одной из главных задач в деятельности органов государственной власти, как Федерации, так и ее составных частей.

Часть 1 ст. 7 и ст. 8 Конституции РФ устанавливают: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», «гарантируются минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

Приоритеты социально-экономического развития России определяются в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, а также в федеральных и региональных нормативных правовых актах (законах, региональных целевых программах, актах органов исполнительной власти субъектов) в сфере социально-экономических отношений.

Президент РФ в ежегодных посланиях Федеральному Собранию неоднократно отмечал необходимость работать «на перспективу»¹, выделять действительно стратегические для страны направления, поддерживать людей оказавшихся в трудной ситуации².

В 2005 г. Президентом РФ в обращении к правительству, парламенту и руководителям регионов в качестве основной доктрины развития федеральных отношений в России были сформулированы приоритетные национальные проекты. В качестве таких приоритетных направлений – «инвестиций в человека» было выделено здравоохранение, образование, жилье, развитие АПК³. В 2008

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации от 12.11.2009 г. //Российская газета 2009. 13 нояб.

² См.: См., например: «Обеспечить приоритетные национальные проекты» (из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании коллегии Министерства юстиции РФ) // Российская юстиция. 2006. № 4. С.4.

³См.: Национальные проекты. URL:[http:// greater_political.academic.ru/118/](http://greater_political.academic.ru/118/) НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ (дата обращения: 01.08.2016).

г. была разработана и утверждена «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»¹. Из оперативного доклада Счетной палаты России по исполнению бюджетов бюджетной системы за первое полугодие 2016 г., расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ на 1 июля 2016 г. исполнены в сумме 3,5 трлн. руб. или 46 % показателя бюджетной росписи с изменениями².

В качестве правовой основы стратегического планирования в федеральных округах и субъектах России были разработаны и приняты Стратегии социально-экономического развития федеральных округов и регионов³, областные целевые программы социально-экономического развития регионов на среднесрочную и долгосрочную перспективу⁴, которые определяют порядок деятельности органов государственной власти и органов управления, основы эффективного разграничения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти.

В целях организованного сотрудничества между органами власти и управления, общественными объединениями при решении вопросов, связанных с реализацией принципов организации органов государственной власти, Указами Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226, от 31 августа 2012 г.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 8 сентября 2009 г.) // СЗ РФ. 2008. №47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

² URL: <http://audit.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2016).

³ См.: напр.: Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р «О Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г.» (ред. от 26.12.2014 г.) // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1142; 2015. №2. Ст. 459; Постановление Правительства Саратовской области от 30 июня 2016 г. №321-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года» // URL:// www.g-64.ru, 06.07.2016; Постановление Правительства Самарской области от 9 октября 2006 г. № 129 «О Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.12.2015); Постановление Правительства Нижегородской области от 17 апреля 2006 г. № 127 «О Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года» (ред. от 20 марта 2009 г.) // Правовая среда. 2006. 24 июня; 2009. 23 апр. и др.

⁴ См.: например: Постановление Правительства Самарской области от 9 октября 2006 г. № 129 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

№ 1248 (утратил силу)¹, от 30 июня 2016 г. № 306 был создан Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам².

Во исполнение вышеназванного Указа на территории субъектов Приволжского федерального округа были образованы соответствующие Советы и комиссии. Их деятельность направлена на решение проблем взаимодействия между Федерацией и ее субъектами в целях обеспечения координации деятельности всех звеньев властной вертикали в ходе реализации приоритетных национальных проектов и стратегического развития Российской Федерации в целом и отдельных регионов.

Анализ правового действия Концепции, Стратегий и программ позволяет определить положительную черту их реализации, которая, по нашему мнению, сводится к тому, что Концепции, Стратегии и программы представляют собой комплексный организационно-методологический и практический план действий всех органов государственной власти и управления по реформированию региональных финансов и реализации приоритетных национальных программ. Вместе с тем можно говорить и о недостатках указанных документов. Распределение объема полномочий, составляющих компетенцию законодательных (представительных) или исполнительных органов власти региона напрямую связано с финансовой составляющей, что в дальнейшем определяет долю денежного участия бюджета соответствующего уровня. Проблемой выполнения запланированных мероприятий является отсутствие финансов на реализацию указанных Концепции, Стратегий и программ, так как уровень бюджетной обеспеченности субъектов Федерации существенно различается.

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 августа 2012 г. № 1248 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» (ред. от 04.01. 2016г.)//СЗ РФ. 2012. №36. Ст. 4871; 2016. №2.Ст. 320.

²Указ Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 "О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам" (вместе с "Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам") // <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2016.

В связи с этим считаем целесообразным создание системы экономических и организационных гарантий, побуждающих органы государственной власти субъектов развивать экономику регионов и муниципалитетов, например, установить ответственность органов власти соответствующего уровня (регионального или местного) перед федеральным центром и населением за снижение показателей качества жизни населения.

Необходима структурная модернизация законодательного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий органов власти, которая была бы направлена на оптимизацию системы государственного управления и координацию деятельности бизнеса со стороны органов государственной власти. Например, для уменьшения расходной части региональных и местных бюджетов хорошо бы привлекать частных инвесторов к совместному финансированию Программ социально-экономического развития субъектов Федерации.

Наряду с Российской Конституцией, Стратегиями, Концепцией и программами, правовую базу, определяющую правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами в социально-экономической сфере, следует назвать Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ¹, Российские кодексы: Бюджетный от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред.от3.07.2016 г.)² и Жилищный от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред.от6.07.2016 г.)³, федеральные законы: от 29.12.2013 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред.от3.07.2016 г.)⁴, от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред. от 3.07.2016 г.)⁵, от 4.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физиче-

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016г.) //СЗ РФ. 1999. №42. Ст.5050; 2016. №27.(ч.1) Ст.4231.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2016. №27 (ч.2). Ст.4278.

³ См.: СЗ РФ. 2005. № 1. (ч.1). Ст. 14; Российская газета. № 149, 08.07.2016.

⁴ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1), Ст. 7598; 2016. №27. (ч.2) Ст. 4292.

⁵ См.: СЗ РФ.2007. №31. Ст. 4006; 2016. №27 (ч.1), Ст. 4198.

ской культуре и спорте в Российской Федерации» (ред.от 3.07.2016 г.)¹ и др., которые определяют предметы ведения и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социально-экономического развития, экономическую основу деятельности субъектов, состав объектов собственности субъектов Федерации, структуру регионального бюджета.

Говоря о региональном законодательстве субъектов Приволжского федерального округа, определяющем конституционно-правовые основы разграничения полномочий Федерации и субъектов в социально-экономической сфере, следует также назвать нормативно-правовые акты, регулирующие на территориях субъектов отношения в области образования, спорта, бизнеса и предпринимательства, административных правонарушений и др.²

Рассматривая предметы ведения и полномочия Федерации и ее субъектов, можно сказать, что больше всего проблем возникает в сфере совместного ведения. Как отмечает Т.В. Заметина, принципы субсидиарности, бюджетной обеспеченности полномочий, учета результатов мониторинга законодательства относятся к базовым принципам разделения полномочий в сфере совместного ведения³.

¹ См.: СЗ РФ.2007. №50. Ст.6242, 2016. №27 (ч.1). Ст.4217.

²См.: Закон Саратовской области от 28 ноября 2013 г. №215-ЗСО «Об образовании в Саратовской области» (ред. от 28.01.2016г.)//Собр. законодательства Саратовской области. 2013. №50, 2016. № 2.;Закон Кировской области от 14 октября.2013г. № 320-ЗО «Об образовании в Кировской области» (ред. от 12 апреля 2016 г.) //Сб. основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2013. №6. Ст. 5337, 2016. № 3. Ст. 5939.; Закон Нижегородской области от 11 июня 2009 г. №76-З «О физической культуре и спорте в Нижегородской области» (ред. от 21 июня 2016 г.) //«Правовая среда».2009. 19 июня, Нижегородские новости. 2016. 1 июля; Закон Оренбургской области от 29сентября 2009 г. №3118/691-IV-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области» (ред. от 28 декабря 2015 г.) //«Южный Урал» 2009. 10 окт. Оренбуржье. 2015. 29 декабря; Закон Самарской области от 6 апреля 2009 г. №46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользования в Самарской области» (ред. от 14 июня 2016 г.) // Волжская коммуна. 2009. 15 апр., 2016. 15 июня; Закон Ульяновской области от 28февраля 2011 г. №16-ЗО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях» (ред. от 9 марта 2016 г.) // Ульяновская правда. 2011. 4 марта, 2016. 14 марта и др.

³Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения установлены Конституцией РФ (ст. 72) и конкретизированы положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (п. 2 ст. 26.3)¹, перечень таковых является исчерпывающим и может быть изменен не иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в п. 2 названной статьи.

Следует отметить, что основной проблемой определения в Уставах (Основных законах) предметов самостоятельного ведения субъектов Федерации является отсутствие в федеральном законодательстве перечня предметов ведения и полномочий субъектов РФ. Субъекты Российской Федерации в своих Основных законах самостоятельно закрепляют перечень вопросов, относящихся к ведению субъектов, что приводит к неоднозначности понимания норм Конституции РФ.

Анализ Уставов (Основных законов) и нормативно-правовых актов территориальных субъектов Приволжского федерального округа позволил сделать вывод о том, что субъекты по-разному определяют предметы исключительной компетенции. Конституционное регулирование предметов совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации, а также собственного ведения территориальных субъектов Федерации Приволжского федерального округа осуществляется несколькими способами:

1. В Уставах не воспроизводится ст. 72 Конституции РФ 1993 г. (совместное ведение РФ и ее субъектов) и не перечисляются предметы ведения субъекта Федерации. В них лишь дублируется ст. 73 Конституции РФ и содержатся общие установления в области разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и орга-

власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. №6 (70). С. 43.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

нами государственной власти субъектов (Уставы Кировской, Нижегородской области, Пермского края).

Например, в Уставе Кировской области отсутствуют положения, закрепляющие предметы ведения этого субъекта. В ст. 12 говорится о возможности «опережающего» правового регулирования по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов и устанавливаются правовые основы разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектом (ч. 1 ст. 12 Устава). Подобные положения содержатся в ст. 4 Устава Нижегородской области¹.

Устав Пермского края в ст. 7 называет предметы ведения и полномочия этого субъекта. Они делятся на полномочия Пермского края по предметам ведения Российской Федерации; полномочия края по предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края как субъекта Российской Федерации; предметы ведения и полномочия Пермского края².

2. В Уставах субъектов Федерации совместные и собственные предметы ведения структурно не выделены (нет специальной главы), но в отдельных статьях дословно воспроизводится ст. 72 Конституции РФ 1993 г. и закрепляются собственные предметы ведения субъекта Федерации (Уставы Оренбургской, Пензенской областей)³.

3. Уставы не дублируют положения ст. 72 Конституции, а лишь устанавливают предметы самостоятельного ведения области (Уставы Саратов-

¹ См.: ст. 11, 12 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.) //Вятский край. 1996. 9 апр., Кировская правда. 2016. 23 июня; ст. 4 Устава Нижегородской области от 30 декабря 2005г. (ред. от 21 июня 2016 г.)//Правовая среда. 2006. 18 янв.; Нижегородские новости. 2016. 1 июля.

² См.: ст. 7 Устава Пермского края от 27 апреля 2007г. № 32-ПК (ред. от 5 сентября 2014 г) //Российская газета.2007. 4 мая; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 36. 15 сент.

³ Устав Пензенской области от 10 сентября1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.) //Пензенские вести. 1996. 13 сент.; Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000г. (ред. от 2 марта 2016 г.) //Южный Урал. 2000. 22 дек. Оренбуржье. 2016.

ской, Ульяновской областей)¹. При этом в некоторых Уставах включена специальная глава, подробно определяющая предметы ведения области как субъекта Федерации и полномочия соответствующих органов государственной власти (Устав Самарской области).

Если проанализировать содержание закрепленных уставами территориальных субъектов Приволжского федерального округа предметов собственного ведения, то можно отметить следующие недостатки:

1. Уставы некоторых субъектов Федерации (Уставы Саратовской, Пензенской, Ульяновской областей), установившие предметы самостоятельного ведения, закрепляют минимум стандартного набора полномочий, который характерен для каждого субъекта Российской Федерации и не вызывает сомнений в переходе границ самостоятельности.

Так Уставы (Основные законы) Саратовской, Ульяновской, Пензенской² содержат перечень предметов самостоятельного ведения органов власти, к которым относят: 1) принятие, изменение устава и областных законов, контроль за их исполнением; 2) административно-территориальное устройство; 3) установление системы органов власти области; 4) принятие областных программ в сфере экономического и социального развития области; 5) областной бюджет; 6) государственная собственность области и управление ею; 7) областные награды и почетные звания; 8) организация государственной гражданской службы области.

По нашему мнению, можно назвать несколько причин, вследствие которых субъекты РФ стараются «не углублять» перечень вопросов собственного ведения: 1) отраслевые федеральные законы не позволяют достаточно

¹Устав (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г (ред. от 28 апреля 2015 г.) //Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр.; Устав Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г) //Ульяновская правда. 2005. 24 мая, 2016. 29 апреля.

²См.: ст. 7 Устава (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г (ред. от 28 апреля 2015 г.) //Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр.; ст.6Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г) //Ульяновская правда. 2005. 24 мая, 2016. 29 апреля; ст.15 Устава Пензенской области от 10 сентября1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г) //Пензенские вести. 1996. 13 сент.

четко установить полномочия органов государственной власти субъектов в предметах совместного ведения, следовательно, невозможно установить, что находится за пределами данного совместного отраслевого регулирования, где субъект будет осуществлять собственное правоустановление; 2) имеет место отсылочный характер федеральных норм, устанавливающих полномочия и разбросанность последних по тексту закона; 3) не редко встречается концентрация полномочий в подзаконных нормативных актах.

Также нужно отметить тот факт, что неточность понятия «собственные полномочия субъектов РФ» приводит к различным формулировкам в федеральном законодательстве. К примеру, ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ объединяет полномочия органов государственной власти субъектов РФ с предметами ведения ст. 72 Конституции РФ и включает в этот перечень полномочия, которые следует отнести к собственному ведению субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ). Подобная неопределенность в Федеральном законе приводит к тому, что в Основных законах субъектов Федерации не прописываются вопросы, которые несут на себе местную территориальную нагрузку.

2. Отдельные субъекты Федерации в качестве собственных предметов ведения называют области (сферы) жизнедеятельности, которые ст. 72 Конституции РФ 1993 г. отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Например, п. «к» ст. 9 Устава Оренбургской области к ведению Оренбургской области относит разработку и осуществление политики занятости и социальной защиты населения области, тогда как в соответствии с п. «ж» ст. 72 Конституции РФ социальная защита находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Пункт 8 ст. 15 Устава Пензенской области включает в сферу ведения «регулирование в соответствии с федеральными законами правовых отношений в сфере административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране ок-

ружающей среды», что фактически повторяет п. «к» ст. 72 Конституции РФ 1993 г.

3. Уставы отдельных территориальных субъектов Федерации демонстрируют неполноту правового регулирования предметов самостоятельного ведения.

Например, в Уставах Саратовской, Оренбургской, Пензенской областей не упоминается в качестве предметов собственного ведения заключение и расторжение договоров и соглашений с федеральными органами государственной власти с другими ее субъектами, установление собственной символики. Хотя очевидно, что эти вопросы очерчивают поле самостоятельности субъекта Федерации и являются элементами его статуса. Далеко не все территориальные субъекты в качестве предмета собственного ведения называют осуществление в соответствии с федеральным законодательством международных и внешнеэкономических связей субъекта Федерации. При этом данная возможность прямо предусмотрена Федеральным законом от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹. Исходя из этого на региональном уровне необходимо дополнительно закрепить правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Многие территориальные субъекты, за редким исключением не упоминают о существовании делегированных полномочий, переданных исполнительным органам власти российских регионов федеральными органами исполнительной власти.

Считаем более предпочтительным вариант, когда уставы субъектов Федерации не ограничиваются общими установлениями в сфере разграничения полномочий и не дублируют положения ст. 72 Конституции, а демонстрируют четкое конституционное закрепление собственных предметов ведения, чтобы исключить нелегитимное вторжение в сферу совместного ведения

¹См.: СЗ РФ. 1999. №2. Ст. 231; 2015. №29 (ч.1). Ст. 4381.

Российской Федерации и субъектов и исключительного ведения Российской Федерации.

Четкое и недвусмысленное формулирование собственных предметов ведения субъектов Федерации способно сориентировать правотворческие органы на региональном уровне на приоритетные сферы жизнедеятельности, устранить возможные коллизии и пробелы в правовом регулировании. «Размытость» собственных предметов ведения субъектов Федерации, отсутствие в учредительном документе их четкого перечня ослабляет гарантированную федеральной Конституцией самостоятельность субъектов Федерации, превращает ст. 73 Конституции РФ 1993 г. в декларативное положение.

4. По отдельным предметам самостоятельного ведения субъекты Федерации показывают противоречивое правовое регулирование. Здесь можно согласиться с Э.Т. Шарафуллиной, которая отмечает плохую согласованность и невысокий юридический уровень законодательства субъектов федерации об органах государственной власти¹.

Например, Уставы Ульяновской области (п. 4 ст. 6) и Самарской области (п. 7 ст. 20) к собственным полномочиям относят установление системы региональных органов государственной власти, порядка их формирования и деятельности. Указанное полномочие в ряде уставов территориальных субъектов дополняется фразой о том, что система собственных органов власти учреждается «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемых федеральным законом» (п. «в» ст. 9 Устава Оренбургской области, п.2 ст. 15 Устава Пензенской области).

В этом контексте очень лаконичным и неполным выглядит п. «в» ст. 7 Устава Саратовской области, который к предметам самостоятельного ведения области относит установление системы органов исполнительной власти

¹См.: Шарафуллина Э.Т. Совершенствование правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С.9.

области. При этом о законодательной власти не упоминается. Считаем, что это положение нуждается в совершенствовании с точки зрения юридической техники.

Однако следует отметить, что во всех субъектах Приволжского федерального округа приняты Законы, устанавливающие полномочия органов законодательной и исполнительной власти российских регионов, которые устраняют некоторые пробелы Уставов (Основных законов) субъектов¹.

В связи с этим можно предположить, что существующий в уставном законодательстве подход субъектов Федерации к собственным предметам ведения нуждается в некоторой корректировке, унификации и приведении в соответствие с федеральной Конституцией и законодательством. Установленные на федеральном конституционном уровне гарантии самостоятельности субъектов Федерации должны быть подкреплены учредительными документами самих субъектов Федерации.

Для оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти федерации и ее субъектов, руководствуясь основополагающими началами федерализма, ст. 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и Уставом (Основным законом) субъектов Приволжского федерального округа, федеральные и региональные органы публичной власти заключают соглашения, согласно которым передается осуществление части своих полномочий с необходимым для этого материальным и финансовым обеспечением.

Анализ законодательства субъектов Приволжского федерального округа показал, что во исполнение вышеперечисленных нормативно-правовых ак-

¹ См., например: Закон Кировской области от 26 июля 2007 г. «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» (ред. от 5 мая 2016 г.) //Вятский край. 2001. 28 июля, Кировская правда. 2016. 17 мая; Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 г. №25-З «О Законодательном Собрании Нижегородской области» (ред. от 6 мая 2016 г.) //Правовая среда. 2011. 11 марта, Нижегородские новости. 2016. 24 мая; Закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (ред. от 8 октября 2014) //Российская газета. 2007. 12 сент., Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. №40. (ч.1) и др.

тов между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов заключались соглашения о передачи части исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных и регулятивных полномочий друг другу в сфере образования и науки, здравоохранения и социального развития, внешнеэкономических связей, по управлению объектами культуры и искусства, инвестиционной деятельности и др.¹

Анализ указанных соглашений позволяет сделать вывод, что передача полномочий в последние годы носила «односторонний» характер, т.е. передавались полномочия от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти российских субъектов, а не наоборот. Федерация проводит политику децентрализации преимущественно в социальной сфере, учитывая ее важность для населения и необходимость подключения дополнительных организационных ресурсов на региональном уровне.

Следует отметить, что передача части полномочий органов государственной власти Федерации согласно указанным соглашениям может осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета, бюджетов субъекта Федерации. Основной проблемой выполнения подобных соглашений является отсутствие финансов на реализацию переданных полномочий, вошедших в перечень п. 2, 8 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, так как содержание социальной политики, осуществляемой в различных субъектах Федерации, существенно различается.

¹ См., например: Соглашение между министерством здравоохранения Российской Федерации и Правительством Саратовской области от 12 февраля 2003 г. № 3 «О передаче части полномочий по осуществлению государственного контроля за сертифицированными лекарственными средствами» //Саратовский медико-фармацевтический вестник.2007. №13. Ст.1; Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2102-р «Об утверждении Соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и правительством Ульяновской области о передаче правительству Ульяновской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санитартно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно»//СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 245.

Анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Приволжского федерального округа позволяет прийти к выводу о том, что компетенционное поле органов государственной власти области будет охватывать: а) полномочия, осуществляемые по предметам совместного ведения (определяемые ст. 72 Конституцией РФ); б) полномочия, вытекающие из предметов собственного ведения российских субъектов (определяемые Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и региональными учредительными актами¹; в) полномочия, передаваемые федеральными органами (определенные соглашениями о делегировании отдельных федеральных полномочий субъектам Федерации)²; г) полномочия, вытекающие из участия субъектов РФ в осуществлении федеральных полномочий (определяемые Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ).

Подводя итог, можно отметить следующее.

Для понимания сущности и содержания таких понятий, как предмет ведения, предмет совместного ведения, полномочия и компетенция, и решения проблем разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами первоначально необходимо вернуться к

¹ См.: ст. 20 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г №179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.) //Волжская коммуна.2006. 20 дек., 2016. 13 января; ст.6 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г) //Ульяновская правда. 2005. 24 мая, 2016. 29 апреля; ст.7 Устава (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г (ред. от 28 апреля 2015 г.) //Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр; ст.15 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г) //Пензенские вести. 1996. 13 сент., Пензенские губернские ведомости. 2015.№74. 3 дек.; ст.9 Устава (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000г. (ред. от 2 марта 2016 г.) //Южный Урал. 2000. 22 дек., Оренбуржье. 2016. № 27.

²См.: например, Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2103 «Об утверждении Соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и правительством Самарской области о передаче Правительству Самарской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию социальной помощи в виде услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санитарно-курортное лечение на междугородном транспорте к месту лечения и обратно» //СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 247 и др.

практике включения определений: «предмет ведения», «предмет совместного ведения», «полномочия органа государственной власти», «компетенция органа государственной власти» и закрепить их на уровне Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Уставное законодательство территориальных субъектов Приволжского федерального округа по-разному определяют и предметы собственного ведения субъектов Федерации. Во-первых, отсутствует терминологическое единство в этой сфере. Одни Уставы закрепляют «предметы ведения» или «предметы самостоятельного ведения» субъекта Федерации (Уставы Пензенской, Оренбургской, Саратовской областей), другие – полномочия субъекта Федерации (Устав Ульяновской области). Во-вторых, перечень собственных предметов ведения либо вообще отсутствует (из-за сложности разграничения сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации и предметов собственного ведения российских субъектов) либо если есть, то закрепляет минимум стандартного набора полномочий, который характерен для каждого субъекта Российской Федерации, т.е дублирует нормы федерального законодательства. В-третьих, уставному регулированию по предметам собственного ведения территориальных субъектов Федерации свойственны дублирование отдельных положений ст. 72 Конституции РФ 1993 г., а также неполнота и противоречивость.

Решению этих проблем, на наш взгляд, будет способствовать некоторая унификация уставов территориальных субъектов Российской Федерации, а также деятельность региональных правотворческих органов по устранению возможных коллизий и пробелов в правовом регулировании

Предпочтительнее, на наш взгляд, вариант, когда уставы субъектов Федерации не ограничиваются только общими установлениями в сфере разграничения полномочий и не дублируют положения ст. 72 Конституции, а демонстрируют четкое конституционное закрепление собственных предметов ведения и полномочий (не смешивая эти понятия). Это исключит нелеги-

тимное вторжение в сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов и исключительного ведения Российской Федерации.

Полагаем необходимым в уставах субъектов Федерации закрепить следующие унифицированные осуществления государственной политики в отношении соотечественников за рубежом: принятие Устава и поправок к нему; законодательное регулирования по собственным предметам ведения российского субъекта Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в пределах полномочий; делегирование полномочий субъекта; организация государственной власти в российском субъекте; принятие бюджета субъекта; административно-территориальное устройство субъекта; заключение и расторжение договоров субъекта с другими субъектами Российской Федерации; официальная символика; осуществление на основании федерального законодательства международных и внешнеэкономических связей субъекта Федерации.

В результате сравнительного анализа Конституции РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов Приволжского федерального округа в социально-экономической сфере обнаружены проблемы, которые требуют особого внимания и изучения, поскольку от того, насколько правильно они будут решены, зависит политическая и социально-экономическая стабильность Российской Федерации.

В частности, процесс разграничения предметов ведения между федерацией и регионами осложняется такими факторами: а) отсутствие единого законодательного подхода к установлению объема полномочий органов государственной власти субъектов РФ (так, ст. 72 Конституции РФ устанавливает 14 пунктов совместного ведения, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает более 40 вопросов совместного ведения); б) закрепление излишних полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения (к полномочиям субъектов Российской Федерации сейчас отнесены наиболее сложные, затратные полномочия, в реализации которых субъекты испытывают финансовые трудности); в) отсутствие четко сформулированных в

федеральных законах положений о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, что приводит к тому, что субъектам Федерации достаточно сложно определить круг вопросов собственного правового регулирования (например, п. «е», «ж», «н» ст. 72, п. «е» ст. 71 Конституции РФ говорят о неконкретности и неопределенности формулировок, определяющих предметы ведения.); г) дублирование в Конституции Российской Федерации одних и тех же предметов ведения в исключительной компетенции Федерации и совместной компетенции (например, п. «в» ст. 71 Конституции РФ и п. «б» ст. 72 Конституции РФ); д) далеко не все вопросы, отнесенные федеральным законодательством к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации подверглись правовому регулированию (например, защита прав мигрантов, осуществление государственной политики в отношении соотечественников за рубежом); е) неопределенность формы реализации полномочий Федерации по вопросам совместного ведения (на практике нормативно правовой акт, принимаемый по предметам совместного ведения, выглядит как кодекс или обычный федеральный закон, который содержит зачастую общие принципы).

Таким образом, помимо совершенствования уставного законодательства субъектов Федерации необходима инвентаризация федерального законодательства. Она будет способствовать построению нормативно правовых актов по единой схеме, выявлению пределов федерального и регионального регулирования. Эффективное разграничение компетенции в нашем федеративном государстве усилит его правозащитную деятельность, которая должна быть направлена на удовлетворение политических, социально-экономических, национальных и культурных потребностей развития общества.

ГЛАВА 2. СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ВСУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

2.1. Принципы организации государственной власти области, края как субъектов Российской Федерации

Область является составной частью Российской Федерации и входит в нее в качестве субъекта (ст. 5 Конституции РФ). За последние пятнадцать лет правовые и организационные вопросы статуса субъектов федерации исследовались в работах А.Ф. Малого¹, М.В. Доцкевича², Т.А. Коломейцевой³, А.А. Плюща⁴, С.В. Сабаевой⁵ и др. Детально исследован механизм реализации конституций и уставов субъектов органами государственной власти⁶. Однако в этих работах принципы организации государственной власти не всегда рассматривались подробно.

Указанные принципы определяются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

¹Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 46 с.

²Доцкевич М.В. Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.

³Коломейцева Т.А. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2010. 26 с.

⁴Плющ А.А. Конституционно-правовой статус области как субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

⁵Сабаева С.В. Конституционно-правовой статус административных центров и столиц в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 21 с.

⁶Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование : автореф. дис... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2015. 40 с.

субъектов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.)¹ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Общеизвестно, что «составляющим элементом государственной власти являются органы государственной власти, участвующие в осуществлении определенных функций государства и наделенные в этой связи властными полномочиями»². В ст. 11 Конституции РФ указано, что «государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Вопрос о принципах организации государственной власти является традиционным в юридической науке. К данной проблеме не утрачен интерес и современных исследователей. Обычно под принципом понимаются основные правила поведения, исходные положения какой-либо теории, учения³. Принципы организации государственной власти рассматриваются и в общеправовом, и в отраслевом аспектах⁴. Проблема понимания принципов организации государственной власти заключается в том, «...что сам термин, используемый для обозначения данного явления, трактуется весьма неоднозначно»⁵.

По мнению Н.М. Добрынина, понятие «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ» означает устанавливаемые федеральным законом общие для всех российских субъектов основные начала формирования, организации и деятельности (включая взаимодей-

¹См.: СЗ РФ. 1999. №42. Ст.5005; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4231.

²См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 90.

³См., например: Советский энциклопедический словарь /под ред. А.М. Прохорова. М., 1979. С. 1072; Ушакова Д.Н., Даль В.И. Большой энциклопедический словарь. М., 1997. С. 960; Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд. М., 1990. С. 547; Крысин Н.П. Современный словарь иностранных слов. М., 2014. С. 490.

⁴См., например: Хорошильцев А.И. Государственная власть и принципы ее организации в демократическом обществе (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 198 с.; Демина И.А. Закрепление принципов организации и системы органов государственной власти в уставном законодательстве области как субъекте Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 25 с. и др.

⁵Захарова К.С. Системные связи принципов права: теоретические проблемы. Самара, 2009. С. 8.

ствие) органов государственной власти субъектов России, а также результаты их конкретизации в учредительных и иных актах субъектов¹.

Данное утверждение базируется на положениях Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г., в преамбуле которого указывается: образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 184-ФЗ, другими федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Рассматривая вопрос о принципах организации государственной власти в российских субъектах, нельзя забывать об общих принципах управления в организации государственной власти субъектов. Такими принципами государственного управления считаются: объективность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, законность и дисциплина².

Не углубляясь в различные направления теоретических исследований и опираясь на положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, отметим, что под принципами организации государственной власти в области мы будем понимать основополагающие начала (совокупность идей и законодательных положений), определяющие содержание и порядок реализации правовых предписаний о формировании и функционировании органов государственной власти территориального субъекта Российской Федерации. В статье 1 этого закона закреплены принципы, среди которых: государственная целостность России; признание государственного суверенитета, верховенство Российской Конституции и законов, единство и разделение

¹См.: Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и конституционная реформа как неизбежность перемен // Журнал российского права. 2004. № 3. С. 13.

²См.: Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М., 2011. С. 16.

властей, разграничение компетенции между Федерацией и субъектами, самостоятельное осуществление российскими субъектами и органами местного самоуправления своих полномочий.

Проведенный анализ убеждает нас в том, что одна часть перечисленных принципов построения и работы органов государственной власти субъектов РФ, определенных Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, относится к принципам федерализма, а другая – к основам конституционного строя. И первая и вторая группа принципов создают основы функционирования стабильных и прочных конституционных отношений, наиболее стабильных, прочных отношений¹.

Рассмотрим, как воплощаются эти принципы в нормативно-правовых актах субъектов РФ на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа.

Государственная и территориальная целостность является основополагающим принципом федеративного устройства, неразрывно связанным с принципом территориального единства. В Конституции РФ содержатся и иные нормы, обеспечивающие государственную и территориальную целостность Российской Федерации. Как отмечают Б.С. Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В. Левакин, В.И. Радченко, внутреннее и внешнее единство, обеспеченное различными факторами выступает важнейшей характеристикой суверенного государства². В частности, ч. 1 ст. 6 Конституции РФ закрепляет гарантии единого и равного гражданства, ч. 2 гарантирует каждому гражданину обладание на территории Российской Федерации всеми правами и свободами, предусмотренными в Российской Конституции.

Ведущая роль в охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности принадлежит Президенту Российской Федерации (ст. 80 Конституции). Президент возглавляет Российские

¹Советское государственное право (под ред. проф. И.Е. Фарбера). Саратов, 1979. С.37.

²Эбзеев Б.С., Краснорядцев С.Л., Левакин И.В., Радченко В. И. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М., 2005. С.134,135.

Вооруженные Силы (ч.1 ст. 87 Конституции), Совет Безопасности, утверждает военную доктрину (п. «ж», «з» ст. 83 Конституции). Главой государства принят ряд актов, направленных на охрану суверенитета и государственной целостности России¹. Как справедливо отмечает В.И. Радченко, Президент РФ воплощает единство государственной власти, обеспечивает конституционно-правовые механизмы и содержание генетического, структурного и функционального типов целостности государства².

Положения Конституции РФ направлены на обеспечение государственной и территориальной целостности, в частности, «на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств», устанавливается единая денежная единица в Российской Федерации – рубль, единая система налогов и сборов на всем российском территориальном пространстве (ст.ст. 74 (ч. 1), 75 Конституции РФ).

Принцип государственной и территориальной целостности имеет законодательное подтверждение в Уставах (Основных законах) Пермского края, Пензенской, Ульяновской, Кировской, Саратовской областей и др.³ Этот

¹Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. № 298. 30.12.2014; Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212; "Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года" (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753) // СПС «Консультант плюс»; Указ Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 "О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму" (вместе с "Положением о Национальном антитеррористическом комитете") // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7591.

²Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) (под ред. проф. Б.С. Эбзеева). Саратов, 2003. С. 76,77.

³См., например: ст. 2, 59 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.) // Пензенские вести. 1996. 13 сент.; Пензенские губернские ведомости. 2015. № 74. 3 дек.; ст. 3 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2005. 24 мая, 2016. 29 апреля; ст. 7 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.) // Вятский край. 1996. 9 апр., Кировская правда. 2016. 23 июня; ст. 2 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от

принцип обеспечивается запретом выхода российских субъектов из состава Федерации или иного изменения своего статуса без согласия Российской Федерации (ч. 3. ст. 4 Конституции РФ). Кроме того, согласно п. 3 ст. 67 Конституции РФ «Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия».

Однако можно констатировать, что Основной закон России и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ оставляют без внимания некоторые общественные отношения, связанные с реализацией данного принципа. Например, каков механизм разрешения территориальных споров между субъектами РФ; возможна ли передача части территории одного субъекта другому (если возможна, то в каком порядке). Также бы хотелось отметить, что, несмотря на то, что принципы государственной и территориальной целостности являются базовыми в обеспечении федерализма, механизм ответственности органов публичной власти и их должностных лиц за деятельность, направленную на развал государственности и целостности территории Российской Федерации, четко не отрегулирован. Не создает действующее законодательство и преград возможному сепаратизму экономически самостоятельных субъектов РФ, а также явным устремлениям «ряда иностранных государств получить части территории Российской Федерации»¹.

Обеспечение территориальной целостности и территориального единства является приоритетной задачей², решение которой обеспечивается, прежде всего, правовыми средствами на международном, федеральном и региональном уровнях. В настоящее время действует более десятка федеральных законов, стоящих на страже различных сторон федерализма³, в которых оп-

28 апреля 2015 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр. и др.

¹ *Чертков А.Н.* Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 7.

² См.: *Вишняков В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А. и др.* Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 3.

³ См., например: Федеральный закон от 6.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 6 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2016. № 28. Ст. 4558;

ределяются полномочия органов публичной власти субъектов Федерации. Субъекты РФ вправе принимать собственные нормативные акты, обеспечивающие механизм реализации данных законодательных положений.

Так, в целях обеспечения территориальной целостности и территориального единства России, субъекты России активно принимают участие и в области борьбы с терроризмом и противодействию экстремизму. Органом, ответственным за противодействие экстремизму и терроризму, согласно Уставам (Основным Законам) Ульяновской, Нижегородской, Самарской и Пензенской областей признается орган исполнительной власти субъекта Федерации. Именно вышеуказанный орган разрабатывает программы в области борьбы с терроризмом и противодействию экстремизму, принимает иные нормативные акты в этой области¹. Анализ указанных уставов показал, что основной задачей исполнительной власти субъектов в этой области признается выработка рекомендаций по организации мероприятий, направленных на профилактику экстремизма и терроризма на территории соответствующего субъекта.

Принцип «распространения суверенитета на всю территорию Российской Федерации» закреплен в ч. 1 ст. 4 Конституции РФ. Из положений указанной статьи следует, что суверенитет не может распространяться на республики и иные субъекты Российской Федерации. Это подтверждается Постановлением Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, согласно которому Российская Конституция не допускает какого-либо иного носи-

Федеральный закон от 27.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 23 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6680; Федеральный закон от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // ВСНД РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4238 и др.

¹ См., например: ст. 27 3 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2005. 24 мая, 2016. 29 апреля; ст. 41 Устава Нижегородской области от 30 декабря 2005г. (ред. от 21 июня 2016 г.)//Правовая среда. 2006. 18 янв.; Нижегородские новости. 2016. 1 июля; ст. 86 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г №179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.) //Волжская коммуна.2006. 20 дек., 2016. 13 января; ст. 43 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.) // Пензенские вести. 1996. 13 сент.; Пензенские губернские ведомости. 2015. № 74. 3 дек. и др.

теля суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета России¹.

Конституционным выражением суверенитета является то, что Российская Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ). Российский Основной Закон (ст. 15) имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, законы и иные правовые акты не должны ей противоречить. Однако значительные различия в экономическом потенциале субъектов РФ, развитии инфраструктуры и др. не позволяют федеральным нормам заменить законодательство субъектов РФ (особенно это касается законодательных актов, принимаемых по предметам совместного ведения). В силу ст. 73 Конституции субъекты осуществляют собственное правовое регулирование.

Сопоставление законодательных актов Российской Федерации и Саратовской, Оренбургской, Кировской областей, регулирующих общественные отношения в рамках предметов совместного ведения, позволяет резюмировать, что законодательные нормы области как субъекта РФ в некоторых случаях ликвидируют абстрактность федеральных норм, наполняют их региональной спецификой, создают механизм реализации федеральных законов. Это касается тех законодательных актов области², предмет регулирования которых схож с предметом регулирования федерального законодательного акта³.

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

²См., например: Закон Саратовской области от 28 июля 2010 г. № 118-ЗСО «О культуре» (ред. от 2 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 21; 2015. № 23; Закон Оренбургской области от 6 сентября 2013 г. № 1698/506-V-ОЗ «Об образовании в Оренбургской области» (ред. от 29 октября 2015 г.) // Оренбуржье. 2013. 19 сент.; 2015. 5 нояб.; Закон Кировской области от 5 декабря 2012 г. № 227-ЗО «Об охране здоровья граждан в Кировской области» (ред. от 5 мая 2016 г.) // Вести Киров. 2012. 18 дек.; Кировская правда. 2016. 17 мая.

³См.: «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»: утв. Верховным Советом РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1 (ред. от 28 ноября 2015 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6723; Федеральный закон от 21 ноября

Представим для сравнения федеральное законодательство, устанавливающее основы правового регулирования, и группу законодательных актов области, направленных на реализацию собственных полномочий в рамках предмета совместного ведения, в то время как федеральный законодатель устанавливает лишь основы правового регулирования. Для примера сопоставим положения Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ¹ и Закона Саратовской области от 31 октября 2005 г. № 107-ЗСО², Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ³ и Закона Оренбургской области от 29 сентября 2009 г. № 3118/691-IV-ОЗ⁴, Федерального закона от 29 декабря 2013 г. № 273-ФЗ⁵ и Закона Кировской области от 14 октября 2013 г. № 320-ЗО⁶, и др.

Некоторые законодательные акты области приняты на основе прямого указания федерального законодателя о необходимости регулирования соответствующих общественных отношений. Так, например, в ст. 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2016 г.)⁷ указывается, что «порядок назначения либо избрания мировых судей определяется в законах субъектов РФ». Реализуя дан-

2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ 2011. № 48. Ст. 6724; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4219.

¹ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2016 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2016. №15. Ст. 2054.

² См.: Закон Саратовской области от 31 октября 2005 г. № 107-ЗСО «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области» (ред. от 27 апреля 2016 г.) // Неделя области. 2005. 2 нояб.; Собр. законодательства Саратовской области. 2016. № 6.

³ См.: Федеральный закон РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2016. №27 (ч. 1). Ст. 4198.

⁴ См.: Закон Оренбургской области от 29 сентября 2009 г. № 3118/691-IV-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области» (ред. от 28 декабря 2015 г.) // Южный Урал. 2009. 10 окт.; «Оренбуржье». 2015. 26 сент.

⁵ См.: Федеральный закон РФ от 29 декабря 2013 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.)// СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4292.

⁶ См.: Закон Кировской области от 14 октября 2013 г. № 320-ЗО «Об образовании в Кировской области» (ред. от 12 апреля 2016 г.) // Сб. основных нормативных правовых актов органов гос. власти Кировской области. 2013. № 6. Ст.5337; 2016. № 3. Ст. 5939.

⁷ См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2016. № 15. Ст. 2065.

ную федеральную норму, субъектами России были приняты Законы, определяющие порядок назначения и деятельности мировых судей.

Принципы разделения государственной власти, единства государственной власти проанализируем в следующем параграфе главы 2.2.

Таким образом, закрепленные в ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ отправные начала организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации фактически можно подразделить на две группы: 1) принципы конституционного строя России (распространение суверенитета на всю территорию Российской Федерации, верховенство Основного закона страны и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную); 2) принципы российского федерализма (государственная и территориальная целостность России, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ).

Рассмотрение принципов, закрепленных в статье 1 Федерального закона №184-ФЗ позволяет нам прийти к выводу, что он не является исчерпывающим. Конечно, установленные в качестве отправных начал положения о государственной целостности Российской Федерации и распространении суверенитета на всю ее территорию, о верховенстве Российской Конституции и законов, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, единстве и разделении властей относятся к базовым принципам организации власти в субъектах. Они направлены на сохранение Российской Федерации как федеративного государства в условиях ее многообразного субъектного состава, предотвращение сепаратистских тенденций, сохранение единого правового и экономического пространства, сбалансированного разделения компетенции между Федерацией и субъектами. Однако, на наш взгляд, в данной статье не учитываются другие важные принципы организации власти в субъектах Федерации, которые по-

лучили свое закрепление в федеральном законодательстве, а также в Конституциях, Уставах, законов субъектов Федерации.

Полагаем, что принципы организации государственной власти субъектов, о необходимости закрепления которых свидетельствует название самого закона, это не только принципы федерализма и конституционного строя, но и отправные начала формирования (образования) и работы органов государственной власти российских субъектов, принципы координации, взаимодействия их между собой и с федеральными органами государственной власти.

Считаем также, что в тексте Федерального закона № 184-ФЗ не корректно используется формулировка принципа – самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий. Этот принцип относится к деятельности органов местного самоуправления, но не органов государственной власти Российского субъекта федерации. Более точным, на наш взгляд, было бы следующее определение данного принципа: «невмешательство органов государственной власти Российской Федерации в осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий».

Таким образом, мы придерживаемся широкого подхода к пониманию принципов организации государственной власти российских субъектов. Эти принципы могут быть реализованы только при наличии некоторых гарантий, которые можно обозначить как систему закрепленных в Конституции и законодательстве норм и деятельность органов по их применению, реализации. Как справедливо отмечает К.А. Ишеков: «Наряду с закреплением принципов, спроецированных из Конституции РФ, в региональной практике встречаются случаи провозглашения иных основных начал, прямо не указанных в Конституции РФ, но используемых в деятельности органов государственной власти»¹.

¹Ишеков К.А. Механизм реализации конституций и уставов Субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 4. С. 65.

Принципы федерализма, конституционного строя и организации государственной власти субъектов Федерации должны реализовываться во взаимосвязи в целях построения полноценных равноправных взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому необходимо внесение соответствующих дополнений и изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ и некоторые нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации.

Размышляя о принципах организации власти в субъектах федерации нужно учитывать еще один диалектический аспект. Э.Г. Юдин пишет: «источник преобразований системы или ее функций лежит обычно в самой системе; поскольку это связано с целесообразным характером поведения систем, существеннейшая черта целого ряда системных объектов состоит в том, что они являются не просто системами, а самоорганизующимися системами»¹.

Принципы организации государственной власти в субъекте представляют собой целостную систему, находящуюся в динамическом равновесии, способную влиять на характер внутрифедеративных связей самих субъектов и Федерацию в целом и, в свою очередь, поддающиеся воздействию различных преобразования в сфере федеративных отношений. Система принципов организации власти в субъекте включается в качестве подсистемы в систему принципов федерализма и конституционного строя, что способствует их модернизации и саморазвитию.

Как было отмечено ранее, изучение норм регионального законодательства, определяющих принципы организации государственной власти в субъектах РФ, позволило выделить три блока принципов организации власти субъектов Российской Федерации: 1) собственно принципы организации государственной власти; 2) принципы функционирования государственной

¹Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки. М., Наука, 1978. С. 103.

власти; 3) принципы взаимодействия органов государственной власти между собой и с федеральными органами государственной власти.

К первой группе принципов организации органов государственной власти в субъекте РФ, которые определены Уставами и иными правовыми актами территориальных субъектов Приволжского федерального округа (собственно-правовые принципы организации государственной власти в субъекте Федерации) относятся:

Принцип выборности – означает, что должностные лица в органы государственной власти российского субъекта федерации избираются гражданами путем всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. В области «высшее должностное лицо, депутаты областных законодательных органов избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории области и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»¹.

Принцип наделения полномочиями – определяет порядок, в котором представителем от исполнительного органа государственной власти субъекта происходит получение полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ, предусмотренный действующим законодательством. Так, согласно уставам (основным законам) Кировской, Оренбургской, Саратовской, Пензенской, Ульяновской областей данный принцип «предоставляет право высшему должностному лицу области принимать решение о наделении полно-

¹ См., например: Закон Кировской области от 28 июня 2012 г. № 157-ЗО «О выборах губернатора Кировской области» (ред. от 5 мая 2016 г.) // Вести Киров. 2012. 3 июля; Кировская правда. 2016. 17 мая; Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области» (ред. от 28 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2000. № 10; 2016. № 4; Закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. № 102-ЗО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ульяновской области» (ред. от 1 июля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2012. 24 июля; 2016. 12 июля.; Закон Самарской области от 18 апреля 2016 г. № 56-ГД "О выборах депутатов Самарской Губернской Думы"(ред. от 6 июля 2016г.)// Волжская коммуна. 2016. 20 апреля, 7 июля; Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО «О Саратовской областной Думе» (ред. от 2 июня 2015 г.) // Газета Саратов – столица Поволжья. 2001. 11 апр.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 16.

мочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти»¹.

Принцип назначаемости и согласования – устанавливает порядок формирования Правительства области субъектов Приволжского федерального округа.

Согласно Уставам (Основным законам) (Пермского края, Кировской, Нижегородской, Ульяновской, Пензенской, Саратовской, Оренбургской, Самарской, областей)² «Губернатор области назначает на должность по согласованию с Законодательным органом субъекта и освобождает от должности вице-губернатора – первого заместителя Председателя Правительства области, первого заместителя Председателя Правительства области, заместителей Председателя Правительства области, назначает на должность и освобождает от должности управляющего делами Правительства области, министров области и председателей комитетов области».

Принцип самостоятельности формирования органов – означает самостоятельное создание органов государственной власти субъектом РФ с учетом требований, заложенных ч. 1 ст. 77 Основного Закона страны, Федераль-

¹ См., например: ст. 38 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 21 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.); ст. 48 Устава (Основного Закона) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (ред. от 2 марта 2016 г.) // Южный Урал. 2000. 22 дек.; Оренбуржье. 2016. 10 марта; ст. 55 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.) // Неделя области, Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр.; ст. 55 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.).

² См., например: ст. 23 Устава Пермского края от 27 сентября 2007 г. (ред. от 5 сентября 2014 г.) // Российская газета. 2007. 4 мая; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 36. 15 сент.; ст. 38 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 21 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.); ст. 26 Устава Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-3 (ред. от 21 июня 2016 г.); ст. 47 Устава (Основного закона) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (ред. от 2 марта 2016 г.); ст. 67 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 55 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.); ст. 55 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.).

ного закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ¹.

Так в соответствии с Уставами (Основными законами) области² систему органов государственной власти области составляют: а) законодательный (представительный) орган государственной власти области (в Пермском крае, Пензенской, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Ульяновской областях – Законодательное собрание; Саратовской области – Областная дума; Самарской области – Губернская дума); б) исполнительный орган государственной власти области (Правительство субъекта); в) иные органы государственной власти области.

В территориальных субъектах Приволжского Федерального округа устанавливается должность высшего должностного лица области – губернатор, который «избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

В качестве иных органов государственной власти территориальных субъектов Приволжского федерального округа можно назвать Уполномоченного по правам человека в области, избирательные комиссии, контрольно-счетные палаты, администрация губернатора³.

¹ См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

² См.: например: ст. 3 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.); ст. 7 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 6 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.); ст. 7 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.).

³ См.: например: ст. 65 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.); ст. 72.1 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. №179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 29, 30 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.); ст. 15 Устава Пермского края от 7 сентября 2007 г. (ред. от 5 сентября 2014 г.).

Рассмотрим принципы деятельности органов власти субъектов (второй блок принципов) на примере исполнительных органов власти.

Территориальные субъекты Приволжского федерального округа демонстрируют разнообразные подходы в их закреплении. Например, в законах о правительстве и иных органах исполнительной власти Самарской, Пензенской, Ульяновской областей нет специальной статьи, посвященной деятельности этих органов власти, лишь упоминается, что указанные органы действуют на коллегиальной основе. В Пензенской области не названа и коллегиальность.

В ст. 4 Закона Саратовской области от 5 сентября 1996 г. с посл. изм. «О Правительстве Саратовской области»¹ все принципы организации власти в субъекте Федерации, указанные в ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ, воспроизводятся без учета специфики исполнительной власти.

Правительство Оренбургской области осуществляет свою деятельность на основе принципов народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина².

В Кировской области в качестве принципов деятельности Правительства выступают принципы верховенства Конституции РФ, федеральных законов, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, народовластия и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, единства системы государственной власти Российской Федерации, федерализма, разделения властей и разграничения предметов их ведения и полномочий, ответственности, гласности (ст. 3 Закона Кировской области от

¹ См.: Саратовские вести. 1996. 10 сент.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 24 (ч. 1).

² См.: ст. 3 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3223/740-IV-ОЗ «О Правительстве Оренбургской области» (ред. от 2 марта 2016 г.) // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2009. 21 окт.; Оренбуржье. 2016. № 134.

26 июля 2001 г. № 4-59с посл. изм. «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области»)¹.

В связи с вышеизложенным особо отметим Закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (ред. от 8 октября 2014 г.)² – комплексный акт, определяющий деятельность Губернатора, Правительства и других органов исполнительной власти края. В ст. 3 (этого Закона) отмечается, что система исполнительных органов государственной власти Пермского края основана на принципах:

1) верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Пермского края;

2) зависимости от целей деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям развития края, определенных программой социально-экономического развития Пермского края;

3) закрепления за исполнительными органами государственной власти Пермского края полномочий края и их осуществление в целях реализации приоритетных направлений развития, определенных программой социально-экономического развития;

4) распределения целей и задач стратегического развития Пермского края между исполнительными органами государственной власти края; закрепления конкретных показателей результативности и ответственности за каждым исполнительным органом государственной власти и его руководителем;

5) исключения возможности утверждения целей, мероприятий, результатов и сроков их реализации руководителями тех исполнительных органов

¹ См.: Вятский край. 2001. 28 июля. № 4(37); Кировская правда. 2015. 17 мая. № 43(25598).

² См.: Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 10. 31 окт.; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 40 (ч. 1).

государственной власти Пермского края, для которых эти цели, результаты и сроки устанавливаются;

6) публичности постановки целей и задач деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края, отчетности за их реализацию; открытости деятельности исполнительных органов государственной власти;

7) использования проектных методов управления в деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края;

8) иных принципах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Пермского края.

Только в последнем случае (Пермский край) законодатель пытался выявить специфику отправных начал функционирования исполнительных органов власти региона, применительно к собственной территории.

Считаем, что отдельным принципом организации и функционирования власти в субъекте является принцип ответственности региональных органов власти и должностных лиц. Институт ответственности продолжает вызывать многочисленные дискуссии в правовой науке, несмотря на наличие многочисленных трудов, посвященных данной проблематике¹. Полагаем, что одной из причин неразвитости института конституционной ответственности является недостаток и несовершенство правовых норм, обеспечивающих соответствие региональных правовых актов Конституции РФ.

Большое влияние на организацию власти в субъектах Федерации оказывает Президент Российской Федерации. Исследуя роль Президента в федеративном государстве, В.И. Радченко приходит к выводу, что она чрезвычайно велика, так как в условиях федерации необходимо решать взаимосвязанные задачи по гармонизации межнациональных отношений и рационали-

¹ См., например: *Овсеян Ж. И.* Критерии конституционной ответственности в Российской Федерации // Северо-кавказский юридический вестник. 2001. № 4. С. С–30; *Бельский К.С.* Разделение властей и ответственность в государственном управлении (Политологические аспекты): учеб.пособие. М., 1990. 167 с.; *Шон Д.Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. №7. С. 3–35; *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. 192 с. и др.

зации власти¹. Глава государства не только участвует в процедурах формирования органов власти, выполняет функции арбитра, но и в установленных законом случаях применяет меры воздействия к должностным лицам.

В частности, согласно ч. 2 ст. 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ Президент выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в случае издания высшим должностным лицом субъекта Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению судебных решений.

Если в течение месяца после вынесения акта главы государства, высшее должностное лицо субъекта не приведет свои акты в соответствии с федеральным законодательством, Президент отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности. Отрешение также возможно на основании выражения недоверия высшему должностному лицу со стороны законодательного органа власти субъекта или в связи с утратой доверия Президента РФ за коррупционную и иную незаконную деятельность.

Практика показывает, что глава государства применял меры воздействия к главам субъектов Федерации. С формулировкой «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации» досрочно были прекращены полномочия Мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова (Указ Президента РФ от 28 сентября 2010 г.), губернатора Амурской области Л.В. Короткова (Указ Президента РФ 10 мая

¹Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) /под ред. проф. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2003. С. 76.

2007 г.), губернатора Сахалинской области А.В. Хорошавина (Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г.)¹

В установленных законом случаях, глава государства может применить меры воздействия и к законодательному органу власти российского субъекта (предупреждение, роспуск), (ч.4 ст. 9 Федерального закона №184-ФЗ). Это свидетельствует об активной роли главы государства в осуществлении федерального контроля за деятельностью региональных органов государственной власти, что обусловлено необходимостью обеспечить государственную и территориальную целостность и единое правовое пространство России.

Получается, что высшее должностное лицо субъекта будет нести ответственность не за принятие противоречащего Конституции РФ, федеральным законам правового акта, а за неисполнение решения суда. Тем самым высшему должностному лицу предоставляется возможность издавать незаконные нормативные акты и ждать решения суда. Действующее процессуальное законодательство позволяет затягивать рассмотрение вопросов в течение длительного времени, поэтому считаем нецелесообразным использовать его на практике.

Отличительная особенность конституционной ответственности заключается в том, что требуется издание специального нормативного акта, устанавливающего и материальный, и процессуальный механизм конституционной ответственности.

Третий блок принципов – принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и между собой, к сожалению, не входит в сферу интересов региональных законодателей. Это препятствует установлению и поддержанию равноправных и эффективных взаимоотношений между Федерацией и субъектами и сводится к применению «односторонних» методов принятия решений федеральным Центром без учета интересов и специфики субъектов Федерации. На наш взгляд, к принципам взаимодействия Федерации и субъектов относятся принципы согласования их интересов

¹<http://www.kremlin.ru/events/president/news/48994> (дата обращения 31.07.2016 г.).

(координации деятельности соответствующих органов), взаимной информированности и ответственности¹.

На основании проведенного исследования можно сформулировать следующие тезисы.

1. Под принципами организации государственной власти в области следует понимать основополагающие начала (совокупность идей и законодательных положений), определяющие порядок формирования и функционирования органов государственной власти территориальных субъектов Российской Федерации, закрепленные в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, Уставах и иных нормативно-правовых актах.

Анализ норм регионального законодательства позволяет выделить три блока принципов организации власти субъектов Российской Федерации: 1 – собственно принципы организации государственной власти; 2 – принципы функционирования государственной власти; 3 – принципы взаимодействия органов государственной власти между собой и с федеральными органами государственной власти.

2. Рассмотрение принципов, закрепленных в статье 1 Федерального закона №184-ФЗ, позволяет нам прийти к выводу о том, что их перечень не является исчерпывающим. Установленные в качестве отправных начал положения о государственной целостности Российской Федерации и распространения суверенитета на всю ее территорию, о верховенстве Российской Конституции и законов, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, единстве и разделении властей относятся к базовым принципам организации власти в субъектах. Они направлены на сохранение Российской Федерации как федеративного государства в условиях ее многообразного субъектного состава, предотвращение сепарати-

¹ Более подробно формы и особенности взаимодействия в системе региональных органов государственной власти будут рассмотрены в параграфе 2.2 главы второй диссертации.

стских тенденций, сохранение единого правового и экономического пространства, сбалансированное разделение компетенции между Федерацией и субъектами. Однако на наш взгляд, в данной статье не учитываются другие важные принципы организации власти в субъектах Федерации, которые получили свое закрепление в федеральном законодательстве, а также в Конституциях, Уставах, законах субъектов Федерации.

3. Статью 1 Федерального закона № 184-ФЗ предлагается дополнить и изложить в новой редакции, закрепив следующие принципы организации государственной власти в субъекте Федерации:

- 1) социальной ориентированности (обеспечения прав и свобод человека);
- 2) государственной целостности Российской Федерации и распространения суверенитета на всю ее территорию;
- 3) единства системы государственной власти, разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 4) верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 5) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, делегирования полномочий;
- 6) сочетания выборности и наделения полномочиями (назначаемости) органов государственной власти и должностных лиц субъектов Федерации;
- 7) сочетания единоначалия и коллегиальности в деятельности данных органов государственной власти;
- 8) согласования (координации) в процессе принятия решений на региональном уровне и во взаимоотношениях с органами государственной власти Федерации и во взаимоотношениях с другими субъектами;
- 9) взаимной информированности в системе органов власти субъектов РФ;
- 10) открытости, гласности, взаимодействия органов власти субъектов Федерации с населением и институтами гражданского общества;
- 11) ответственности органов и должностных лиц субъектов Федерации.

4. Один из принципов организации и функционирования власти в субъекте – это ответственность региональных органов власти и должностных лиц. Анализ законодательства свидетельствует об активной роли главы государства в осуществлении федерального контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов России, что обусловлено необходимостью обеспечить государственную и территориальную целостность страны и единое правовое пространство.

5. Самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов принадлежащих им полномочий – это принцип деятельности органов местного самоуправления, но не принцип деятельности органов государственной власти субъекта РФ. Для четкости содержания этого принципа необходимо пункт 1. ст. 23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «В соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия самостоятельно» изложить в следующей редакции – «Вмешательство при осуществлении своих полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в деятельность друг друга не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации», что создаст дополнительные гарантии самостоятельности органов власти субъектов Федерации и будет способствовать их эффективной деятельности.

2.2. Правовые основы единства, взаимодействия и разделения власти области, края

Следует отметить, что идея разделения властей зародилась еще в античные времена в Древнем Риме. Благодаря трудам Ш.Л. Монтескье¹, который в конце XVIII в. осуществил основательную разработку данного термина, принцип разделения властей получает заслуженное признание и дальнейшее развитие в Конституции США 1787 г. в качестве одной из основ конституционного строя.

Российское государство долгое время отвергало данный принцип. Идеи конституционных преобразований остались нереализованными в условиях самодержавия, а в советский период было объявлено полновластие Советов. Закрепление данного принципа в Основном Законе страны произошло только после введения института президента (сначала в СССР, затем в РСФСР): «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 10 Конституции РФ 1993 г.).

Вопрос децентрализации с распределением государственных полномочий между различными ветвями власти как правовой принцип, сформулированный Дж. Локком и Ш.Л. Монтескье², в научной литературе достаточно хорошо исследован³.

Все позиции ученых относительно данного политико-правового явления можно подразделить на следующие группы:

¹См., подробнее: *Монтескье Ш. Л.* Избранные произведения / под ред. М.П. Баскина. М., 1995. 800 с.

²См.: *Локк Дж.* Избранные философские произведения: в 2 т. Т. 2. М., 1960. 532 с.; *Монтескье Ш.Л.* Указ.соч.

³См.: *Азаркин Н.М.* Учение Монтескье о разделении властей // *Правоведение*. 1982. № 1. С. 56–62. *Лузин В.* Принцип разделения властей как основа конституционализма: Сравнительно правовое исследование на примере США, Великобритании и Франции. Н. Новгород, 1998. 178 с.; *Чеботарев Г.Н.* Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997. 218 с.; *Пряхина Т.М.* Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // *Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. На примере Саратовской области: Сб. научных статей / под ред. Н. И. Матузова.* Саратов, 1997. С. 72–87 и др.

- «законодательная, исполнительная и судебная ветви власти равнозначны и равноправны»¹;
- «законодательная власть имеет приоритет над исполнительной властью»²;
- «главенствующая роль в политической системе принадлежит исполнительной власти»³.

Чтобы сделать выводы о равенстве властей, необходимо провести анализ истоков равенства и способов его закрепления. По мнению А.Д. Керимова, «сторонники теории равенства ветвей власти выдают желаемое за действительное, необоснованно полагая, что существует некое «идеальное» состояние государственного механизма, практически реализованное в основном в странах Запада. При этом обеспечено лишь фактическое, а не формальное равенство всех ветвей власти, к которому надо стремиться, но которое не достигнуто нигде в мире и, более того, недостижимо в принципе»⁴.

Несостоятельность идеи равенства властей очевидна. У каждой власти свои характерные признаки. Есть мнение, что задачи у всех ветвей одинаковые – обеспечение прав человека, функционирование государственного механизма а, следовательно, для достижения этих целей используются присущие только им и обусловленные юридической природой формы и методы их решения. Исходя из требования сохранения государственности, каждая ветвь власти воздействует на другие ветви власти путем определенных законом на-

¹ См., например: *Бачило И.Л.* Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. С. 28–29; *Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теория государства и права. М., 2007. С. 119.

² См., например: *Боер В.М., Городинец Ф. М., Григонис Э.П. и др.* Правовое государство: реальность, мечты, будущее /под общ.ред. В.П. Сальникова. СПб. 1999. С. 62; *Чиркин В.Е.* Основы конституционного права. М., 1996. С. 185; *Гранкин И. В.* Парламент России. М., 1999. С. 145.

³ См.: например: *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 81; *Керимов А.Д.* Парламентское право Франции. М., 1998. С. 2, 3; *Маклаков В.В.* Эволюция статуса исполнительной власти в зарубежных конституциях // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: сб. статей и обзоров). М., 1995. С. 81; *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 219; *Пилипенко А.Н.* Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 198.

⁴ См.: *Керимов А.Д.* Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9/10. С. 27.

бором средств. Если бы власти были равны, то не было необходимости в их разделении.

Мы считаем, что равенство ветвей власти выражается в ответственности соответствующих структур перед народом и законом, а также в выборе средств и методов воздействия на общественные отношения, в предупреждении и пресечении угроз конституционному строю, обеспечению прав и свобод человека. При рассмотрении вопроса верховенства той или иной ветви власти, на наш взгляд, необходимо учитывать точку зрения С.А. Авакьяна, который указывал, что все власти занимают свои «ниши», поэтому возможность их воздействовать друг на друга не может быть использована в ущерб их одинаковой конституционной значимости¹.

Все вышесказанное позволяет утверждать, что нет необходимости рассуждать о фактическом равенстве властей или о верховенстве одной власти над другой, можно лишь говорить о самостоятельности и уравновешенности властей, исходя из принципа единства государственной власти.

Принцип разделения властей относится к таким публично-правовым приемам регулирования, которые в длительной исторической перспективе способны оптимально организовать работу всех ветвей власти, обеспечить взаимный контроль и их ответственность друг перед другом и населением. Характерно то, что для организации публичной власти в России разделение властей является одной из основ конституционного строя.

Таким образом, в каждом субъекте предполагается разделение публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную, которое закрепляется в первых статьях Основных законов субъектов РФ. Принцип разделения властей требует установления в законодательстве субъектах РФ правовых гарантий, исключающих возможность сосредоточения власти у одной из ветвей власти. Это главным образом проявляется через закрепление взаимоотношений между законодательными и исполнительными органами.

¹Авакьян С.А. Конституционное право: энциклопедический словарь. М., 2001. С. 498.

Рассматриваемые вопросы нашли отражение во многих работах исследователей конституционного и административного права. Интерес к этой проблеме возник с момента принятия Федеративного договора от 31 марта 1992 г., которым была закреплена система высших органов государственной власти субъектов РФ. Внесение в Конституцию РСФСР 1978 г. дополнений, касающихся основных начал организации системы государственной власти (в том числе принципа разделения властей), побудило ученых к разработке схем, правил взаимодействия законодательной и исполнительной властей.

Конституция РФ 1993 г. закрепила право субъектов РФ на самостоятельную организацию системы органов государственной власти (п. «н» ст. 72). При этом в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ делается оговорка, что установление данной системы органов должно отвечать общим принципам организации законодательных (представительных) и исполнительных органов, закрепленным соответствующим федеральным законом. Такой закон был принят только 6 октября 1999 г.¹

До принятия данного акта вследствие отсутствия законодательно установленной схемы взаимодействия законодательной и исполнительной власти на практике зачастую встречались противоречия между федеральной Конституцией и Основными законами субъектов РФ по данному вопросу.

Существенный вклад в устранение подобных противоречий внес высший орган конституционного контроля России. Так по делу о проверке конституционности положений Устава (Основного закона) Алтайского края, Конституционный Суд РФ указал, что российские субъекты должны руководствоваться федеральной схемой взаимодействия законодательной и исполнительной власти.² Однако вряд ли с этим можно согласиться. Сопоставление вышеуказанных статей Конституции РФ с ее нормами, закрепленными в гл. 1, не дает оснований полагать, что субъекты могут непосредственно ко-

¹См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

²См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

пировать федеральную схему взаимодействия. Они должны исходить из общих принципов, закрепляемых в Конституции РФ и конкретизирующем федеральном законе. В настоящее время алгоритм взаимодействия законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ установлен Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Исходя из положений гл. IV указанного закона, можно выделить следующие принципы:

1) Самостоятельного осуществления полномочий органами законодательной и исполнительной власти. Данный принцип исходит из того, что «органы законодательной и исполнительной власти обладают собственной компетенцией, закрепленной в Основных законах субъектов РФ, законодательных актах и иных нормативных актах субъектов. Органы законодательной власти не вправе осуществлять полномочия органов исполнительной власти, вмешиваться в деятельность ее органов». Это положение актуально и для органов исполнительной власти.

2) Эффективности государственного управления. «Органы законодательной и исполнительной власти стремятся к достижению единой цели – обеспечить управляемость экономических и социальных процессов территории в интересах проживающего в нем населения».

3) Своевременности внесения актов. В целях своевременности регулирования общественных отношений, возникающих и развивающихся на территории субъектов РФ, Основной закон субъекта либо законодательный акт субъекта могут предусматривать сроки, в течение которых высшее должностное лицо субъекта или орган исполнительной власти обязаны внести в законодательный орган субъекта нормативно-правовой акт.

4) Гласность в деятельности органов законодательной и исполнительной власти. Деятельность законодательных органов и органов исполнительной власти носит открытый характер. Так, на заседаниях первых могут присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти российского региона, а также лица, уполномоченные указанными руководителями.

Изучение регионального законодательства, регулирующего деятельность органов государственной власти области¹, показывает наличие достаточных механизмов реализации двух последних принципов. Что касается принципов самостоятельного осуществления полномочий и эффективности государственного управления, то материальных и процессуальных норм относительно них нет. Материальные и процессуальные нормы для реализации принципов самостоятельного осуществления полномочий и эффективности государственного управления также отсутствуют.

Исходя норм гл. IV Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, к формам взаимодействия можно отнести: 1) «обращение законодательного органа к высшему должностному лицу субъекта или в органы исполнительной власти субъекта»; 2) «обращение высшего должностного лица субъекта в законодательный орган субъекта»; «участие законодательного органа субъекта в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотр-

¹ См.: Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области» (ред. от 28 марта 2016 г.); Закон Кировской области от 06 ноября 2002 г. № 107-ЗО «О Губернаторе Кировской области» (ред. от 5 мая 2016 г.) //Вятский край 2002.15 нояб.; Кировская правда. 2016. 17 мая.; Закон Пензенской области от 10 апреля 2006 г. № 1005-ЗПО «О Губернаторе Пензенской области» (ред. от 18 февраля 2016 г.); Закон Ульяновской области от 4 апреля 2006 г. № 31-ЗО «О Губернаторе Ульяновской области» (ред. от 31 мая 2016 г.) //Ульяновская правда. 2006. 5 апр.; 2016. 6 июня; Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области» (ред. от 24 декабря 2015 г.); Закон Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» (ред. от 29 января 2016 г.) //Правовая среда. 2007. 4 окт.; Нижегородские новости. 2016. 16 февр.; Закон Ульяновской области от 9 июня 2005 г. № 043-ЗО «О Правительстве Ульяновской области» (ред. от 9 марта 2016 г.) //Ульяновская правда. 2005. 15 июня; 2016. 14 марта; Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО «О Саратовской областной Думе» (ред. от 2 июня 2015 г.); Закон Самарской области от 10 мая 2007 г. № 32-ГД «О Самарской Губернской думе» (ред. от 5 мая 2012 г.) //Волжская коммуна. 2007. 15 мая; 2012. 11 мая; Закон Оренбургской области от 19 июля 1994 «О Законодательном Собрании Оренбургской области» (ред. от 24 августа 2015 г.) //Южный Урал. 2001.30 марта; Оренбуржье. 2015. 27 авг.

ренных федеральным законом»; 3) «выражение законодательным органом субъекта РФ недоверия руководителям органов исполнительной власти субъекта Федерации, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

Анализ Уставов (Основных законов) субъектов Приволжского федерального округа позволяет выявить следующие направления взаимодействия законодательных и исполнительных органов области как субъекта Федерации, сформулированные на основе положений федерального законодательства:

1) организационное взаимодействие:

– «требование Губернатором области созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта федерации, а также созывать вновь избранный орган законодательной власти области на первое заседание ранее срока, установленного Уставом (Основным Законом) области»¹;

– «назначение на должность и освобождение от должности вице-губернатора – первого заместителя Председателя Правительства области, первого заместителя Председателя Правительства области, заместителей Председателя Правительства области и министра финансов области»²;

– «рассмотрение законодательным органом субъекта федерации кандидатур, представленных губернатором и оформление решения о согласовании назначения кандидатур на должность вице-губернатора – первого заместителя Председателя Правительства области, первого заместителя Председателя

¹См.: например: ст. 55 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.); ст. 38 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 57 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.); ст. 67 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.).

²См.: Там же.

Правительства области, заместителей Председателя Правительства области, министра финансов области, прокурора области»¹;

2) взаимодействие при осуществлении контроля:

– «осуществление законодательным органом субъекта федерации контроля за деятельностью Правительства области по соблюдению и исполнению законов области, исполнению областного бюджета, исполнению бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдению установленного порядка распоряжения государственной собственностью области»²;

– «предоставление Губернатором области в областную Думу ежегодного отчета Правительства области о выполнении программ социально-экономического развития области; о результатах деятельности Правительства области: по вопросам, поставленным областной Думой»³;

3) взаимодействие в сфере государственного управления:

– «присутствие на заседаниях законодательного органа субъекта федерации, ее комитетов и комиссий, а также принятие участия в обсуждении рассматриваемых на этих заседаниях вопросов лиц, входящих в состав Правительства области, либо уполномоченных ими лиц»⁴;

– «присутствие депутатов областной Думы, председателя Счетной палаты области, руководителя аппарата областной Думы либо по поручению областной Думы или ее Председателя работников аппарата област-

¹ См.: например: ст. 21 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 42 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.).

² См.: например: ст. 22 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 27 Устава Пермского края от 7 сентября 2007 г. (ред. от 5 сентября 2015 г.); ст. 42 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.).

³ См.: например: ст. 67 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. №179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 21 Устава Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (ред. от 1 декабря 2015 г.); ст. 48 Устава (Основного закона) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (ред. от 2 марта 2016 г.).

⁴ См., например: ст. 21 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.); ст. 61 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.); ст. 49 Устава (Основного закона) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (ред. от 2 марта 2016 г.).

ной Думы на заседаниях Правительства области, коллегий министерств и ведомств, а также принятие участия в обсуждении рассматриваемых вопросов»¹;

4) взаимодействие в сфере правотворчества:

– «представление Губернатором области в законодательный орган субъекта федерации проектов законов области»²;

– «представление Правительством области проектов законов области»;

5) взаимодействие в сфере разрешения споров:

– «оспаривание (отмена) Губернатором области противоречащих законодательству правовые акты законодательного и исполнительного органа субъекта Федерации»³.

По-нашему мнению, принципы и формы взаимодействия выступают в роли конституционной системы сдержек и противовесов, которая направлена на рационализацию государственной власти в субъектах РФ, не ограничивают самостоятельность законодательной и исполнительной власти, не прерывают их деятельность, а наоборот, упорядочивают, направляют в единое русло.

Одним из средств сдерживания властей является воздействие одной власти на другую путем выражения недоверия, роспуска органа. Так законодательный орган субъекта может принять решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта или руководителям органов исполнительной власти субъекта Федерации, в назначении которых на должность этот орган принимал участие в соответствии с Основным Законом региона.

¹См., например: ст. 27 Устава Пермского края от 27 апреля 2007 г. (ред. от 5 сентября 2015 г.); ст.67 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г №179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 44 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.).

²См., например: ст. 21 Устава Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (ред. от 26 апреля 2016 г.); ст.67 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г №179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 49 Устава (Основного закона) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. (ред. от 2 марта 2016 г.).

³ См., например: ст. 67 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 55 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005г. (ред. от 28 апреля 2015 г.).

Согласно п.п. «б» п. 1 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ возможно досрочное прекращение функций полномочий регионального законодательного органа вследствие его роспуска, который осуществляется высшим должностным лицом субъекта РФ в следующих случаях:

а) принятия данным органом Основного Закона и закона субъекта Федерации, иного акта, которые противоречат Конституции России, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, Основному Закону российского субъекта, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган государственной власти российского субъекта не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

б) если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание;

в) если вновь избранный законодательный орган государственной власти российского субъекта в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание¹.

Считаем, что возможность прекращения полномочий органов государственной власти российских субъекта до истечения установленного срока полномочий (досрочно) не противоречит принципу разделения власти и самостоятельности их исполнения, так как вытекает из сущности системы сдержек и противовесов. Но при этом должен работать механизм, предотвращающий переход полномочий от одного органа к другому в результате роспуска или выражения недоверия. И роспуск, и недоверие должны преследовать только одну цель – обеспечение управление территорией субъекта в интересах населения.

Нормы о роспуске и недоверии в законодательстве всех территориальных субъектах Приволжского федерального округа сформулированы анало-

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

гично соответствующим нормам Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

В качестве еще одного механизма воздействия на законодательную власть со стороны высшего должностного лица субъекта можно назвать право на отклонение законодательных актов.

Так, в соответствии с п. «з» ч. 3 ст. 9 Закона Саратовской области «О Губернаторе Саратовской области», «Губернатор вправе отклонить принятые областной Думой законы, направляя их на повторное рассмотрение с обоснованием причин отклонения»¹.

Можно выразить несогласие с включением в гл. IV «Взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона «Об общих принципах...» ст. 26 «Ответственность за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации». В положениях данной статьи отсутствуют нормы о взаимодействии и формах взаимодействия органов законодательной и исполнительной властей. Здесь сосредоточено общее требование соблюдения регионального законодательства всеми находящимися на его территории предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности, общественными объединениями, гражданами. Положения данной статьи указывают на юридическую силу правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

Итак, как мы выяснили, взаимоотношения между законодательными органами и органами исполнительной власти субъектов – по своей сути это принципы и формы взаимодействия между указанными органами в целях

¹ Закон Саратовской области № 65-ЗСО от 31 октября 2000 г. «О Губернаторе Саратовской области» (ред. от 28 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2000. №10, 2016. № 14.

управления экономическими и социальными процессами в регионе в интересах его населения.

В области, как и в любом другом субъекте, формируются и функционируют органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Пределы их деятельности ограничены возложенной на них законом компетенции. При этом в законодательном порядке предусмотрены механизмы, обеспечивающие независимость и самостоятельность органов.

Компетенционное поле органов государственной власти субъекта определяется исходя из интересов территории, а также проживающего на ней населения. Компетенция данных органов власти закрепляется в Уставе области, законодательных актах, регулирующих статус высших органов государственной власти субъекта, в иных законодательных актах.

По нашему мнению, четкое разграничение компетенции между законодательным органом государственной власти и органом исполнительной власти субъекта будет осуществлено, если в уставном законодательном акте будет правильно разграничена компетенция указанных органов. Изучение уставных законов субъектов Приволжского федерального округа показало в основном наличие именно такого подхода в разграничении полномочий между законодательным органом, Губернатором области и Правительством области. Целесообразно было бы сохранить такой подход во всех законодательных актах области.

Границы компетенции органа очерчиваются сущностью его деятельности, предназначением органа государства в системе государственного управления в широком его понимании, что нередко указывается в законодательных актах, регулирующих деятельность того или иного органа. Так, например, согласно ч. 2 ст. 1 Закона Саратовской области от 5 сентября 1996 г. с посл. изм. и доп. «О Правительстве Саратовской области» «Правительство области правомочно решать все вопросы государственного управления, которые отнесены федеральным законодательством и законодательством области к компетенции органов исполнительной власти области».

Такие механизмы могут проявляться в принципах деятельности органов государственной власти области. Так в соответствии с законодательством территориальных субъектов Приволжского федерального округа, органы государственной власти области осуществляют возложенные на них полномочия в соответствии с принципами: законности, гласности, разделения властей, взаимодействия органов исполнительной власти области и законодательного органа области на основе разграничения функций и полномочий, приоритет прав и свобод человека и гражданина, личной ответственности¹.

К сожалению, принципы, регулирующие деятельность органов государственной власти области, не сформулированы в законодательстве Пензенской и Ульяновской областей: в их нормативных актах содержатся отсылочные нормы на Конституцию РФ и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Ограничения, связанные со статусом высшего должностного лица субъекта РФ и депутата законодательного органа субъекта РФ, на наш взгляд, являются одним из условий невмешательства в компетенцию друг друга. Так, действующие законодательные акты всех территориальных субъектов Приволжского федерального округа указывают на запрет, связанный со статусом Губернатора, касающийся ограничений, связанных с депутатской деятельностью, и ограничивается отсылочной нормой на федеральное законодательство².

¹См., например: ст. 3 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3 «О Законодательном собрании Нижегородской области» (ред. от 6 мая 2016 г.) //Правовая среда. 2011. 11 марта; Нижегородские новости. 2016. 24 мая; ст. 6 Закона Кировской области от 6 ноября 2002 г. № 1407-ЗО «О Губернаторе Кировской области» (ред. от 5 мая 2016 г.); ст. 5 Закона Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области»(ред. от 28 марта 2016 г.); ст. 3 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3223/740- IV-ОЗ «О Правительстве Оренбургской области» (ред. от 2 марта 2016 г.); ст. 3 Закона Нижегородской области от 27 сентября 2007 г. «О Правительстве Нижегородской области» (ред. от 29 января 2016 г.); ст.57 Устава Самарской области от 18 декабря 2006 г. №179-ГД (ред. от 11 января 2015 г.); гл. 2 Закона Кировской области от 26 июля 2001 г. № 4-59 «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области»(ред. от 5 мая 2016 г.); Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области»(ред. от 28 марта 2016 г.).

²См., например: ст.2 Закона Саратовской области от 31 октября 2000 г. №65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области» (ред. от 28 марта 2016 г.);ст. 68 Устава Самарской

Система сдержек и противовесов, лежащая в основе деятельности законодательной и исполнительной власти области, обеспечивает единство органов государственной власти.

Согласно ст. 5 Конституции РФ в Российской Федерации действует единая государственная власть, которая распространяется на всю территорию России. В свою очередь, государственная власть субъектов структурно образует единую государственную власть Российской Федерации.

Из этого следует, что государственная власть области является составной частью единой государственной власти и распространяется на всю территорию области.

Для организации системы государственной власти области, как и любого другого субъекта РФ, существенное значение имеет конституционная норма о единстве системы государственной власти Федерации и ее составных частей. Так, положение ч. 2 ст. 77 Конституции РФ гласит: «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

А. Бланкенагель убежден, что «юридическая наука не всегда обращала внимание на положение части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации и не предлагала какого-либо ее убедительного толкования»¹. Если исходить из формулировки ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, то можно сделать вывод, о том, что существует единая система исполнительной власти в Российской Федерации.

области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (ред. от 11 января 2016 г.); ст. 24 Устава Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-З (ред. от 21 июня 2016 г.).

¹ См.: Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 125.

В связи с наличием конституционного положения о единстве в юридической науке проводились многочисленные исследования взаимодействия различных уровней публичной власти¹, которые, к сожалению, лишь констатировали необходимость такого всестороннего взаимодействия².

Анализ действующих законодательных актов территориальных субъектов Приволжского федерального округа практически не дал нам материала для формирования целостного представления о системе, единстве и структуре исполнительных органов государственной власти области³.

Нужно подчеркнуть, что на федеральном уровне отсутствует Федеральный закон «О системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации», есть только Указ главы Российского государства от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 12.05.2016 г.)⁴, который определяет формирование структуры федеральных органов исполнительной власти. Представляется, что принятие подобного закона будет способствовать формированию эффективной системы и структуры органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

¹См., например: *Ефремов А.А.* Реализация конституционного свободного перемещения финансовых средств (на анализе рынка корпоративных эмиссионных ценных бумаг): дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 78; *Батюк А.В.* Правовые основы договорных отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 11.

²См., например: *Анненкова В.Г.* Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 386 с.; *Опратов В. И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти (на примере областей Центрального федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 23 с.; *Елканова А.З.* Некоторые аспекты взаимоотношений федерального центра Российской Федерации и республик Северного Кавказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 20 с.

³См., например: Закон Кировской области от 26 июля 2001 г. «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» (ред. от 5 мая 2016 г.); Закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (ред. от 8 октября 2014 г.); Закон Нижегородской области от 31 марта 2010 г. № 62-З «О системе исполнительных органов государственной власти Нижегородской области» // *Правовая среда*. 2010. 15 апр.

⁴См.: СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; 2016. № 20. Ст. 2820.

Анализ законодательства территориальных субъектов Приволжского федерального округа о деятельности органов исполнительной власти и их системном единстве (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ) свидетельствует о недостаточном закреплении данных базовых принципов¹. Сложно понять, в чем заключается единство власти, и какие процедурные способы существуют для его реализации.

В Российской Федерации признается местное самоуправление. В связи с этим актуализируется вопрос о действии принципа единства государственной власти, закрепленного в ст. 5 Конституции РФ в отношении местного самоуправления. Согласно ст. 12 Конституции РФ, закрепившей организационное обособление местного самоуправления, вести непосредственно речь о единстве государственной власти весьма проблематично. Однако, переплетение государственных и муниципальных начал в современном законодательстве о местном самоуправлении ломает традиционное представление о единстве государственной власти с охватом лишь государственных структур.

Рассмотрение вопроса природы местного самоуправления не входит в предмет настоящего исследования, поэтому мы ограничимся теми его существенными признаками, которые помогают понять единство государственной власти в пределах конкретных территориальных образований.

Местное самоуправление, как и государственное управление, представляет собой вид публично-властной деятельности на территории области. Органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий опираются на конституционные, федеральные, региональные нормы о местном самоуправлении, реализуют переданные областью государственные полномочия. Местное самоуправление, как вид публичной власти, признается Конституцией РФ, в которой предусмотрена ответственность органов и

¹См., например: Закон Ульяновской области от 30 декабря 2005 г. № 158-ЗО «О системе исполнительных органов государственной власти Ульяновской области» (ред. от 2 февраля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2006. 6 янв.; 2016. 4 февр.; Закон Пензенской области от 20 сентября 2005 г. №842-ЗПО «О системе исполнительных органов государственной власти Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2005. 30 сент.

должностных лиц местного самоуправления перед государством за нарушение законодательства области.

Принцип единства государственной власти включает и муниципальный уровень публичной власти. Единство власти обеспечивается взаимодействием государственных и муниципальных органов власти при решении единых государственных задач в пределах муниципального образования.

Не ликвидируется этот недостаток и специальными положениями области, регулирующими деятельность органов исполнительной власти в различных областях и сферах государственного управления¹.

С.И. Некрасов и С.В. Нарутто отмечали, что современные теоретические разработки касаются в основном вопроса единства государственной власти². А.Н. Чертков рассматривает единство системы власти через призму единства государственной власти в целом, где наблюдается смешение данных категорий³.

Наличие общих государственных и муниципальных интересов в социально-экономических сферах деятельности органов власти должно найти отражение в законодательстве прежде всего в виде положений о порядке взаи-

¹ См., например: Постановление Правительства Саратовской области от 10 июля 2007 г. «Вопросы Министерства образования Саратовской области» (ред. от 12 января 2016 г.) // Саратовская областная газета. 2007. 17 июля; Постановление Правительства Ульяновской области от 9 декабря 2013 г. № 590-П «Об утверждении положения о Министерстве образования и науки Ульяновской области» (ред. от 16 мая 2016 г.) // Ульяновская правда. 2013. 12 дек.; 2016. 19 мая.; Постановление Правительства Пензенской области от 31 января 2013 г. № 33пП «Об утверждении положения о Министерстве труда, социальной защите и демографии пензенской области» (ред. от 12 июля 2016 г.) // Пензенские губернские ведомости. 2013. № 17. С. 14; URL:// www.penza.ru, 31.07.2016; Постановление Правительства Самарской области от 14 апреля 2004 г. № 13 «О территориальной подсистеме Самарской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 4 июня 2013 г.) // Волжская коммуна. 2004. 24 апр.; 2013. 6 июня и др.

² См., например: *Нарутто С. В.* Разграничение компетенции и единство системы государственной власти Российской Федерации. Владивосток, 2001. 164 с.; *Нарутто С.В.* Федерализм и единство государственно-правовой системы России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 471 с.; *Некрасов С.И.* Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации: Федерация и субъекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 224 с.

³ См.: *Чертков А. Н.* Практика Конституционного Суда Российской Федерации в решении правовых проблем федеративных отношений // *Право и политика.* 2005. № 10. С. 64.

модействия, координации действий, разрешении разногласий. Законодательные пробелы о сотрудничестве не устраняются в достаточной мере и положениями об органах исполнительной власти российских субъектов, уполномоченных осуществлять управление в соответствующей сфере деятельности.

Подводя итог вышеизложенному, нужно отметить:

во-первых, нет необходимости рассуждать о фактическом равенстве ветвей властей или о верховенстве одной над другими, можно лишь говорить о самостоятельности и уравновешенности ветвей власти, исходя из принципа единства государственной власти, которые приводят к таким формам взаимодействия как обращение, участие и выражение в организации государственной власти в регионах;

во-вторых, можно выделить следующие формы взаимодействия законодательной и исполнительной власти в субъектах: 1) организационное взаимодействие; 2) взаимодействие при осуществлении контроля; 3) в сфере государственного управления; 4) правотворчества; 5) в области разрешения споров. Они обеспечивают действие системы сдержек и противовесов, и направлены на рационализацию государственной власти в регионах в целях управления экономическими и социальными процессами в регионе в интересах его населения;

в-третьих, в ходе анализа основ единства системы органов исполнительной власти в Российской Федерации аргументируется необоснованность включения в гл. IV Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ ст. 26 «Ответственность за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации». В положениях данной статьи отсутствуют нормы о принципах и формах взаимодействия органов законодательной и исполнительной властей;

в-четвертых, равенство ветвей власти выражается в ответственности перед народом и законом, а также в выборе средств и методов воздействия на общественные отношения или в предупреждении и пресечении угроз конституционному строю, и по обеспечению прав и свобод человека. Поэтому представляется целесообразным принять законодательный акт «Об ответственности

органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации», что повысило бы дисциплину в органах государственной власти в части соблюдения Конституции РФ, федерального законодательства, законодательства области, соблюдения отправных начал построения власти в субъектах Федерации.

2.3. Организация государственной власти субъектов Российской Федерации в правовых позициях Конституционного Суда РФ

Мнения ученых-юристов по вопросу определения понятия правовых позиций Конституционного Суда РФ достаточно разнообразны¹.

Приведем несколько подходов в понимании сущности правовых позиций:

– правовые позиции это широкое правотворческое (а не отнюдь не индивидуально-конкретное) значение решений Суда, основанное на том, что они действуют непосредственно и не требуют подтверждения других органов²;

– правовые позиции являются результатом судебного толкования, юридическим основанием итогового решения органа конституционного контроля, его общеобязательного характера³;

– правовые позиции – это правовые положения общего характера, являющиеся результатом истолкования органом конституционного контроля

¹ См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации М., 1998. С. 248; *Лучин В.О., Мойсенко М.Г.* Формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма. М., 2000. С. 58; *Саликов М.С.* О сущности правовых позиций Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2003. №1(37). С. 14; *Таева Н.Е.* Влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на законодателя // Право и государство: теория и практика. 2014. №12(120). С.19,20; *Кряжкова О.Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2004. С.8; *Петрова Д.В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его деятельности и конституционного судопроизводства. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Пенза, 2008. С. 5 и др.

² См.: *Колесников Е. В.* Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2000. С. 260.

³ См.: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 74.

Конституции и выявления им конституционного смысла законов, снимающие конституционно-правовую неопределенность¹;

– «правовые позиции – это особый юридический источник, суммарно отражающий в определенных формах и с помощью различных способов, приемов и средств коллективную волю Конституционного Суда (его большинства)»²;

– правовые позиции – это правовой феномен в российской правовой системе, который обусловлен особой правовой ролью органа конституционного контроля, юридической силой его решений³;

Все перечисленные подходы говорят о значении правовых позиций в понимании государственно-правовой действительности. Именно правовые позиции развивают конституционную теорию и практику, определяют перспективы развития федеративных отношений в нашей стране. Как отмечает В.Д. Зорькин, правовые позиции органа конституционного контроля ориентированы на конституционные ценности, на «реальное расширение конституционного поля»⁴.

Федерализм как принцип конституционного строя оказал большое влияние на построение территории Российской Федерации, создание организационных основ власти и управления. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в этой области направлены на сохранение государственного единства, суверенитета России, гармоничное распределение компетенции в федеративном государстве, защиту принципов федерализма⁵.

В ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ определены основные начала работы региональных органов государственной власти. Остановимся на ка-

¹Витрук Н.В. Верность Конституции. М., 2008. С. 69.

²См.: Лучин В. О., Мойсеенко М. Г. Указ.соч. С. 58.

³См.: Саликов М.С. О сущности правовых позиций Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2003. №1(37). С. 14.

⁴Зорькин В.Д. Конституционные основы российского права в контексте международного правопорядка // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. №9. С. 129.

⁵Фарукишин А.М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по некоторым вопросам российского федерализма // Ученые записки Казанского университета. Серия: гуманитарные науки. 2008. Т. 150. №7. С. 95.

ждом из названных принципов и кратко проанализируем, как они отражаются в правовых позициях Конституционного Суда РФ.

Государственная и территориальная целостность Российской Федерации. Базовое начало сохранения территориального единства неоднократно отстаивалось Конституционным Судом РФ с начала 90-х годов. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г., посвященном проверке конституционности некоторых актов Республики Татарстан¹. Поскольку Конституция РСФСР не предоставляла республикам права выхода из состава Федерации, в этом Постановлении отмечалось, что «одностороннее установление Республикой Татарстан такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного федеративного государства и национального единства населяющих его народов»². Конституционный Суд рассматривал любые действия, имеющие целью нарушение государственного единства, как умаление основ конституционного строя Российской Федерации и несовместимые с международными нормами о правах человека и народов.

В Постановлении Конституционного Суда РФ по «чеченскому делу», Суд установил: «государственная целостность – важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод»³. Другим Постановлением Су-

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР", Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года "О референдуме Татарской ССР", постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан"». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. №10-П// Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 4–5; Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2-х т. / под ред. Б.С. Эбзеева. Т. 1. М., 2001. С. 242-246.

да подчеркивалось, что «обеспечение целостности и неприкосновенности территории России возлагается на Вооруженные Силы России»¹.

Одной из основных задач Федерации признается обеспечение финансово-экономического, государственного единства и целостности Российской Федерации. Это предполагает такое нормативно-правовое регулирование финансово-экономических отношений, «которое способствовало бы достижению указанной конституционной цели и поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации и ее субъектов»². Не должно происходить умаление финансовой самостоятельности субъектов Федерации, которой они обладают в смысле ст. 73 Конституции.

Необходимость обеспечения государственной целостности привела Конституционный Суд РФ к решению о нецелесообразности создания политических партий в регионах. В Постановлении Суда от 1 февраля 2005 г. № 1-П орган конституционного контроля отметил, создание региональных политических партий, которые бы стремились к отстаиванию преимущественно своих интересов (региональных и местных), могло бы привести к посягательству на основы российского федеративного устройства и, как следствие, подрыву государственной целостности и нарушению единства системы государственной власти³.

Таким образом, в решениях Конституционного Суда РФ государственная целостность и территориальное единство рассматриваются двояко: как консти-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.11.2011 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 6.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1.02.2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия"» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

туционный принцип российского федерализма и как основа единства конституционного-правового статуса человека граждан на всей территории России. Они обеспечиваются социально-экономическими и организационно-правовыми гарантиями.

Распространение суверенитета России на всю ее территорию. Решениями Конституционного Суда РФ сформулировано положение о том, что «полнота государственного суверенитета изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам, чем обуславливается и характер федеративного устройства Российской Федерации...»¹, «...Республики (государства) как субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом и потому не имеют права выхода из Российской Федерации, что служит гарантией сохранения государственной целостности России», – отмечалось еще в Постановлении органа конституционного контроля от 24.11.1995 г. «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»².

Признание за республиками суверенитета в условиях такой правовой ситуации, когда остальные субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы равноправие субъектов Российской Федерации, предусмотренное Конституцией РФ. В своем Определении от 6 декабря 2001 г, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «реализация принципа равноправия была бы поставлена под сомнение, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 2728; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

² См.: СЗ РФ.1995. № 48. Ст. 4692.

с суверенным государством¹. Российский орган конституционного контроля провозгласил: «полнотой государственного суверенитета обладает лишь Российская Федерация в целом, субъекты Федерации его лишены. Это служит обеспечению не только государственного суверенитета как основы конституционного строя России, но и реализации такого принципа федерализма как равноправие субъектов Российской Федерации». Как справедливо отмечает В.В. Мамонов суверенитет не только предоставляет государству определенные права, но и налагает на него обязанности, связанные, в частности, с обеспечением национальной безопасности, защитой собственной территории от международных террористических организаций².

Верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Чтобы гарантировать верховенство, прямое действие и защиту российской Конституции, ее распространение на всю государственную территорию, Постановлением от 4 апреля 2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ обосновал конституционность пределов федерального вмешательства³. Органы публичной власти субъектов Федерации и должностные лица обязаны соблюдать федеральную Конституцию и федеральные законы, а меры федерального воздействия должны быть соразмерными, адекватными.

В Постановлении от 18.07.2003 г. Российский Конституционный Суд пришел к обоснованному выводу о том, что учредительный документ субъекта Федерации – это неразделенный правовой акт, который обладает высшей юридической силой, и возглавляет систему правовых актов субъекта Федера-

¹См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6.12.2001 г. по запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71–73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 13.

³См.: СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

ции. Все предписания конституций и уставов субъектов, содержащиеся в их тексте, обладают конституирующим и учредительным характером¹.

Отправные начала построения Российской Федерации, учредительный характер конституционных актов – действующей Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ – направлены на обеспечение единого конституционного, правового пространства, соответствие региональной системы законодательства федеральной.

Единство системы государственной власти. Принцип единства системы государственной власти служит обеспечению целостности государственного механизма в целях осуществления внутренних и внешних функций государства. Этот принцип является руководящим не только в области создания и деятельности федеральных органов государственной власти, но и региональных органов государственной власти.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ определены основы основ организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конкретизируя их, законодатель ограничен в своем усмотрении конституционными положениями об организации власти в Российской Федерации как демократическом, федеративном и правовом государстве.

Общеизвестно, что российские субъекты самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами, закрепленными в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. В Постановлении Суда от 15 декабря 2006 г. № 10-П говорится о том, что субъекты Федерации не вправе осуществлять данное правомочие, нарушая конституционный принцип единства системы российской государственной власти, и

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. «По делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

должны реализовывать его в тех правовых пределах, которые определены Конституцией РФ и федеральным законодательством¹.

В других Постановлениях Конституционный Суд РФ отметил, что «принцип единства системы государственной власти определяет правовые и организационные основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Федерации, организационной и функциональной самостоятельности органов законодательной власти, единые принципы и правила функционирования исполнительной власти»².

Именно конституционный принцип единства государственной власти требует от субъектов Федерации, «чтобы они исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти»³. Этот принцип положен в основу организации и функционирования всех публичных органов власти в стране. Он относится к разряду приоритетных в сфере построения региональных органов государственной власти.

Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Установленное в Российской Конституции в качестве основы конституционного строя для России в целом, разделение властей обязательно для федерального уровня, а также для организации публичной власти в субъектах России⁴. Вышеуказанный принцип – это конституционно-правовое начало, предполагающее разделение полномочий между органами

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 400.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 3.02.2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области" в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 890; Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371; Мотивировочная часть Определения Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.05.1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми"» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

законодательной, исполнительной и судебной власти, а также их баланс, взаимное уравнивание, недопустимость концентрации всех функций у одной из ветвей власти.

В одном из Постановлений Конституционного Суда отмечалось, что «разделение единой государственной власти на три ветви власти предполагает установление определенной системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает монополизацию власти. Должно обеспечиваться не только самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие»¹. Этот принцип в условиях правового государства предполагает четкое установление компетенции всех государственных органов.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Различные аспекты разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов находили свое отражение в некоторых решениях Конституционного Суда². Из этих решений Конституционного Суда РФ вытекает следующая система общих правовых позиций в области разграничения полномочий:

– «Сфера совместного ведения – конкурирующая сфера правового регулирования. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Фе-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собр. законодательства Росс. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

² См.: Постановление от 1.02.1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области; Постановление от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 707; Постановление от 9.01.1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429; Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // 2000. № 25. Ст. 2728.

дерации и субъектов Российской Федерации субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование. Субъекты Федерации вправе осуществлять «опережающее» правовое регулирование»;

– «Допускается возможность регулирования разграничения полномочий между уровнями власти помимо Конституции Российской Федерации и федерального закона иными нормативными правовыми актами федеральных органов власти. В современных условиях конкретизация конституционного разграничения полномочий осуществляется федеральным законодателем»;

– «Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, договорами, соглашениями не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти»;

– «Разграничение государственных полномочий следует осуществить, исходя из принципа subsidiarity, передавая на нижний уровень государственной власти наиболее приближенные к населению полномочия, решаемые им наилучшим образом».

Самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий.

Российский орган конституционного контроля обращался к разным аспектам формирования и функционирования органов публичной власти российских субъектов. В частности, орган конституционного контроля отмечал, что при осуществлении публичной власти органы государственной власти субъекта должны опираться на принципы, установленные Конституцией РФ: правового федеративного демократического государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1); единства системы публичной власти (ч. 3

ст. 5); осуществления публичной власти на основе принципа разделения властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (ст. 10)¹.

Неоднократно подчеркивалась данным Судом необходимость обеспечения самостоятельности органов государственной власти субъектов. Этот принцип определен как право и гарантия органов государственной власти субъекта Федерации на самостоятельное, беспрепятственное осуществление принадлежащих им конституционных полномочий. Констатировано, что федеральный законодатель не вправе принимать решения, блокирующие возможность российских субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией РФ, и которые умаляли бы право населения субъектов Федерации на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни².

Рассматривая вопрос взаимоотношений данных органов законодательной и исполнительной власти, российский орган конституционного контроля резюмировал, что «не должно быть противоречий между подконтрольностью и подотчетностью исполнительной и законодательной власти и принципом разделения властей»³. Таким образом, орган конституционного контроля предписывал законодателям и правоприменителям сбалансировано и непротиворечиво реализовывать отправные начала построения государственной

¹ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» //СЗ РФ.1996.№ 4. Ст. 409.

² Определение Конституционного Суда РФ от 4.12.2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» //СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 129.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» //СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

власти субъектов Федерации, поскольку их противопоставление могло привести к нарушению работы всего регионального механизма власти.

Разъяснения Конституционного Суда РФ по вопросам организации исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации вызывали и вызывают общественную и научную дискуссии¹. В этих решениях данный суд пришел к выводу, что право законодательного (представительного) органа субъекта Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя России. Однако такое участие не должно препятствовать работе органов исполнительной власти, лишая их самостоятельности при осуществлении принадлежащих им конституционных полномочий.

Не вполне последователен был орган конституционного контроля в вопросе о наделении полномочиями высших должностных лиц российских субъектов Федерации. Первоначально, в 1996 г. Конституционный Суд РФ признал, что глава администрации не может избираться Законодательным Собранием субъекта, а избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя. В противном случае нарушается принцип самостоятельности и подрываются конституционные основы формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ².

¹См., например: Постановления от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1.02.1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области, от 10.12.1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области и от 7.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» и др.

²См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» //СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

Впоследствии, в Постановлении от 21.12.2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ правовую позицию несколько изменил и сформулировал тезис о том, что на отдельных этапах развития страны федеральный законодатель вправе выбрать наиболее эффективные механизмы организации государственной власти. Это правило распространяется и на процедуру наделения полномочиями органы государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции России. То есть Суд признал за федеральным законодателем, устанавливающим общие принципы организации исполнительных органов государственной власти, право возложить на Президента функции по участию в наделении каждого гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. При этом должны соблюдаться конституционные принципы и нормы, обеспечиваться сбалансированное сочетание полномочий и интересов всей Федерации, с одной стороны, и ее субъектов, – с другой стороны¹.

Изменение правовой позиции российского органа конституционного контроля по этому вопросу, на наш взгляд, показывает, что за десять лет (с 1996 по 2005 гг.) в отношениях Федерации и ее субъектов произошли определенные изменения. Преобладавшая в первые пять-семь лет после принятия Конституции РФ 1993 г. тенденция самостоятельности региональных властей, децентрализации, договорной передачи части полномочий сменилась процессом централизации. Последняя повлекла за собой усиление контроля Федерации за вопросами организации власти в субъектах Федерации, создание федеральных округов, выстраивание единого правового пространства.

Самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления. В своих постановлениях Конституционный Суд РФ сформулировал тезис о том, что Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» не предусматривают различий в правовом статусе муниципальных образований. Муници-

¹ См.: СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

пальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одинаковыми конституционными правами и гарантиями. Между ними нет отношений подчиненности, и, следовательно, органы одних муниципальных образований не вправе применять санкции в отношении органов и должностных лиц других муниципальных образований¹.

Гарантии самостоятельности органов местного самоуправления заключаются в том, что контроль государства за деятельностью местных органов управления может осуществляться только в предусмотренных законом рамках. Противозаконный характер систематического контроля государства за деятельностью органов местного самоуправления, который не только прямо допускает вмешательство в их деятельность, но и позволяет контролирующему органу самому определять степень соразмерности такого вмешательства значимости охраняемых интересов, был признан Конституционным Судом РФ противоречащим конституционным установлениям².

Важной составляющей самостоятельности любых территориальных структур выступает финансовая самостоятельность. При этом «степень финансовой самостоятельности определяется компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством»³.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» //СЗ РФ. 1997. №42. Ст. 4902; Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 г № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. №46. Ст. 4905

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст.4943.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 г № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в свя-

Большое значение имеют решения Конституционного Суда, правовые позиции которых указывают на принципы организации власти в субъектах Федерации, не нашедших своего закрепления в Федеральном законе от 6 октября № 184-ФЗ.

Так, например, орган конституционного контроля неоднократно упоминал о необходимости одновременного учета интересов Российской Федерации и ее субъектов при принятии решений по вопросам, находящимся в совместном ведении¹. В другом своем решении Конституционный Суд РФ расширил действие этого принципа, отметил, что в целом принцип согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов должен учитываться при распределении и осуществлении полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов².

Конституционный Суд обращал внимание на важность использования принципа взаимодействия в организации государственной власти субъектов Федерации и во взаимоотношениях этих органов с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления. В частности, орган конституционного контроля отметил, что выражение и учет мнения муниципального сообщества относительно кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не нарушает ст. 12 Конституции РФ, а представляет собой одну из форм организационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти³.

Подводя итог, можно отметить следующее.

Функционирование федерации как сложного государственного образования напрямую зависит от степени конституционного закрепления и последовательной реализации принципов ее построения. Поэтому принципы орга-

зи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» //СЗ РФ. 2011. №15. Ст.2190;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9.01.1998 г. № 1-П //СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 г. № 8-П // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П //СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

низации государственной власти в субъектах должны быть согласованы между собой, а решения Конституционного Суда РФ направлены на сохранение исторически сложившегося государственного единства страны, которое базируется на соединении национального и территориального подходов в построении российской государственности.

Отправные начала построения органов государственной власти субъектов Российской Федерации как совокупность идей и законодательных положений в целом базируются на правовых позициях Конституционного Суда РФ, которые конкретизируют содержание всех основных конституционных принципов Российского федерализма.

Анализ практики Конституционного Суда за более чем 20-летний период свидетельствует о том, что орган конституционного контроля уделял внимание «глобальным» вопросам – суверенитета в федеративном государстве, обеспечения государственной целостности, единства правового пространства, реализации отдельных принципов федерализма и конституционного строя. Решения органа конституционного контроля были посвящены также процессу выстраивания властной вертикали в регионах (вопрос об избрании, наделении полномочиями глав субъектов Федерации), причем здесь не наблюдалась преемственность правовых позиций. В меньшей степени были разъяснены особенности взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также внутри системы органов власти субъектов, правовые основы интеграции субъекта в глобальное пространство.

Как показывает анализ правовых позиций органа конституционного контроля, принципы согласования интересов Федерации и субъектов и взаимодействия органов различных уровней власти были сформулированы в качестве самостоятельных принципов организации государственной власти в субъектах, но не нашли своего закрепления в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

ГЛАВА 3. ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Конституционно-правовые основы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в международных отношениях

Развитие демократии определяется активизацией международной деятельности субъектов федерации. Международная интеграция, глобализация, информатизация общества, технологический и промышленный рост, общность интересов сопряженных территорий, и другие социально-экономические вопросы стали приобретать большее значение в области международных отношений, в развитии которых важную роль играют субъекты федерации.

Относительно субъектов Приволжского федерального округа можно отметить следующие условия, способствующие развитию международных и внешнеэкономических связей. В первую очередь, это хорошая инфраструктура – инженерная, транспортная, логистическая. В регионах вырабатываются мощные объемы электроэнергии. Субъекты Приволжского федерального округа пересекаются федеральными трассами, развито железнодорожное сообщение. Еще одно транспортное преимущество – река Волга. Помимо этого, имеется государственная граница с Казахстаном, а это выход в Центральную Азию и Китай. Развита собственная региональная газо- и нефтедобыча с полной переработкой нефти. Кроме того, здесь низкая себестоимость строительства жилья, промышленной и коммерческой недвижимости. Добавим сюда богатые минерально-сырьевые ресурсы. Регионы обладают высоким потенциалом квалифицированных трудовых ресурсов, сформированным деятельностью ВУЗов, НИИ и проектных институтов. Анализ социально-экономических показателей субъектов Приволжского федерального округа первого полугодия 2016 г. позволяет отметить, что внешнеторговый оборот составил 28772,5 млн. долл. США, из них 4888,5 млн. долл. США пришлось на Самарскую область и 216,4 млн. долл. США на Пензенскую область, что способствовало увеличению средне-

душевых доходов населения, среднемесячной заработной платы, роста оборота розничной торговли, увеличению объема платных услуг¹.

Международные отношения субъектов Федерации базируются на положении п. «о» ст. 72 Конституции. Указанная статья Основного закона РФ определяет предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. На основе конституционного перечня предметов совместного ведения происходит размежевание полномочий между органами публичной власти Федерации и ее субъектов, в том числе и в сфере международных отношений.

Из основы верховенства Основного закона России и федеральных законов на всей территории России следует, что нормативные правовые акты, которыми определяют полномочия органов публичной власти всех уровней, должны соответствовать Конституции РФ независимо от того, какой субъект их принял (Российская Федерация, или иной субъект в ее составе)².

Таким образом, конституционный способ разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти российских субъектов в сфере внешнеэкономических и международных связей будет основываться на следующих положениях:

1) принципы разделения властей и федеративного устройства Российского государства составляют базис конституционного разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

2) основополагающими предпосылками для дальнейшего разграничения полномочий между органами публичной власти являются: во-первых, установление предметов исключительного ведения Федерации в международной сфере, во-вторых, разграничение предметов ведения между органами

¹ См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL:<http://www.gks.ru> (дата обращения: 31.07.2016).

² Такой подход не совсем точно выражен в Конституции РФ. Например, в п. «а» ст. 72 Конституции РФ в отношении республики обеспечивается соответствие Конституции РФ и федеральным законам только конституций и законов республик, а в отношении иных субъектов – всех нормативных правовых актов.

власти всех уровней по вопросу международных и внешнеэкономических связей.

Опираясь на положение ч. 2 ст. 76 Российской Конституции, нужно отметить, что федеральными законами осуществляется определение конкретных полномочий органов государственной власти в сфере совместного ведения. Далее на основании федерального закона субъекты РФ осуществляют свое правотворчество путем разработки принятия региональных законов, а также иных правовых актов, для закрепления полномочий органов государственной власти субъекта в пределах предмета совместного ведения. Таким образом, Конституция РФ закладывает лишь основы разграничения полномочий. Детальнейшая конкретизация полномочий в области международных и внешнеэкономических связей осуществляется законодательными и иными правовыми актами.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закрепил то, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов в области международных связей, среди которых: заключение внешнеэкономических соглашений субъекта; реализация международного сотрудничества в соответствии с российским законодательством, в том числе приграничного сотрудничества, участие в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Основополагающим нормативно-правовым актом, устанавливающим общие положения координации международных связей российских субъектов, является Федеральный закон от 4.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации между-

народных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015 г.)¹ (далее - Федеральный закон от 4.01.1999 г. № 4-ФЗ).

Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в сфере международных и внешнеэкономических контактов осуществляется и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Часть 1 ст. 1 указанного выше Закона гласит: «субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели». То есть органы государственной власти субъектов с согласия Правительства РФ имеют право заключать соглашения с органами государственной власти иностранных государств, но не имеют права заключать подобные соглашения непосредственно с иностранными государствами. При этом заключенные соглашения независимо от их содержания не признаются международными договорами.

Раньше положения о возможности субъектов участвовать в международных отношениях закреплялись в Договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти (например, такой договор существовал с федеральным центром у Саратовской области 1997 г. (прекратил свое действие)². Нужно напомнить, что ранее в результате заключения и исполнения подоб-

¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4381.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ных договоров одни субъекты РФ безосновательно получали преимущества перед другими, происходило перераспределение предметов исключительного ведения Федерации, предметов совместного ведения.

Больше того, некоторые учредительные документы указывали на международную правосубъектность российских регионов¹, что противоречило действующему уже на тот период законодательству. Подобные положения противоречили Конституции РФ (п. «к» ст. 71), Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 12 марта 2014 г.)², поскольку внешнеполитические, международные отношения отнесены Российской Конституцией 1993 г. к исключительной компетенции Федерации.

Причина такого противоречия, на наш взгляд, состояла в том, что Основной закон России, Федеративный договор не давали расшифровки понятию «международные и внешнеэкономические связи» и не определяли право субъектов РФ на заключение соглашений, которые являлись бы международными договорами.

Часть 1 ст. 26.7 Федерального закона № 184-ФЗ предусматривает заключение договоров о разграничении полномочий лишь в том случае, «...если это обусловлено экономическими, географическими особенностями субъекта Российской Федерации и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий...».

Анализ конституционных и федеральных законов, и других правовых актов позволил выявить основные принципы организации и деятельности органов государственной власти российских субъектов в международных и договорных отношениях:

¹ См.: Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-3 «О правовых нормативных актах Воронежской области»; Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ (ред. от 3 марта 2016 г.); Устав (Основной закон) Саратовской области от 5 апреля 1995 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: СЗ РФ.1995. №. 29. Ст.2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

Принцип координации. Принцип координации действия центральных органов власти и субъектов (составных частей) в рамках федеративного государственного устройства играет важную роль. Государственный суверенитет распространяется на все сферы жизни общества. Международные отношения не являются исключением. Только федерация обладает правом решения принципиальных вопросов. Согласованные действия федерации и ее субъектов в международной и внешнеэкономической сферах обеспечивают стабилизацию конституционно-правовой системы, выстраивание гармоничных взаимоотношений национального и международного права.

Согласно Указу Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «общая координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и обеспечение разграничения прав субъектов и государства возложены на МИД РФ, имеющий специальные подразделения в своем аппарате, а также консультативные органы, созданные в этих целях»¹. При Министерстве иностранных дел России были образованы Совет глав субъектов Российской Федерации (СГС)², Территориальные органы – Представительства Министерства иностранных дел РФ на территории России³ предназначены для реализации государственной политики в сфере международных отношений на территории соответствующего (щих) субъекта (ов) РФ и обеспечивают возможности участия регионов в подготовке предложений по той или иной внешнеполитической деятельности, и оказывает им поддержку в развитии международных отношений и связей в области внешней экономики.

¹См.: Указ Президента РФ от 11 июля 11.07.2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» (ред. от 31 марта 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880; СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1983.

²См.: Положение о Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утв. Распоряжением Министра иностранных дел РФ № 17019/гс от 29 апреля 2003 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³См.: Приказ Министерства иностранных дел РФ от 22 ноября 2011 г. № 21341 «Об утверждении Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории Российской Федерации (ред. от 5 июня 2014 г.) //Российская газета. № 29, 10.02.2012.

Общая координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ со стороны МИД РФ способствует осуществлению их деятельности в лице представительств по привлечению инвестиций страны пребывания в экономическую, социальную, культурную и гуманитарную сферы субъекта федерации.

Основную роль в поддержке международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и отношениях по их координации выполняют и заграничные учреждения МИД, которые оказывают содействие субъектам во внешнеэкономических связях непосредственно за рубежом. В целях оказания содействия развитию международных и внешнеэкономических связей субъектов в пресс-центре Министерства иностранных дел России регулярно проводятся мероприятия - презентации экономического и инвестиционного потенциала, международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Первые презентации регионов России, среди которых были территориальные субъекты Приволжского федерального округа, проводились в мае – ноябре 2001 г. Они были организованы для представителей иностранного дипломатического корпуса и зарубежных средств массовой информации в рамках общей работы МИД и субъектов РФ. Первоочередной целью проводимых презентаций было желание России показать зарубежным государствам реальные сдвиги в социально-экономическом, политико-правовом развитии своих регионов¹.

В положениях Федерального закона 4.01.1999 г. № 4-ФЗ (ст.1) указано: «субъекты Российской Федерации осуществляют международные и внешнеэкономические связи в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законодательством и только с согласия Правительства Российской Федерации на основании обращения органов исполнительной власти субъектов Федерации при наличии положительного заключения Министерства ино-

¹ См.: Официальный сайт Министерства иностранных дел. URL:[http:// www..mid.ru](http://www.mid.ru) (дата обращения: 31.07.2016).

странных дел РФ, Министерства юстиции РФ и других федеральных органов исполнительной власти».

Анализ норм вышеуказанного закона позволил нам определить процедуры координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, которые сводятся к следующему:

а) в соответствии с п. 1 ст. 1 «субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законодательством, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели»;

б) в соответствии с п. 2 ст. 1 «органы государственной власти субъекта имеют право на ведение переговоров, а также заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей».

Субъекты России вправе заключать соглашения с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств только при наличии обязательного согласования с заинтересованными федеральными органами власти. Соглашения, заключенные между субъектами России и субъектом, административно-территориальными образованиями другой страны направляются в Министерство иностранных дел РФ.

Глубокие изменения, которые происходят в экономике России, глобальная экономическая интеграция побуждает к поиску новых форм экономического сотрудничества российских субъектов Федерации с иностранными государствами и их составными частями. В последнее время заметно активизировались взаимоотношения России со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, ЕвразС, БРИКС и др. Развитие национальной инновационной системы предполагает активное участие в этом процессе субъектов Федерации, модернизацию имеющихся и освоение новых источников различных видов

ресурсов (включая природные, финансовые, трудовые). Для этого необходимо преодолеть диспропорции экономического развития российских субъектов, уйти от экспортно-сырьевой модели экономики, неустойчивости российской финансовой системы.

В указанном законе не предусмотрено, что иностранные коммерческие организации могут выступать в качестве иностранных партнеров, что актуализирует вопрос о праве субъекта России заключать с иностранными коммерческими организациями соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей.

Положения ст. 124, 125 Гражданского кодекса РФ (ред. от 31 января 2016 г.)¹ говорят о том, что субъекты Российской Федерации в лице органов государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, могут заключать соглашения с хозяйствующими субъектами или коммерческими организациями иностранного государства. Но в данном случае отношения будут гражданско-правовые, и субъекты вступают в эти отношения в рамках Гражданского кодекса РФ.

На сегодняшний день территориальные субъекты Приволжского федерального округа осуществляют активную международную и внешнеэкономическую деятельность. Например, заключены соглашения между органами исполнительной власти территориальных субъектов Приволжского Федерального округа и такими государствами, как республики Молдова, Узбекистан, Грузия, Южная Осетия, Абхазия, Киргизская Республика,²

Кроме того подобные соглашения заключены и с административно-территориальными образованиями таких государств, как Республика Беларусь – Брестская, Витебская, Гомельская, Гродненская Минская, Могилевская области, г. Минск; Республика Казахстан – Акмолинская, Актюбинская,

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2016. № 5. Ст. 559.

² См.: Официальный сайт Министерства иностранных дел. URL: [http:// www.mid.ru](http://www.mid.ru) (дата обращения: 31.07.2016).

Атырауская, Восточно-Казахстанская, Карагандинская, Кустанайская, Мангистауская, Павлодарская, Северно-Казахстанская области¹.

Таким образом, до сих пор не решены все вопросы взаимодействия МИД РФ и органов государственной власти российских субъектов по координации, согласованию и осуществлению международных и внешнеэкономических контактов.

Развитию международных и внешнеэкономических связей российских субъектов Федерации способствуют международные соглашения, заключенные между органами исполнительной власти всех уровней и органами исполнительной власти иностранных государств. В настоящее время такие международные соглашения заключены между органами исполнительной власти субъектов РФ, в том числе и территориальными субъектами Приволжского федерального округа и Правительством Китайской Народной Республики, Правительством Канады, Правительством Республики Индия, Правительством Республики Армения, Правительством социалистической Республики Вьетнам и др.² Правительствами всех территориальных субъектов Приволжского федерального округа были заключены Соглашения с органами исполнительной власти иностранных государств о торговом, экономическом, научно-техническом, экологическом и культурном сотрудничестве³.

Вопросы координации и межведомственного взаимодействия регулируются и на уровне отдельных субъектов (например, Постановление Правительства Саратовской области от 11 сентября 2007 г. № 313-П «О Регламенте межведомственного взаимодействия при осуществлении органами исполнительной

¹ См.: Реестр соглашений субъектов Федерации. URL:<http://www.mid.ru> (дата обращения: 31.07.2016).

² См.: Реестр соглашений субъектов Федерации. URL:<http://www.mid.ru> (дата обращения: 31.07.2016).

³ См., например: Реестр соглашений субъектов Федерации. URL:<http://www.mid.ru> (дата обращения: 31.07.2016); Распоряжение Минюста РФ от 6 апреля 2006 г. № 269 «О регистрации протокола между правительством Самарской области РФ и правительством штата Санта-Каратина федеративной республики Бразилия» Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

власти Саратовской области международных, внешнеэкономических межрегиональных связей» (ред. от 10 августа 2015 г.)¹.

На территории области было приняты ряд законов, направленных на утверждение соглашений, заключаемых между Саратовской областью и другими иностранными государствами. Законом Саратовской области от 23 ноября 2001 г. № 57-ЗСО утверждено Соглашение между субъектом Российской Федерации – Саратовской областью и Правительством Республики Армения о двустороннем сотрудничестве²; Законом Саратовской области от 6 мая 2003 г. № 24-ЗСО утверждено Соглашение между Правительством Саратовской области и Акиматом Западно-Казахстанской области Республики Казахстан о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве³. Заключению подобных соглашений, как правило, предшествует регистрация соответствующего соглашения, которая оформляется Распоряжением Минюста РФ (например, «Соглашение между Правительством Саратовской области Российской Федерации и Акиматом Западно-Казахстанской области Республики Казахстан о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» от 22 сентября 2008 г.)⁴.

Необходимо также отметить, что в Совет Федерации входят представители от каждого субъекта Российской Федерации. В ходе работы специально созданного совещательного органа – Государственного Совета Российской Федерации реализуются отношения между главой субъекта Федерации и Президентом РФ. Подобные организационные основы позволяют субъектам Федерации участвовать в оптимизации федерального регулирования внешней политики, и в том числе в сфере международных и внешнеэкономических отношений.

¹ См.: Саратовская областная газета. Официальное приложение. 2007. 18 сент.

² См.: СЗ РФ. 2001. №11. С. 1298.

³ См.: Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. 2003. №5. С. 18.

⁴ См.: Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL:<http://minjust.ru> (дата обращения: 31.07.2016).

Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 14 декабря 2015 г.)¹ устанавливаются нормы, позволяющие давать заключение в отношении международных договоров РФ (до ратификации) о соответствии общепризнанным принципам, международным нормам, но не устанавливается возможность проверки конституционности международных соглашений субъектов РФ, что можно считать определенным пробелом действующего Федерального конституционного закона.

В Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 12 марта 2014 г.)² отнесено к ведению Российской Федерации заключение международных договоров. При этом в Законе поясняется, что международный договор России, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению российского субъекта Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта.

Основные положения международного договора России, затрагивающие полномочия субъекта Федерации по предметам совместного ведения, направляются федеральными органами исполнительной власти органам государственной власти субъекта РФ. Поступившие предложения при подготовке проекта договора рассматриваются органом государственной власти субъекта, на который возложена соответствующая функция. Таким образом, указанный закон не предусматривает самостоятельного заключения субъектами РФ подобных договоров.

Итак, принцип координации позволяет обеспечить право субъекта России на участие в установлении и развитии собственных международных и внешнеэкономических отношений.

Принцип соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права. В федеральном законе от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ говорит-

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2015. № 51 (ч. 1). Ст. 7229.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

ся о том, что соглашения субъектов Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей не могут содержать положения, противоречащие Российской Конституции, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству. Общепризнанные принципы провозглашены в «Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» (принята 24 октября 1970 г. Резолюцией (XXV) на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)¹ и согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ указанные принципы являются составной частью правовой системы России. Баланс общепризнанных принципов международного права как универсальных регуляторов общественных отношений и национальной правовой системы, возглавляемой Конституцией страны выступает ценностно-нормативной основой включения современного государства в международное сообщество. Существующее разнообразие исторически сложившихся, относительно устойчивых социокультурных моделей государств и их правовых систем нуждается в универсальном механизме согласования и сотрудничества, представленным системой ООН и нормами международного права.

Российская Федерация последовательно выступает за соблюдение договорных норм, и основополагающего принципа международного права – принципа добросовестного выполнения международных обязательств. Органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации обеспечивают в рамках собственной компетенции реализацию международных договоров России².

В своих решениях Конституционный Суд РФ обращал внимание на важность реализации конституционных положений ч. 1, 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 79 и

¹ См.: Электронный ресурс: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 31.07.2016 г.).

² См.: *Хижняк В. С.* Конституция Российской Федерации как правовая основа формирования ее международно-правовой политики. // Ленинградский юридический журнал. 2014. №2 (36). С. 47-55.

125 при заключении и исполнении международных договоров. Россия не вправе заключать договора, не соответствующие ее Основному закону, и может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения общепризнанных норм и норм Конституции РФ¹.

Руководствуясь Федеральным законом от 4.01.1999 г. № 4-ФЗ становится ясно, что российские субъекты Федерации не обладают полной международной правосубъектностью, их соглашения в области международных и внешнеэкономических связей независимо от формы и содержания не являются международными договорами, органы государственной власти субъектов Федерации самостоятельно определяют лишь процедуру заключения соглашений в сфере международных и внешнеэкономических отношений.

То обстоятельство, что федеральные органы государственной власти не несут ответственность по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с одной стороны, подчеркивает самостоятельность субъектов в этой сфере деятельности, с другой стороны, – налагает дополнительную ответственность на указанные органы власти.

В этом федеральном законе имеется пробел в части регулирования ситуаций, при которых субъект Федерации имеет дефицит бюджета и по объективным причинам не может выполнять свои обязательства по заключенным международным соглашениям. Кроме срочных соглашений есть еще и неопределенно-срочные и бессрочные.

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей 1 и 4 статьи 11, пункта 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, части 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, части 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Таким образом, принцип соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права обязывает всех участников международных договоров и соглашений на всей территории Российской Федерации обеспечивать их соблюдение и реализацию. Исключение составляют случаи, когда решения международных организаций противоречат национальным интересам, выраженным в Основном Законе страны.

Принцип представительства. При осуществлении международных и внешнеэкономических отношений субъекты Российской Федерации наделены полномочием открывать свои представительства в государствах, подписавших вышеуказанные соглашения. Образованные в рамках международных отношений между субъектами России и субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств подобные представительства не будут обладать дипломатическим статусом, соответственно на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции, и работники указанных представительств не имеют права пользоваться дипломатическими привилегиями и иммунитетом.

Возможность российских субъектов федерации создавать собственные представительства есть проявление демократической сущности российского федерализма. Учреждение региональных представительств за рубежом можно рассматривать как развитие локальных внешних связей и способ распространения информации об исторических, национальных и культурных особенностях российских регионов. Участие в глобальном гуманитарном обмене и сотрудничестве выступает одним из факторов саморазвития территориальных сообществ.

В результате анализа уставов и правовых актов Приволжского федерального округа выясняется, что все правовые акты содержат сходные положения с вышеуказанным Федеральным законом в части координации международных и внешнеэкономических связей субъектов, и направлены на регулирование процедуры заключения соглашений об осуществлении междуна-

родных и внешнеэкономических связей субъекта. Исключением является Закон Пензенской области от 10 апреля 2006 г., который устанавливает право органа исполнительной государственной власти Пензенской области на открытие представительств этого субъекта на территориях иностранных государств и иностранных представительств на территории Пензенской области в целях реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Анализ практики показал, что на сегодняшний день существуют лишь Торговые представительства России – это государственные органы, представляющие интересы Российской Федерации по всем вопросам внешнеэкономической деятельности, обеспечивающие эффективность участия Российской Федерации и ее субъектов в системе мировых экономических отношений. Согласно данным Минэкономразвития России таких представительств насчитывается 51¹.

Анализ ст. 8 и 8.1 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ред. от 13 июля 2015 г.)² позволил нам определить то, что участниками внешнеторговой деятельности могут выступать органы государственной власти и местного самоуправления.

Так, например, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности относятся: проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств; содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществле-

¹ Торговые представительства Российской Федерации за рубежом. URL: [http:// www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru) (дата обращения: 01.07.2016) .

² См.: СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4359.

нии внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и т.д. Наряду с этим, данный закон не позволяет четко определить их статус в рассматриваемых отношениях. Функциональное сотрудничество федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации сводится лишь к информированию регионами исполнительных органов власти Федерации (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ).

Основываясь на Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.)¹, органы местного самоуправления вправе осуществлять внешнеэкономические связи. Однако, согласно ст. 17 этого же закона эти положения носят декларативный характер. Указанные законы не определяют и порядок регулирования на территориях российских субъектов отношений, связанных с осуществлением органами местного самоуправления внешнеэкономических связей.

Подводя некоторые итоги, можно сформулировать следующие выводы:

Конституция РФ заложила основы международных и внешнеэкономических связей российских Федерации. Конституционные положения о порядке разграничения предметов ведения и полномочий позволяют говорить о конституционном, законодательном (в широком понятии) и договорно-согласительном способах разграничения полномочий в области международных связей. Закрепление вопроса международных связей в перечне предметов совместного ведения, предопределило двухуровневую систему правового регулирования указанного вопроса: федеральный закон – закон субъекта РФ.

Участие органов государственной власти российских регионов в международных и внешнеэкономических отношениях базируется на таких принципах, как принцип координации, принцип соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, принцип представительства.

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4231.

Действующий Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» содержит некоторые пробелы правового регулирования. В частности, не предусматривает то, что иностранные коммерческие организации могут выступать в качестве иностранных партнеров. В этой связи встает вопрос о праве субъекта России заключать с иностранными коммерческими организациями соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей.

Положения Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» в качестве субъектов-участников внешнеторговой деятельности называют органы государственной власти и местного самоуправления. При этом процедуры участия органов власти субъектов в данных отношениях четко не определены. Если федеральные органы исполнительной власти обязаны согласовывать с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проекты планов и программ развития внешнеторговой деятельности, затрагивающих интересы субъектов Российской Федерации, то действия субъектов Федерации ограничиваются только обязанностью информирования федеральных органов исполнительной власти о подобной деятельности.

3.2. Формы договорных отношений субъектов Российской Федерации (на примере Саратовской области)

Самостоятельность субъектов Федерации гарантируется Конституцией РФ 1993 г. и выражается в конституционном закреплении статуса субъектов Федерации (ст. 65, 66 Конституции РФ). В.Е. Чиркин отмечает, что «Субъект федерации не государство, а государственно подобное образование, а его власть – государство подобная не суверенная публичная власть»¹. Действующая Конституция напрямую не закрепляет право субъектов Федерации

¹ См.: Чиркин В. Е. Российская Конституция и публичная власть народа // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 31.

заключать договоры и соглашения, но оно вытекает из публично-правового характера государственной власти субъекта Федерации. Часть 3 ст. 11 Конституция РФ содержит ограниченное положение о договорах применительно к вопросам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

При анализе форм участия Саратовской области в договорных отношениях представляется методологически верным изучить, прежде всего, принципиальные теоретико-правовые положения, предопределяющие природу и сущность договорного регулирования.

Рассматривая юридическую роль договора, Л.А. Морозова отмечает, что «по юридической природе договоры публично-правового характера занимают место, близкое к нормативным правовым актам, фактически дополняют, конкретизируют действующее законодательство, а в некоторых случаях служат средством разрешения юридических коллизий или восполнения пробелов в правовом регулировании общественных отношений»¹.

Следует согласиться с высказанным в юридической литературе мнением И.Г. Дудко о том, что «публичный договор является правовым актом, признаваемым законом как необходимый способ правотворчества; договор является актом производного нормотворчества, оформляет согласованное волеизъявление автономных субъектов правотворчества в пределах их компетенции и на условиях, определяемых законом»².

В. Иванов предлагает различать нормативные и индивидуальные договоры: «нормативный договор – это договор, устанавливающий нормы или их нормативные интерпретации, а индивидуальный договор – договор, создающий индивидуальные правовые установления, и их право обязательные интерпретации»³.

¹ См.: Морозова Л. А. Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. 2009. №1. С. 15.

² Дудко И.Г. Конституция Российской Федерации и национальные договоры // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 387.

³ Иванов В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. М., 2008. С. 41.

В.Н. Лысенко выделяет следующие виды договоров¹:

- 1) Договоры, которые заключались по политическим причинам;
- 2) Договоры, подтверждающие «особые связи» федеральных властей с субъектами, направленные на поддержку руководителей субъектов Федерации;
- 3) «Всеобъемлющие» договоры с краями и областями, заключенные с целью «подтягивания» их прав и возможностей до уровня республик России;
- 4) Договоры, обусловленные спецификой субъектов Федерации.

Отметим, что на данный момент отсутствуют практически все перечисленные автором виды договоров, единственное исключение – Договор с Республикой Татарстан 2007 г., который сохраняет политический характер. Нет договоров, отражающих специфику субъектов Федерации, но можно предположить, что они в будущем вновь могут появиться. Мы считаем справедливой позицию М.С. Саликова, считающего необходимым развитие «горизонтального» федерализма², внутренних взаимоотношений между субъектами Федерации, одной из форм которого может выступать договорное регулирование отношений между ними.

Основы договорного регулирования представлены положениями Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (ред. от 28 апреля 2015 г.) и регионального законодательства. В соответствии с п. «ж» ч. 2 ст. 44 вышеуказанного Устава, «Законом Саратовской области утверждаются заключение и расторжение договоров Саратовской области», п. «к» ч. 1 ст. 55 «Губернатор области заключает и подписывает в установленном порядке от имени Саратовской области договоры и соглашения».

Эти положения Устава (Основного Закона) Саратовской области находят свое дальнейшее развитие в Законе Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО «О Саратовской областной Думе» (ред. от 2 июня 2015 г.), Законе Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О Губернаторе Саратовской области» (ред. 28 марта 2016 г.). В соответствии с п. «л» ч. 2 ст.

¹См.: *Лысенко В.Н.* Разделение власти и опыт Российской Федерации // *Федерализм и власть федерализма* / под ред. А.А. Захарова). М., 1997. С. 183–187.

²См.: *Саликов М.С.* Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С.9.

6 Закона Саратовской области от 31 октября 2000 г. от имени области Губернатор приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступает в суде в рамках компетенции; заключает и подписывает в установленном порядке договоры и соглашения. Высшее должностное лицо субъекта может поручить иным лицам выступать от имени и в интересах области. В Законе Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области» (ред. от 24 декабря 2015 г.) устанавливается порядок утверждения региональных договоров. Проекты законов области об утверждении заключения и расторжения Правительством области договоров Саратовской области представляются Губернатором в областную Думу (ч. 6 ст. 8).

Рассмотрим следующие виды договорных отношений области:

1. Договоры области и федерального центра, которые выражаются в следующих формах:

1.1. *Форма совместного участия области в заключенных договорах, наряду с другими субъектами* (т.е. «соучастия»). К комплексным, универсальным федеральным договорам, охватывающим все субъекты Российской Федерации, относится Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

Накануне принятия Конституции РФ 1993 г. полномочные представители Саратовской области 31 марта 1992 г подписали 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. Этот договор был подписан в целях укрепления доверия и взаимопонимания между Центром и регионами, построения федеративных отношений на основе рационального распределения полномочий и их эффективного осуществления. Поскольку рассмотрение его содержания не является предметом нашего исследования, лишь отметим, что за Саратовской областью, как и за другими субъектами Федерации, было признано право самостоятельно участвовать в международных и внешнеэкономических связях, право заключать соглашения с другими краями, областями, а также республиками, автономной обла-

стью, автономными округами в составе Российской Федерации, если это не противоречит Российской Конституции и законам. А.Н. Медушевский отмечал, что у Федеративного договора 1992 г. в тот период времени не было альтернативы, он выступил важным элементом построения российской государственности в условиях кризиса¹.

1.2. *Участие в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и субъектов Российской Федерации.*

В литературе высказываются разные мнения по поводу значимости договорного регулирования и разграничения компетенции в федеративном государстве. Например, Б.Л. Железнов, И.И. Исхаков и В.С. Шевцов в целом положительно оценивают практику договорного регулирования². Другие ученые придерживаются противоположной точки зрения. По мнению С. А. Осипян и В.П. Рябцева, «договоры подрывали базовые принципы конституционного равенства и политической транспарентности»³. Политический характер договорного регулирования подчеркивает Т.А. Рабко⁴.

Полагаем ближе к истине позиция, высказанная И.А. Конюховой, согласно которой, договоры и соглашения можно использовать в качестве дополнительной формы в правовом регулировании общественных отношений⁵.

До недавнего времени одним из наиболее распространенных способов регулирования федеративных отношений в России признавался Договор (соглашение) между органами государственной власти РФ и ее субъектами. Так,

¹ См.: Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. М., 2007. С. 124.

² См.: Железнов Б.Л. Республики России в системе договорных отношений с федеральным центром // Вестник экономики, права и социологии. №2. 2007. Право. С.76-81; Исхаков И.И. Республика (государство) в составе Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2001. С. 20. Шевцов В.С. Федерализм и Россия (История. Проблемы. Перспективы): в 2-х т. М., 2008. Т. 2. С. 120–121.

³ См.: Осипян С.А., Рябцев В.П. Состояние конституционной законности и прокурорский надзор // Конституционная законность: предпосылки и реальность: сб. науч. трудов. М., 2002. С. 8.

⁴ См.: Рабко Т.А., Толстая Т.М., Федоров А.В. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы. М., 2001. С. 53, 54.

⁵ См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления перспективы развития. М., 2004. С. 421.

на момент активного использования так называемого договорного права (вторая половина 90-х гг.) общее число заключенных договоров составляло более 50, а соглашений – превысило 300¹.

НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Российской Генеральной прокуратуре был проведен анализ содержания 46 договоров. Он показал, что большинство подписанных в период с 1994 по 1998 гг. договоров содержали положения, которые в той или иной степени либо дополняли, либо изменяли Конституцию РФ и федеральные законы². Поэтому к 2003 г. большинство российских регионов прекратили действие этих договоров (в том числе Саратовская область в 2002 г.).

Что касается Саратовской области, то Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Саратовской области был заключен 4 июля 1997 г. Он устанавливал предметы совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Саратовской области, исходя из географических, природоресурсных, экономических, социальных, национальных и культурных особенностей области³. 9 февраля 2002 г. в связи с достижением целей указанного договора его действие было прекращено, о чем был подписан соответствующий Договор⁴.

Конституция РФ 1993 г. гарантирует межсубъектное равноправие, которое дополняется равными возможностями взаимодействия с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). Однако нужно принимать во внимание точку зрения Л.А. Морозовой, которая отмечает, что «при заключении договоров в публично-правовой сфере равноправие сторон является условным, так как презюмируется фактом вступления в договорные отноше-

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 277.

² См.: Осипян С.А., Рябцев В.П. Указ.соч. С. 6.

³ См.: Саратовские вести по понедельникам. 1997. 21 июля.

⁴ См.: Саратов – СП. 2002. 26 февр.

ния субъектов, не имеющих одинакового правового статуса, например, федерального центра и субъекта Федерации»¹.

3.1. Участие в соглашениях о взаимном делегировании полномочий в сфере исполнительной власти.

Часть 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ закрепляют право федеральных органов исполнительной власти передавать осуществление части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ и наоборот. Названы и условия передачи – соответствие Конституции РФ и заключение соответствующего соглашения.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации имеют полное право заключать между собой соглашения финансового характера. Например, 13 июня 2016 г. между органом исполнительной власти России и органом государственной власти Саратовской области было заключено Соглашение о предоставлении области субсидии². В соответствии с этим Соглашением Министерство труда и социальной защиты РФ взяло на себя обязанность предоставить Саратовской области субсидию на поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы «Доступная среда» на 2011-2020 годы. Саратовская область, в свою очередь, обязалась принять субсидию и использовать ее по целевому назначению. Гарантировалось финансирование мероприятий в размере 28 976 700 руб., в том числе за счет средств бюджета Саратовской области в размере 1 293 600 руб., предусматривались основания и порядок уменьшения или увеличения размера субсидии, прекращения ее перечисления, ответственность сторон, срок действия соглашения, а также порядок рассмотрения споров.

2. Договоры межрегионального характера.

Принципы федерализма создают правовые условия для сотрудничества субъектов Российской Федерации. Договоры обеспечивают территориальное

¹Морозова Л. А. Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. 2009. № 1. С. 17.

²URL:http://www.social.saratov.gov.ru/laws/section.php?SECTION_ID=24&SHOWALL_1=1 (дата обращения: 30.07.2016).

единство государства, регулируя естественные границы централизации и самостоятельности субъектов Федерации.

Саратовская область, как и другие субъекты Федерации, реализует возможность по установлению конституционно-правовых контактов с другими субъектами Федерации. В науке конституционного права общепринято, что построение «кооперативного федерализма» можно считать одной из перспективных моделей федеративного государственного устройства. В ст. 71–73 разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Руководствуясь этими положениями, В. Иванов приходит к выводу, что «межрегиональными договорами могут регулироваться только вопросы, связанные с осуществлением полномочий регионов по предметам их ведения и предметам совместного ведения Федерации и регионов»¹.

В качестве разновидностей подобных договоров выступают договоры о дружбе, сотрудничестве, которые заключают между собой субъекты Федерации. Они должны соответствовать Конституции, федеральным законам, внутри федеральным договорам и соглашениям и не могут противоречить конституциям, уставам регионов, и «их соотношение с региональными законами и подзаконными правовыми актами должно устанавливаться самими субъектами Федерации»².

Статья 27 Устава Саратовской области предусматривает, что «финансовые ресурсы области могут быть на договорной основе объединены с финансовыми ресурсами других субъектов Российской Федерации, российских и иностранных предприятий, учреждений, общественных объединений и граждан для финансирования совместных экономических, экологических, правоохранительных и социальных программ, включая межрегиональные». Таким образом, на учредительном уровне напрямую закрепляется возмож-

¹Иванов В. Указ.соч. С. 102.

²Там же. С. 103.

ность межрегионального финансового сотрудничества Саратовской области с другими субъектами Федерации.

Законом Саратовской области от 30 сентября 2009 г. № 141-ЗСО¹ утверждено Соглашение между Саратовской областью и Карачаево-Черкесской Республикой о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве².

В соответствии с Распоряжением Правительства Саратовской области от 7 февраля 2005 г. «О договорах и соглашениях, заключенных Правительством Саратовской области»³ руководители органов исполнительной власти области по предметам, относящимся к их ведению назывались ответственными за исполнение договоров и соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Саратовской области и органами исполнительной власти других российских субъектов. На руководителей органов исполнительной власти области возлагалась обязанность информировать об исполнении договоров, соглашений Министерство инвестиционной политики Саратовской области (не позднее 15 января и 15 июля). Министерство инвестиционной политики области, в свою очередь, несет ответственность за ведение реестра договоров и соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Саратовской области и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также протоколов к ним. В целях наиболее полной реализации договоров и соглашений, заключенных Правительством Саратовской области с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти области принимались меры ответственности за их неисполнения.

¹ См.: Закон Саратовской области от 30 сентября 2009 г. № 141-ЗСО «Об утверждении соглашения между Саратовской областью и Карачаево-Черкесской Республикой о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве» // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 23 (ч. 1).

² См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 23. С. 7109.

³ См.: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Постановлением Правительства Саратовской области от 20 февраля 2006 г. № 60-П «О договорах и соглашениях, заключенных Правительством Саратовской области с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30 апреля 2015 г.)¹ руководителям соответствующих органов власти предписывалось считать приоритетным заключение соглашений (договоров) в торговой, экономической, научной и культурной сферах. Этим постановлением возлагалась обязанность размещения на сайте Правительства Саратовской области информации о продукции, выпускаемой региональными предприятиями и предприятиями субъектов Российской Федерации, а также о проведении конференций, ярмарок, выставочных и иных мероприятий. В документе устанавливалась персональная ответственность соответствующих руководителей за полноту и качество исполнения соответствующих соглашений (договоров).

Было принято решение о создании на постоянной основе рабочей группы по межрегиональному сотрудничеству, в которую входили Заместитель Председателя Правительства Саратовской области (непосредственно ответственный за подготовку предложений о сотрудничестве Правительства области с другими российскими субъектами), руководитель рабочей группы, министр инвестиционной политики Саратовской области, заместитель руководителя рабочей группы, первый заместитель начальника управления внешнеэкономической деятельности Министерства инвестиционной политики Саратовской области, ответственный секретарь рабочей группы, а также ее члены (заместители министров).

Особая разновидность межрегиональных договоров – учредительные договоры межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.

Федеральным законом от 17 декабря 1999 г. «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»² предусмотрено создание на добровольной ос-

¹ См.: Саратовская областная газета. 2006. 3 марта.

² См.: СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6286.

нове некоммерческих организаций, учредителями которых выступают органы государственной власти российских субъектов в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

3. Договоры «внутреннего характера», регулирующие вопросы политического, экономического, социального и культурного развития области.

3.1. Участие Саратовской области в договорах политико-правового, экономического, культурного характера, заключаемых на территории области.

Как утверждает И.В. Лексин, «любой договор (соглашение) между органами государственной власти по своему содержанию может являться неформальным (т.е. может не иметь правового характера). В то же время каждый договор (соглашение) по другим основаниям может обладать формальными чертами. Во-первых, если договор (соглашение) заключается в рамках компетенции тех или иных субъектов, то он автоматически становится документом применения правовых норм о компетенции соответствующих органов. Во-вторых, отсутствие юридического содержания не препятствует возникновению определенных юридических последствий в результате самого факта заключения договора (соглашения)»¹.

Саратовская область как субъект Федерации взаимодействует с институтами гражданского общества. Например, Договор об общественно-политическом согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (Саратов, 23 ноября 2002 г.) закрепляет основные принципы и формы взаимодействия между органами государственной власти области, органами местного самоуправления области, политическими партиями, профсоюзами, другими институтами гражданского общества. В качестве приоритетных целей по развитию национальных отношений участники Договора ставят совершенствование региональной системы регулирования национальных и

¹Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., 2008. С. 189.

межконфессиональных отношений на основе принципов свободы мировоззренческого убеждения личности и толерантности¹.

Постановлением Правительства Саратовской области от 5 апреля 2010 г. был утвержден порядок заключения органами исполнительной власти Саратовской области договоров (соглашений) с казачьими обществами².

В эту же группу входят договоры управленческого характера, которые служат средством осуществления государственного управления. Можно выделить три аспекта проявления управленческой природы: «организационный аспект – договоры способствуют выполнению компетентными органами публичной власти своего управленческого назначения; во-вторых, – субординационный – договоры регулируют связи внутри управляющих систем; в-третьих, оформляющий – договоры являются рациональной формой организации и совершенствования процесса управления, так как упорядочивают процедуру принятия управленческих решений, проведение конкретных мероприятий, другие вопросы»³.

Следует согласиться с высказанным в литературе мнением, что «многие договоры и соглашения, заключаемые субъектами Российской Федерации о сотрудничестве, взаимопомощи, взаимодействии в различных сферах общественной жизни – экономической, научной, культурной, правовой и т.д. не носят нормативного характера, так как предусматривают создание благоприятных условий для взаимовыгодного сотрудничества сторон договора»⁴. Действительно, договоры по своей сути приспособлены к тому, чтобы учитывать многообразие общественных отношений в экономическом, национальном и региональном аспектах, поэтому сохранение договорной модели регулирования отношений в условиях российской модели федерализма представляется нам достаточно перспективным. В этой связи работа над устойчи-

¹ См.: Саратов – Столица Поволжья. 2002. 6 нояб.

² См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 11. С. 4006-4007.

³ Морозова Л.А. Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. 2009. № 1. С.18.

⁴ Морозова Л.А. Указ.соч. С. 16.

вой правовой основой внутренних связей субъектов Федерации будет способствовать упорядочению и повышению эффективности договорного сотрудничества. В конечном итоге, все это отвечает интересам регионов и государства в целом.

3.2. Договоры между Саратовской областью и органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Федеративные отношения включают в себя взаимоотношения субъектов Федерации с органами местного самоуправления.

Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области» устанавливает, что отношения Правительства области с органами местного самоуправления осуществляются посредством заключения между ними соглашений и договоров и наделения отдельными государственными полномочиями в соответствии с законом области (ст. 10). На сегодняшний день отношения между областью и органами местного самоуправления в сфере делегирования полномочий регулируются преимущественно законами области¹.

Подводя итог, необходимо отметить, что договорные связи субъектов продолжают развиваться. Сокращение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (договоры «по вертикали») компенсируется договорами, которые заключают субъекты Федерации между собой (договоры «по горизонтали») и другими соглашениями.

¹ См., например: Закон Саратовской области от 28.12.2007 № 297-ЗСО (ред. от 05.08.2015) "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Саратовской области" //Саратовская областная газета. 2007. 29 дек.; ;Закон Саратовской области от 28.03.2016 № 30-ЗСО "О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области отдельными государственными полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года" //Собр. законодательства Саратовской области. 2016. № 4.

Законодательство Саратовской области создает условия для развития договорных отношений на территории области, предусматривает правовую регламентацию соответствующих процедур.

Договоры, заключаемые областью как субъекта Федерации, могут быть классифицированы на следующие виды: договоры Саратовской области и федерального центра – коллективные, т.е. договоры совместного, наряду с другими субъектами, участия области в заключенных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами (форма «соучастия»); индивидуальные, т.е. договоры участия области в соглашениях о взаимном делегировании полномочий в сфере исполнительной власти); договоры межрегионального характера; договоры «внутреннего характера» - договоры политико-правового, экономического, культурного содержания, заключаемые на территории области, а также между областью и органами местного самоуправления. Разнообразие подобных договоров, по нашему мнению, актуализирует вопрос о принятии на федеральном уровне комплексного нормативно-правового акта, который устанавливал бы правовые основы реализации договорных отношений в сфере развития федеральных отношений и содействия устойчивому развитию территорий субъектов Федерации, а также содержал бы в себе систематизирующие положения, касающиеся отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, вступлением в силу, реализацией, приостановлением и прекращением действия, и ответственностью за неисполнение подобных договоров.

Принципы федерализма создают правовые условия для сотрудничества субъектов Российской Федерации, поэтому договорное регулирование должно выступать одной из форм функционирования и развития федеративных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования конституционно-правовых основ организации государственной власти в субъекте Федерации (на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа) можно сделать следующие основные теоретические выводы и обобщения, а также практические рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Происходившие в стране государственные, экономические, финансовые, военные, культурные и иные преобразования прямо или косвенно определили основные периоды историко-правового развития России и ее субъектов, что послужило основой формирования современного организационно-правового статуса субъектов и Федерации в целом, а также становлению и развитию организации государственной власти на определенных территориях (впоследствии субъектах Федерации).

Наше исследование показало, федерализм необходимо рассматривать не только как самостоятельный принцип конституционного строя, но и как принцип организации конституционного механизма государственной власти, федерации и субъектов Федерации. На региональном уровне федерализм и его отдельные принципы выступают в качестве конституционных основ организации самих территориальных субъектов Федерации и принципа организации государственной власти в них.

Характеризуя российский федерализм как принцип организации государственной власти можно отметить следующее: обеспечивая соотношение федеральных и региональных нормативных правовых актов и упорядочивая содержание правовых норм, федерализм как принцип организации государственной власти служит предупреждению и разрешению возможных коллизий между ними, обеспечивает стабильное и гармоничное функционирование системы права единой для всей Федерации.

Комплекс базовых принципов построения и функционирования системы региональных органов власти формируется на основе конкретизации консти-

туционных принципов конституционного строя, учитывает реальное состояние федеративных отношений и корреспондируется с общими принципами управления.

Учитывая вышеизложенное и развивая теорию федерализма, полагаем возможным использование термина «организационно-правовой статус субъекта Российской Федерации». Считаем, что введение данного термина отразит сущность конституционно-правового регулирования, формирования и деятельности органов государственной власти российских субъектов Федерации, в полной мере раскроет их правовой статус, будет способствовать совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере федеративных отношений.

Уставное законодательство территориальных субъектов Приволжского федерального округа по-разному определяет предметы собственного ведения субъектов Федерации. Во-первых, отсутствует терминологическое единство в этой сфере. Одни уставы закрепляют «предметы ведения» или «предметы самостоятельного ведения» субъекта Федерации (Уставы Пензенской, Оренбургской, Саратовской областей), другие – полномочия субъекта Федерации (Устав Ульяновской области). Во-вторых, перечень собственных предметов ведения либо вообще отсутствует (из-за сложности разграничения сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации и предметов ведения субъектов Федерации), либо закрепляет минимум стандартного набора полномочий, который характерен для каждого субъекта Российской Федерации и явно не вызывает сомнений в переходе границ самостоятельности. В-третьих, уставное регулирование по предметам собственного ведения территориальных субъектов Федерации характеризуется дублированием, неполнотой и противоречивостью отдельных положений ст. 72 Конституции РФ 1993 г.

Решению этих проблем, на наш взгляд, будет способствовать некоторая унификация уставов территориальных субъектов Российской Федерации, а

также деятельность региональных правотворческих органов по устранению возможных коллизий и пробелов в правовом регулировании.

Предпочтительнее, на наш взгляд, вариант, когда Уставы субъектов Федерации не ограничиваются только общими установлениями в сфере разграничения полномочий и не дублируют положения ст. 72 Конституции, а демонстрируют четкое конституционное закрепление собственных предметов ведения и полномочий (не смешивая эти понятия). Выдвигается предложение о закреплении в уставах субъектов Федерации следующих унифицированных «собственных» предметов ведения: принятие Устава и поправок к нему; осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации; делегирование полномочий субъекта; организация государственной власти в субъекте Федерации; принятие бюджета субъекта; административно-территориальное устройство субъекта; заключение и расторжение договоров российского субъекта Федерации; официальная символика; осуществление в соответствии с федеральным законодательством международных и внешнеэкономических связей субъекта Федерации.

Можно сделать вывод, что под принципами организации государственной власти области следует понимать основополагающие начала (совокупность идей и законодательных положений), определяющие порядок формирования и функционирования органов государственной власти российских территориальных субъектов Федерации, закрепленные в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, Уставах и иных нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Анализ норм регионального законодательства позволил выделить три блока принципов организации власти субъектов Российской Федерации: 1) это собственно принципы организации государственной власти; 2) принципы функционирования государственной власти; 3) принципы взаимодейст-

вия органов государственной власти между собой и с федеральными органами государственной власти.

Автором сформулированы предложения по изменению статьи 1 Федерального закона №184-ФЗ за счет включения в нее дополнительных принципов организации государственной власти субъектов Федерации.

Исследование процесса взаимодействия законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ привело к выделению следующих форм взаимодействия: 1) организационное, 2) при осуществлении контроля, 3) в сфере государственного управления, 4) правотворчества, 5) в области разрешения споров. Они обеспечивают действие системы сдержек и противовесов и направлены на рационализацию государственной власти в субъектах РФ в целях управления экономическими и социальными процессами в регионе в интересах его населения. В ходе анализа основ единства системы органов исполнительной власти в Российской Федерации аргументируется необоснованность включения в гл. IV Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ ст. 26 «Ответственность за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации». В положениях данной статьи отсутствуют нормы о взаимодействии и формах взаимодействия органов законодательной и исполнительной властей субъектов.

Принципы построения и функционирования органов государственной власти российских субъектов Федерации как совокупность идей и законодательных положений в целом базируются на правовых позициях Конституционного Суда РФ, которые конкретизируют содержание всех основных конституционных принципов Российского федерализма.

Анализ практики Конституционного Суда за более чем 20-летний период свидетельствует о том, что орган конституционного контроля уделял внимание «глобальным» вопросам – суверенитета в федеративном государстве, обеспечения государственной целостности, единства правового пространства, реализации отдельных принципов федерализма и конституционного строя. Решения органа конституционного контроля были посвящены

также процессу выстраивания властной вертикали в регионах (вопрос об избрании, наделении полномочиями глав субъектов Федерации), причем здесь не наблюдалась преемственность правовых позиций. В меньшей степени были разъяснены особенности взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также внутри системы органов власти субъектов, правовые основы интеграции субъекта в глобальное пространство.

Как показывает анализ правовых позиций органа конституционного контроля, принципы согласования интересов Федерации и субъектов и взаимодействия органов различных уровней власти были сформулированы в качестве самостоятельных принципов организации государственной власти в субъектах. Они были выделены нами выше в качестве принципов организации власти в регионах, но не нашли своего закрепления в Федеральном законе № 184-ФЗ.

Конституция РФ заложила основы международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации. Участие органов государственной власти субъектов в международных и внешнеэкономических отношениях базируется на таких принципах, как принцип координации, соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права, представительства.

Действующий Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» содержит некоторые пробелы правового регулирования. В частности в этом законе не предусмотрено, что иностранные коммерческие организации могут выступать в качестве иностранных партнеров. В этой связи встает вопрос о праве субъекта России заключать с иностранными коммерческими организациями соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» определяет органы

государственной власти и местного самоуправления в качестве участников внешнеэкономической деятельности. При этом процедуры участия органов власти субъектов в данных отношениях четко не определены. Если федеральные органы исполнительной власти обязаны согласовывать с соответствующими органами субъектов Российской Федерации проекты планов и программ развития внешнеэкономической деятельности, затрагивающих интересы субъектов, то действия субъектов Федерации ограничиваются только обязанностью информирования федеральных органов исполнительной власти о подобной деятельности.

Сокращение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (договоры «по вертикали») компенсируется договорами, которые заключают субъекты Федерации между собой (договоры «по горизонтали») и другими соглашениями.

Разнообразие подобных договоров, по мнению автора, актуализирует вопрос о принятии на федеральном уровне комплексного нормативно-правового акта, который устанавливал бы правовые основы реализации договорных отношений в сфере развития федеральных отношений и содействия устойчивому развитию территорий субъектов Федерации. Такой закон должен содержать систематизирующие положения, касающиеся отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, вступлением в силу, реализацией, приостановлением и прекращением действия, и ответственностью за неисполнение подобных договоров.

Принципы федерализма создают правовые условия для сотрудничества субъектов Российской Федерации, поэтому договорное регулирование должно выступать одной из форм функционирования и развития федеративных отношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно правовые акты. Документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 декабря 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 14 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2015. №51 (ч. 1). Ст. 7229.
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.
4. Федеральный конституционный закон от 19 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 03 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2015. № 51. (ч. 1). Ст. 7228.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2016. № 27 (часть II), ст. 4287.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823; 2016. №27 (часть II), ст. 4278.
7. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. 6 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14; Российская газета. № 149, 08.07.2016.
8. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. Верховным Советом РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6723.
9. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 1995. №. 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

10. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (ред. 5 апреля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51, ст. 6270; 2016. № 15, ст. 2065.
11. Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4381.
12. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. № 27 (ч. I), ст. 4231.
13. Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №51. Ст. 6286; 2013. № 27. Ст. 3477.
14. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253; 2016. № 15, ст. 2054.
15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40, ст. 3822; 2016. №1 27 (часть I), ст. 4231.
16. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст.4850; 2015. №29 (ч. 1). Ст. 4359.
17. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. №31, ст. 4006; 2016. №27 (ч. I), ст. 4198.
18. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий между орга-

нами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

19. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50, ст. 6242; 2016. № 27 (ч. I), ст. 4217.

20. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. РФ. 2012. № 50 (ч. 1), ст. 6952; 2015. № 27 (ч. II), ст. 4243.

21. Федеральный закон от 29 декабря 2013 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2016. № 27. (ч. 2) Ст. 4292.

22. Федеральный закон РФ от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2016 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2016. № 15. Ст. 2054.

23. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации (в ред. от 31 марта 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880; 2016. № 14. Ст. 1983.

24. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 12 мая 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22, ст. 2754; 2016. № 20, ст. 2820.

25. Указ Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» (вместе с "Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам") // <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2016.

26. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

27. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г № 1662-р «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4127.

28. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2103 «Об утверждении Соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и правительством Самарской области о передаче Правительству Самарской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию социальной помощи в виде услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санитарно-курортное лечение на междугородном транспорте к месту лечения и обратно» // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 247.

29. Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р «О Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г» (ред. от 26 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 8, ст. 1142; 2015. № 2, ст. 459.

30. Распоряжение Минюста РФ от 6 апреля 2006 г. № 269 «О регистрации протокола между правительством Самарской области РФ и правительством штата Санта-Каратина федеративной республики Бразилия». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

31. Приказ Министерства иностранных дел РФ от 22 ноября 2011 г. № 21341 «Об утверждении Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории Российской Федерации» (в ред. от 5 июня 2014 г.) // Российская газета. 2012. 10 фев.; 2014. 2 июля.

32. Соглашение между министерством здравоохранения Российской Федерации и Правительством Саратовской области от 12 февраля 2003 г. № 3 «О передаче части полномочий по осуществлению государственного контроля за сертифицированными лекарственными средствами». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

33. Положение о Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утв. Распоряжением

Министра иностранных дел РФ № 17019/ГС от 29 апреля 2003 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

34. Послание Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» // Российская газета. 1999. 31 марта.

35. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апр.

36. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

37. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 дек.

38. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

39. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

40. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета 2014. 5 дек.

41. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 дек.

* * *

42. Устав Кировской области от 27.03.1996 г. (ред. от 20 июня 2016 г.) // «Вятский край». 1996. 9 апр.1996; Кировская правда. 2016. 23 июня.

43. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 г. (ред. от 21 июня 2016 г.) // Правовая среда. 2006. 18 янв.; Нижегородские новости. 2016. 1 июля.

44. Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20.11.2000 г. (ред. от 2.03.2016 г.) // Южный Урал. 2000. 22 дек.; Оренбуржье. 2016. 10 марта.

45. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (в ред. от 11 января 2016 г.) // Волжская коммуна. 2006. 20 дек.; 2016. 13 янв.

46. Устав (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО (в ред. от 28 апреля 2015 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 15. 30 апр.

47. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (в ред. от 1 декабря 2015 г.) // Пензенские вести. 1996. 13 сент.; Пензенские губернские ведомости. 2015. № 74. 3 дек.
48. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК (в ред. от 5 сентября 2014 г.) // Российская газета. 2007. 4 мая; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 36. 15 сент.
49. Устав Ульяновской области от 19 мая 2005 г. (в ред. от 26 апреля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2005. 24 мая; 2016. 29 апр.
50. Закон Кировской области от 6 ноября 2002 г. № 107-ЗО «О Губернаторе Кировской области» (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Вятский край. 2002. 15 нояб.; Кировская правда. 2016. 17 мая.
51. Закон Кировской области от 26 июля 2001 г. № 4/59 «О Правительстве и иных органов исполнительной власти Кировской области» (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Вятский край. 2001. 28 июля; Кировская правда, 2016. 17 мая.
52. Закон Кировской области от 28 июня 2012 г. № 157-ЗО «О выборах губернатора Кировской области» (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Вести Киров. 2012. 3 июля; Кировская правда. 2016. 17 мая.
53. Закон Кировской области от 5 декабря 2012 г. № 227-ЗО «Об охране здоровья граждан в Кировской области» (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Вести Киров. 2012. 18 дек.; Кировская правда. 2016. 17 мая.
54. Закон Кировской области от 14 октября 2013 г. № 320-ЗО «Об образовании в Кировской области» (в ред. от 12 апреля 2016 г.) // Сб. основных нормативных правовых актов органов гос. власти Кировской области. 2013. № 6. Ст. 5337; 2016. № 1. Ст. 5867.
55. Закон Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» (в ред. от 29 января 2016 г.) // Правовая среда. 2007. 4 окт.; Нижегородские новости. 2016. 16 февр.
56. Закон Нижегородской области от 11 июня 2009 г. № 76-З «О физической культуре и спорте в Нижегородской области» (ред. от 21 июня 2016 г.) // Правовая среда. 2009 г. 19 июня; Нижегородские новости. 2016. 1 июля.

57. Закон Нижегородской области от 31 марта 2010 г. № 62-З «О системе исполнительных органов государственной власти Нижегородской области» // Правовая среда. 2010. 15 апр.
58. Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном Собрании Нижегородской области» (в ред. от 6 мая 2016 г.) // Правовая среда. 2011. 11 марта; Нижегородские новости. 2016. 19 мая.
59. Закон Нижегородской области от 8 августа 2012 г. № 106-З «Об утверждении Программы социально-экономического развития Нижегородской области на 2012–2015 годы» // Правовая среда. 2012. 23, 24, 30 авг.
60. Закон Оренбургской области от 19 июля 1994 г. «О Законодательном Собрании Оренбургской области» (в ред. от 24 августа 2015 г.) // Южный Урал. 2001. 30 марта; Оренбуржье. 2015. № 106. 27 авг.
61. Закон Оренбургской области от 6 сентября 2013 г. № 1698/506-V-ОЗ «Об образовании в Оренбургской области» (в ред. от 29 октября 2015 г.) // Оренбуржье. 2013. 19 сент.; 2015. 5 нояб.
62. Закон Оренбургской области от 29 сентября 2009 г. № 3118/691-IV-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области» (в ред. от 28 декабря 2015 г.) // Южный Урал. 2009. 10 окт.; Оренбуржье. 2015. 29 дек.
63. Закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3223/740-IV-ОЗ «О Правительстве Оренбургской области» (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области. 2009. 21 окт.; Оренбуржье. 2016. 10 марта.
64. Закон Пензенской области от 20 сентября 2005 г. № 842-ЗПО «О системе исполнительных органов государственной власти Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2005. 30 сент.
65. Закон Пензенской области от 10 апреля 2006 г. № 1005-ЗПО «О Губернаторе Пензенской области» (в ред. от 18 февраля 2016 г.) // Пензенские губернские ведомости. 2006. № 11. С. 111.; 2016. № 14. С. 2.
66. Закон Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (в ред. от 8 октября 2014 г.) // Собр. законодательства Пермского края. 2007. № 10. 31 окт.; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора

Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 40 (ч. 1).

67. Закон Самарской области от 18 апреля 2016 г. № 56-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» (ред. от 6 июля 2016г.)// Волжская коммуна. 2016. 20 апреля, 7 июля.

68. Закон Самарской области от 10 мая 2007 г. № 32-ГД «О Самарской Губернской думе» (в ред. от 5 мая 2012 г.) // Волжская коммуна. 2007. 15 мая; 2012. 11 мая.

69. Закон Самарской области от 6 апреля 2009 г. №46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользования в Самарской области» (ред. от 14 июня 2016 г.) // Волжская коммуна. 2009. 15 апр.; 2016. 15 июня.

70. Закон Саратовской области от 14 мая 1996 г. «О порядке безвозмездной передачи объектов государственной собственности Саратовской области в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность и приема объектов муниципальной собственности, безвозмездно передаваемых в государственную собственность Саратовской области» //Саратовские вести. № 118. 1996. 14 июня.

71. Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 г. «О Правительстве Саратовской области» (в ред. от 24 декабря 2015 г.) // Саратовские вести. 1996. 10 сент.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 24 (ч. 1).

72. Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО «О губернаторе Саратовской области» (в ред. от 28 марта 2016 г) // Саратовские вести по понедельникам. 2000. 6 нояб.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 24 (ч. 1); 2016. № 4.

73. Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. №13-ЗСО «О Саратовской областной Думе» (в ред. от 2 июня 2015 г.) // Газета Саратов – столица Поволжья. 2001. 11 апр.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 16.

74. Закон Саратовской области от 28 декабря 2007 г. № 294-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Саратовской области» (ред. от 5 августа 2015 г.) // Саратовская

областная газета (официальное приложение). 2007. 29 дек.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 18.

75. Закон Саратовской области от 28 декабря 2007 г. № 300-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области государственными полномочиями по организации предоставления и предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» (ред. от 26 июня 2015 г.) // Саратовская обл. газета (официальное приложение). 2007. 29 дек.; Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 17.

76. Закон Саратовской области от 27 февраля 2008 г. № 44-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области государственными полномочиями по предоставлению компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» (ред. от 24 сентября 2013 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 2. С. 517-520; 2013. № 38.

77. Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 103-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области отдельными государственными полномочиями по государственному управлению охраной труда» (ред. от 30 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 17; 2014. № 3.

78. Закон Саратовской области от 28 июля 2010 г. № 118-ЗСО «О культуре» (в ред. от 9 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 21; 2015. № 23.

79. Закон Саратовской области от 28 ноября 2013 г. № 215-ЗСО «Об образовании в Саратовской области» (в ред. от 28 января 2016 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 50; 2016. № 2.

80. Закон Ульяновской области от 9 июня 2005 г. № 043-ЗО «О Правительстве Ульяновской области» (в ред. от 9 марта 2016 г.) // Ульяновская правда. 2005. 15 июня; 2016. 14 марта.

81. Закон Ульяновской области от 30 декабря 2005 г. № 158-ЗО «О системе исполнительных органов государственной власти Ульяновской области» (в ред. от 2 февраля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2006. 6 янв.; 2016. 4 февр.

82. Закон Ульяновской области от 4 апреля 2006 г. № 31-ЗО «О Губернаторе Ульяновской области» (ред. от 31 мая 2016 г.) // Ульяновская правда. 2006. 5 апр.; 2016. 6 июня.

83. Закон Ульяновской области от 28 февраля 2011 г. № 16-ЗО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях» (в ред. от 9 марта 2015 г.) // Ульяновская правда. 2011. 4 марта; 2016. 14 марта.

84. Закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. № 102-ЗО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ульяновской области» (ред. от 1 июля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2012. 24 июля; 2016. 12 июля.

85. Постановление Правительства Нижегородской области от 17 апреля 2006 г. № 127 «О Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года» (от 20 марта 2009 г.) // Правовая среда. 2006. 24 июня; 2009. 23 апр.

86. Постановление Правительства Пензенской области от 31 января 2013 г. № 33 пП «Об утверждении положения о Министерстве труда, социальной защите и демографии Пензенской области» (ред. от 12 июля 2016 г.) // Пензенские губерн. ведомости. 2013. № 17. С. 14; URL:<http://www.penza.ru>.

87. Постановление Правительства Самарской области от 14 апреля 2004 г. № 13 «О территориальной подсистеме Самарской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. от 4 июня 2013 г.) // Волжская коммуна. 2004. 24 апр.; 2013. 6 июня.

88. Постановление Правительства Самарской области от 9 октября 2006 г. № 129 «О Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

89. Постановление Правительства Саратовской области от 20 февраля 2006 г. № 60-П «О договорах и соглашениях, заключенных Правительством Саратовской области с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2015 г.) // Саратовская областная газета. 2006. 3 марта; URL:<http://www.sarnovosti.ru>.

90. Постановление Правительства Саратовской области от 10 июля 2007 г. «Вопросы министерства образования Саратовской области» (в ред. от 12 января 2016 г.) // Саратовская областная газета. 2007. 17 июля; URL:<http://www.g-64.ru>.

91. Постановление Правительства Саратовской области от 11 сентября 2007 г. № 313-П «О Регламенте межведомственного взаимодействия при осуществлении органами исполнительной власти Саратовской области международных, внешнеэкономических межрегиональных связей» // Саратовская областная газета. Официальное приложение. 2007. 18 сент.

92. Постановление Правительства Саратовской области от 30 июня 2016 г. №321-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года». URL://www.g-64.ru (дата обращения: 06.07.2016).

93. Постановление Правительства Ульяновской области от 9 декабря 2013 г. № 590-П «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Ульяновской области» (ред. от 16 мая 2016 г.) // Ульяновская правда. 2013. 12 дек.; 2016. 19 мая.

94. Распоряжение Правительства Саратовской области от 7 февраля 2005 г. № 23-Пр «О договорах и соглашениях, заключенных Правительством Саратовской области» (в ред. от 15 октября 2008 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

95. Договор об общественно-политическом согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (Саратов, 23 ноября 2002 г.) // Саратов – СП. 2002. 6 нояб.

Нормативно правовые акты, официальные документы, утратившие юридическую силу

96. Указ Президента России от 12 марта 1996 г. № 370 «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1058; № 49. Ст. 5534.

97. Указ Президента России от 20 июля 1994 г. № 1499 «Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными орга-

нами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 3. Ст. 1475; 1997. № 18. Ст. 2136.

98. Декларация прав народов России от 2 ноября 1917 г. // Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1.

99. Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа от 3 января 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

100. Декрет СНК РСФСР от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и пр.» // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 21. Ст. 318.

101. Декрет СНК РСФСР от 19 октября 1918 г. «О немецких колониях Поволжья» // Декреты советской власти. М., 1957. Т. 3.

102. Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

103. Конституция СССР от 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

104. Конституция РСФСР от 11 мая 1925 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

105. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. Декабрь. 06.

106. Конституция РСФСР от 21 января 1937 г. // История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. М.: Юридическая литература. 1957.

107. Конституция СССР от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

108. Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

109. Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» от 28 января 1918 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. М., 1968. Т. 1.

110. Указ от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и расписании к ним городов» // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.) № 2321. СПб., 1830. Т. IV.

111. Указ от 22 февраля 1711 г. «Об учреждении правительствующего сената и бытии при оном разрядному столу вместо разрядного приказа, и по два комиссара из губерний» // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. IV.

112. Указ от 17 марта 1714 г. «О должности Фискалов» // Полн. собр. законов Рос.империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. IV.

113. Указ от 12 декабря 1718 г. «Об управлении во всех коллегиях и в губерниях дел с 1720 года по новому порядку и о разделении дел между коллегиями» // Полное собрание законов Российской империи (1-е изд.) № 2321. СПб., 1830. Т. V.

114. Указ «О должности сената» от 27 апреля 1722 г. // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. VI.

115. Указ от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. XX.

116. Указ от 23 августа 1781 г. «Об утверждении гербов городам Саратовского Наместничества» // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. XXI.

117. Указ от 12 декабря 1796 г. «О новом разделении государства на губернии» // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. XXIV.

118. Указ от 5 марта 1797 г. «О бытии уездному городу Саратову Губернским» // Полн. собр. законов Российской империи (1-е изд.). № 2321. СПб., 1830. Т. XXIV.

119. Высочайший Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» // Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957.

120. Свод основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. // Полн. собр. законов Рос.империи (3-е изд.). № 27805. СПб., 1930. Т. XXV.

Правоприменительная практика

121. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года,

Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР”, Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года “О референдуме Татарской ССР”, постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан”». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

122. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. «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» // СЗ РФ.1995. № 48. Ст. 4692.

123. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» //Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. №1.

124. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области» //Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. №1.

125. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 4.

126. Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области (п.3)» //Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. №5.

127. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» //Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. №5.

128. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №1.

129. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №2.

130. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №2.

131. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №5.

132. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. №5.

133. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. №1.

134. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федера-

ции и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

135. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 6.

136. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

137. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия"» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

138. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

139. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов

Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы» // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

140. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2011 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 6.

141. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области "О государственной гражданской службе Псковской области" в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 890.

142. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

143. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 3.

144. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3.

145. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей 1 и 4 статьи 11, пункта 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, части 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, части 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

146. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5, № 6.

147. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. по запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71–73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

148. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный

закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» //Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 2.

Монографии, учебники, учебные пособия

149. *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерация в истории России: в 3-х кн. М.: Республика, 1992. Кн. 1. 383 с.

150. *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия: учеб.пособие для вузов. СПб.: Питер, 2004. 320 с.

151. *Афанасьев В.С., Бабаев В.К., Божьев В.П., Витрук Н.В. и др.* Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред.: Лазарев В.В. М.: Спарк, 1997. 599 с.

152. *Бельский К.С.* Разделение властей и ответственность в государственном управлении (Политологические аспекты): учеб.пособие. М.: ВЮЗИ, 1990. 167 с.

153. *Боер В.М., Городинец Ф.М., Григонис Э.П. и др.* Правовое государство: реальность, мечты, будущее / под общ.ред. В.П. Сальникова. СПб: изд-во С. Петербр. ун-та МВД России. 1999. 245 с.

154. *Бродский М.Н., Ливеровский А.А.* Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. СПб: изд-во СПбГУ, 2000. – 372 с.

155. *Витрук Н.В.* Верность Конституции. М.: Изд-во РАП, 2008. – 272 с.

156. *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. 422 с.

157. *Гранкин И.В.* Парламент России. М.: Консалтбанкир, 1999. 303 с.

158. *Дурманов Н.Д., Казанцев Н.Д., Клейнман А.Ф., Коток В.Ф. и др.* Основы советского государства и права: учебник / науч. ред. А.В. Карасс, И.Д. Левин. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. 647 с.

159. *Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теория государства и права. М.: Норма, 2007. 576 с.

160. *Захарова К.С.* Системные связи принципов права: теоретические проблемы. Самара: Самарское отделение литфонда, 2009. 217 с.
161. *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1960. 300 с.
162. *Иванов В.* Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008. 352 с.
163. История отечественного государства и права: учебник: в 2-х ч. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юристъ, 2005. 544 с.
164. *Каранетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001. 352 с.
165. *Керимов А.Д.* Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998. 171 с.
166. *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2000. 192 с.
167. *Ключевский В.О.* Русская история: полн. курс лекций. Т. 1. Минск: Харвест, 2003. 592 с.
168. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейдо, Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. 832 с.
169. *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. – 320 с.
170. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересм. М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 1040 с.
171. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2-х т. / под ред. Б.С. Эбзеева. Т. 1. М.: Юрист, 2001.– 589с.
172. *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Городец, формула права, 2004. 592 с.
173. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права: 2-е изд. СПб, 1914. 519 с.
174. *Красильникова Т.К.* История государства и права России: учебно-методическое пособие. Волгоград: ВолГУ, 2003. 106 с.

175. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации М.: Бек, 1998. 462 с.
176. *Костомаров Н.И.* Собр. соч. в 8 кн. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. Кн. 1. Т. 1.
177. *Куприц Н.Я.* Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1952. 111 с.
178. *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Городец, Формула права, 2003. 528 с.
179. *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации (Основы конституции, конституционная модель, практика). М.: изд-во ИГиП РАН, 1999. 197 с.
180. *Лексин В.Н.* Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008. 352 с.
181. *Лепешкин А.И.* Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит., 1977. 319 с.
182. *Локк Дж.* Избранные философские произведения: в 2 т. Т. 2. М.: Соцэкгиз, 1960. 532 с.
183. *Лузин В.* Принцип разделения властей как основа конституционализма: Сравнительно правовое исследование на примере США, Великобритании и Франции. Н. Новгород, 1998. 178 с.
184. *Лысенко В.Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М.: изд-во Ин-та современной политики, 1995. 220 с.
185. *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004. 384 с.
186. *Малый А.Ф., Цвиль В.С.* Права и свободы человека и гражданина: проблемы вертикального разграничения законодательной компетенции. Архангельск, 2011. – 278 с.
187. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
188. *Медушевский А.Н.* Размышления о современном российском конституционализме. М.: РОССПЭН, 2007. 174 с.
189. *Мизгачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М.: Норма, 2011. 320 с.

190. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. 17-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2013. 520 с.
191. *Монтескье Ш.Л.* Избранные произведения / под ред. М.П. Баскина. М.: гос. изд-во Полит.лит-ры, 1955. 800 с.
192. *Нарутто С.В.* Разграничение компетенции и единство системы государственной власти Российской Федерации. Владивосток: изд-во Дальневосточного гос. ун-та, 2011. 164 с.
193. *Орлов Л.С., Георгиев А.В., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А.* История России с древнейших времен до наших дней: учебник. М.: Проспект, 1997. 544 с.
194. *Основин В.С.* Государственно-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1965.
195. *Остром Винсент.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? / пер. с англ. М.: Арена, 1993. 320 с.
196. *Пихов А.Х.* Конституционное развитие Кабардино-Балкарской Республики. М.: Формула права, 2006. 192 с.
197. *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов: изд-во СГАП. 2003. 320 с.
198. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. академия права», 2007. 504 с.
199. Советское государственное право / под ред. проф. И.Е. Фарбера. Саратов: из-во Саратовского университета, 1979. – 159 с.
200. *Соколова А.Н.* Россия на рубеже веков укрепление государственности. Калининград: Янтарный сказ, 2001. 761 с.
201. *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России: учеб пособие. М.: Проспект, 2000. 471 с.
202. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 280 с.
203. *Халилов А.М.* РСФСР – социалистическое государство. Казань: изд-во Казан.ун-та, 1967. 280 с.
204. *Чеботарев Г.Н.* Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень: изд-во Тюмен. гос. ин-та, 1997. 218 с.

205. *Чертков А.Н.* Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: Юстицинформ, 2005. 224 с.

206. *Чиркин В.Е.* Основы конституционного права. М.: Манускрипт, 1996. 272 с.

207. *Эбзеев Б.С., Краснорядцев С.Л., Левакин И.В., Радченко В. И.* Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М.: ЗАО изд-во «Экономика», 2005. 375 с.

Справочные издания

208. *Авакьян С.А.* Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма. 688 с.

209. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1977. Т. 27. 624 с.

210. *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.* Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ.ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит., 2002. 432 с.

211. *Крысин Н.П.* Современный словарь иностранных слов. М.: АСТ-Пресс, 2014. 752 с.

212. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Русский язык, 1990. 917 с.

213. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М.: Советская Энциклопедия. 1987 г. 4-е изд. 1600 с.

214. *Ушакова Д.Н., Даль В.И.* Большой энциклопедический словарь. М.: изд-во «dicView», 1997. 1000 с.

215. Федерализм: Энциклопедический словарь / гл. ред. С.Д. Валентей. М.: Инфра-М, 1997. 288 с.

Статьи, опубликованные в научных и периодических изданиях

216. *Азаркин Н.М.* Учение Монтестье о разделении властей // Правоведение. 1982. № 1. С. 56–62.

217. *Борова И.* Конституция Российской Федерации – основа договоров о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 24–25.

218. *Бачило И.Л.* Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. С. 21–30.

219. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.
220. *Бланкенагель А.* Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2006, № 1 (54). С. 123–128
221. *Безруков А.В.* Договорный характер федеративных отношений в России: правовая природа и перспективы // Российский юридический журнал. 2004. №2 (42). С. 9-14.
222. *Васильева Л.Н.* Взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти: пути совершенствования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 162–166.
223. *Ведяхина К.В.* Принцип федерализма в политико-правовой жизни России // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 1. С. 36–46.
224. *Вишняков В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А. и др.* Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 3–34.
225. *Гайдуков Д.А., Фарберов Н.П.* Обсуждение нового учебника по советскому государственному праву // Советское государство и право. 1960. № 10. С. 111–114.
226. *Глигич-Золотарева М.В.* Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 76–84.
227. *Дудко И.Г.* Конституция Российской Федерации и национальные договоры // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 93–98.
228. *Железнов Б.Л.* Республики России в системе договорных отношений с федеральным центром // Вестник экономики, права и социологии. №2. 2007. Право. С.76-81.
229. *Зажичкий В.И.* Правовые принципы в законодательстве РФ // Государство и право. 1996. № 11. С. 92–97.
230. *Заметина Т.В.* Современные вопросы Российского Федерализма // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов по материалам Международной науч-

но-практической конференции (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). Саратов: изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. академия права», 2011. С. 85–86.

231. *Заметина Т.В.* Вопросы федерализма в Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы междунар. научно-практ. конференции. Саратов: изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская гос. юридическая академия», 2014. С. 165–171.

232. *Заметина Т.В.* Российский федерализм и процессы глобализации // Современные проблемы юридической науки и практики: материалы международной научно-практ. конференции. Энгельс, 2015.

233. *Заметина Т.В.* Проблемы конституционно-правовой регламентации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской гос. академии права. 2009. №6 (70). С. 42–44.

234. *Заметина Т.В.* Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. 2010. № 1 (157). С. 28–31.

235. *Заметина Т.В.* Принцип равноправия субъектов Федерации и вопросы обеспечения единого правового статуса граждан в Российской Федерации // Глобальный научный потенциал. 2014. № 4 (37). С. 82–87.

236. *Зорькин В.Д.* Конституционные основы российского права в контексте международного правопорядка // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. №9. С. 127–135.

237. *Ильинский И.П.* Российский федерализм: проблемы и решения // Народный депутат. 1991. № 8. С. 23–30.

238. *Ишеков К.А.* Механизм реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 4. С. 63–72.

239. *Керимов А.Д.* Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9. С. 26–29.

240. *Королева-Конопляная Г.И.* Идеи федерализма в политической теории русского анархизма // Социально-политический журнал. 1995. № 3. С. 204–213.

241. *Кулинченко О.М.* Реализация принципа разделения властей в свете взаимодействия законодательной и судебной власти (на примере Республики Адыгея) // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 44–51.
242. *Курашвили Б.П.* Политическая доктрина сталинизма // История СССР. 1989. № 5. С. 60–77.
243. *Ленин В.И.* Критические заметки по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 113–150.
244. *Лучин В.О., Мойсеенко М. Г.* Формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма. М.: ИГиП РАН, 2000. С. 54–73.
245. *Лысенко В.* Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм и власть федерализма / под ред. А.А. Захарова. М., 1997. С. 183–187.
246. *Маклаков В.В.* Эволюция статуса исполнительной власти в зарубежных конституциях // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: сб. статей и обзоров. М.: изд-во ИНИОН РАН, 1995. С. 61–81.
247. *Мамсуров Т.Д.* Регионализм: главная тенденция правовой эволюции // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 12–20.
248. *Морозова Л.А.* Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. 2009. № 1. С. 15–22.
249. *Новоселова-Чурсина Е.С.* Принципы федерализма в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право. 2007. № 3. С. 35–38.
250. *Овсепян Ж.И.* Критерии конституционной ответственности Российской Федерации // Северо-кавказский юридический вестник. Ростов н/Д, 2001. № 4. С. 3–30.
251. *Осипян С.А., Рябцев В.П.* Состояние конституционной законности и прокурорский надзор // Конституционная законность: предпосылки и реальность: сб. науч. трудов. М., 2002. С. 3–19.
252. *Пилипенко А.Н.* Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 197–206.
253. *Пленкин В.А.* Проблемы разграничения полномочий органов власти разного уровня в области обеспечения прав граждан на охрану здоровья. //

Российский юридический журнал. Екатеринбург: изд-во УрГЮА, 2007. № 2. С. 69–71.

254. *Пряхина Т.М.* Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. На примере Саратовской области: сб. науч. статей / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1997. С. 72–87.

255. *Пустогаров В.В.* Правовой статус субъектов Российской Федерации: проблемы реализации // Государство и право. 1997. № 2.

256. *Семенов П.Г.* Конституция РСФСР 1918 г. – первая советская Конституция многонационального федерального государства // Научная сессия, посвященная сорокалетию Конституции РСФСР 1918 г. Тезисы докладов и сообщений. М., 1958. С. 51–56.

257. *Саликов М.С.* О сущности правовых позиций Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2003. №1(37). С. 14-17.

258. *Таева Н.Е.* Влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на законодателя // Право и государство: теория и практика. 2014. № 12(120). С. 19–21.

259. *Фарбер И.Е.* Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права. Вып. 1(2). Саратов, 1974. С. 3–14.

260. *Фарукишин А.М.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по некоторым вопросам российского федерализма // Уч. записки Казан.ун-та. Серия: гуманитарные науки. 2008. Т. 150. №7. С. 95–108.

261. *Хижняк В. С.* Конституция Российской Федерации как правовая основа формирования ее международно-правовой политики // Ленинградский юридический журнал. 2014. №2 (36). С. 47–55.

262. *Чертков А.Н.* Практика Конституционного Суда Российской Федерации в решении правовых проблем федеративных отношений // Право и политика. 2005. № 10. С. 58–64.

263. *Чиркин В.Е.* Российская Конституция и публичная власть народа // Журнал российского права. 2008. №12. С. 24–34.

264. *Шон Д.Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. №7. С. 35–43.

265. *Элейзер Д.Дж.* Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–115.

Диссертации и авторефераты диссертаций

266. *Анненкова В.Г.* Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 386 с.

267. *Батюк А.В.* Правовые основы договорных отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 20 с.

268. *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.– 22 с.

269. *Громова О.Н.* Конституционный статус области в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. 25 с.

270. *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 47 с.

271. *Доцкевич М.В.* Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.

272. *Елканова А.З.* Некоторые аспекты взаимоотношений федерального центра Российской Федерации и республик Северного Кавказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 20 с.

273. *Ефремов А.А.* Реализация конституционного свободного перемещения финансовых средств (на анализе рынка корпоративных эмиссионных ценных бумаг): дис ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 345 с.

274. *Житиневич Д.Г.* Особенности правового статуса Калининградской области как субъекта РФ: конституционно-теоретические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 217 с.

275. *Ивайловский Д.А.* Конституционно-правовой статус Республики Бурятия и пути его совершенствования на современном этапе: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2001. 26 с.

276. *Ишеков К.А.* Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование: автореф. дис... д-ра.юрид. наук. Саратов, 2015. 40 с.

277. *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2000. 357 с.

278. *Коломейцева Т.А.* Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2010. 26 с.

279. *Кряжкова О.Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2004. – 26 с.

280. *Ларичев А.А.* Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. 25 с.

281. *Лексин И.В.* Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства (особенности России и зарубежный опыт): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 54 с.

282. *Лоторев Е.Н.* Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. 250 с.

283. *Малый А.Ф.* Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 46 с.

284. *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004.– 50 с.

285. *Нарутто С.В.* Федерализм и единство государственно-правовой системы России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 471 с.

286. *Нуреев Р.Г.* Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 21 с.

287. *Некрасов С.И.* Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации: Федерация и субъекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 224 с.

288. *Опрятов В.И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти (на примере областей Центрального федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 23 с.

289. *Петрова Д.В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его деятельности и конституционного судопроизводства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Пенза, 2008. – 22 с.

290. *Плющ А.А.* Конституционно-правовой статус области как субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

291. *Попов М.Ю.* Конституционно-правовой статус края, области как субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. – 226 с.

292. *Сабаева С.В.* Конституционно-правовой статус административных центров и столиц в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.– 21 с.

293. *Саликов М.С.* Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 482 с.

294. *Хорошильцев А.И.* Государственная власть и принципы ее организации в демократическом обществе (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 198 с.

Электронные ресурсы

295. Официальный сайт Государственного автономного учреждения дополнительного профессионального образования «Саратовский областной институт развития образования». URL: <http://www.saripkro.ru>.

296. Сайт электронного периодического издания «Новости Саратовской губернии». URL: <http://www.sarnovosti.ru>.

297. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

298. Сайт Большой актуальной политической энциклопедии. URL: http://greater_political.academic.ru/118/НАЦИОНАЛЬНЫЕПРОЕКТЫ.

299. Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <http://audit.gov.ru>.

300. Официальный сайт Министерства иностранных дел. URL:<http://www.mid.ru>.
301. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL:<http://minjust.ru>.
302. Официальный сайт Президента РФ. URL:<http://www.kremlin.ru>.
303. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL:<http://www.gks.ru>.
304. Реестр соглашений субъектов Федерации. URL:<http://www.mid.ru>.
305. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. URL:http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2015.pdf.
306. Стенографический отчет о заседании государственного совета. URL: <http://президсрент.рф/transtst/16004>.
307. Торговые представительства Российской Федерации за рубежом. URL:<http://www.economy>.

Пояснительная записка**к проекту федерального закона «О внесении изменений в пункт 1 статьи 1 и пункт 1 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹**

Принятие проекта Федерального закона направлено на обеспечение должного функционирования регионального механизма государственной власти. Целью принятия закона является модернизация и оптимизация управных начал построения и функционирования органов публичной власти Российских субъектов Федерации.

Происходившие в стране государственные, экономические, финансовые, военные, культурные и иные преобразования прямо или косвенно определили основные периоды историко-правового развития России и ее субъектов, что послужило основой становления и развития организации государственной власти на определенных территориях (впоследствии субъектах Федерации), формирования современного организационно-правового статуса субъектов и Федерации в целом.

Специфика территориальной организации нашей страны обуславливает особый характер правовых связей Федерации в лице центральных органов власти и ее составных частей (субъектов Федерации), который выражается в правовых основах внутрифедеративных взаимодействий, организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также в установлении пределов вмешательства Федерации в дела собственных субъектов.

Укрепление единой исполнительной вертикали в целях эффективного проведения реформ приводит к сужению поля для региональных инициатив. Хотя Конституция РФ создает правовые основы для самостоятельности субъектов Федерации (ст. 66, ч. 1 ст. 67, ст. 73), на практике она минимальна.

Под влиянием процесса регионализма развивается потенциал ограниченного территориального пространства, способного к самоуправлению. В условиях глобализации современности и обеспечения общенациональных

¹ Проект изменений и дополнений подготовлен соискателем кафедры конституционного и муниципального права АНОО ВО ЦС РФ «Российский университет кооперации» Поволжский кооперативный институт (филиал) Мамочкиной Е.М.

и региональных интересов подлинный федерализм может оказаться одной из оптимальных форм государственного устройства, характеризующийся демократизацией и децентрализацией государственного строя, который будет способствовать укреплению государственности, совершенствованию законодательства ее субъектов, реализации национальных проектов и программ социально-экономического развития регионов.

Принципы организации государственной власти субъектов – это отправные начала формирования (образования) и работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принципы взаимодействия их между собой и с федеральными органами государственной власти.

Конституционно-правовые принципы организации государственной власти российских субъектов, во-первых, формируются на основе конституционных принципов конституционного строя и федерализма, конкретизируются учредительными и иными актами на региональном уровне; во-вторых, учитывают реальное состояние конституционных и федеративных отношений и корреспондируются с общими принципами управления; в-третьих, отражают общие закономерности конституционно-правового развития и специфику организации власти в конкретном субъекте, его взаимодействия с органами государственной власти Федерации и органами местного самоуправления.

Эти принципы могут быть реализованы только при наличии некоторых гарантий, которые можно обозначить как систему закрепленных в Конституции и законодательстве норм и деятельность органов по их применению, реализации.

Законопроект:

- 1) определяет точный перечень принципов организации государственной власти в субъекте РФ;
- 2) устанавливает гарантии самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Принятие законопроекта практически не потребует финансовых затрат из федерального бюджета при обнародовании публичных ответов на открытые обращения в сети Интернет на веб-сайтах органов публичной власти, за исключением печатных изданий и СМИ, в которых обращение граждан могло быть обнародовано за плату.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**«О внесении изменений в пункт 1 статьи 1 и пункт 1 статьи 23
Федерального закона «Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации»***Статья 1.*

Внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3866; № 27 (ч. I). Ст. 4231) следующие изменения:

1) Пункт 1 статьи 1 изложить в следующей редакции:

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) социальной ориентированности (обеспечения прав и свобод человека);
- б) государственной целостности Российской Федерации и распространения суверенитета на всю ее территорию;
- 3) единства системы государственной власти и разделения на законодательную, исполнительную и судебную;
- в) верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- г) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, делегирования полномочий;
- д) сочетания выборности и наделения полномочиями (назначаемости) органов государственной власти и должностных лиц субъектов Федерации;
- е) сочетания единоначалия и коллегиальности в деятельности данных органов государственной власти;
- ж) согласования (координации) в процессе принятия решений на региональном уровне, и во взаимоотношениях с органами государственной власти Федерации и других субъектов;

з) невмешательства органов государственной власти Российской Федерации в осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

и) взаимной информированности в системе органов власти субъектов РФ;

к) открытости, гласности, взаимодействия органов власти субъектов Федерации с населением и институтами гражданского общества;

л) ответственности органов и должностных лиц субъектов Федерации.

2) пункт 1 статьи 23 изложить в следующей редакции:

«Вмешательство при осуществлении своих полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в деятельность друг друга не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Пояснительная записка
к проекту Закона Саратовской области «О внесении изменений в
Устав (Основной закон) Саратовской области»¹

Целью разработки указанного проекта Закона Саратовской области «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Саратовской области» является установление эффективного нормативного регулирования предметов собственного ведения области и функционирования регионального механизма государственной власти.

Разработанный проект закона направлен на регулирование отношений, связанных с определением предметов ведения Саратовской области.

Одной из проблем закрепления в уставах (основных законах) субъектов Федерации предметов самостоятельного ведения является отсутствие в Конституции РФ 1993 г. и федеральном законодательстве конкретного перечня предметов ведения и полномочий Российских субъектов Федерации. Субъекты Российской Федерации в своих Основных законах самостоятельно закрепляют перечень вопросов, относящихся к ведению субъектов, что приводит к неоднозначности понимания норм Конституции РФ, отсутствию терминологического единства в формулировании предметов самостоятельного ведения субъектов Федерации, их противоречивости, возникновению коллизий и пробелов в правовом регулировании.

Четкое и недвусмысленное формулирование собственных предметов ведения и полномочий субъектов Федерации способно сориентировать правотворческие органы на региональном уровне на приоритетные сферы жизнедеятельности, устранить возможные коллизии и пробелы в правовом регулировании. «Размытость» собственных предметов ведения субъектов Федерации, отсутствие в учредительном документе их четкого перечня ослабляет гарантированную федеральной Конституцией самостоятельность субъектов Федерации, превращает ст. 73 Конституции РФ 1993 г. в декларативное положение.

¹ Проект изменений и дополнений подготовлен соискателем кафедры конституционного и международного права АНОО ВО ЦС РФ «Российский университет кооперации» Поволжский кооперативный институт (филиал) Мамочкиной Е.М.

Традиционно к собственным полномочиям субъекты Федерации относят установление системы региональных органов государственной власти «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемых федеральным законом».

В этом контексте очень лаконичным и неполным выглядит п. «в» ст. 7 Устава Саратовской области, который к предметам самостоятельного ведения области относит установление системы органов исполнительной власти области. При этом о законодательной власти не упоминается. Считаем, что это положение нуждается в совершенствовании с точки зрения юридической техники.

Законопроект:

1) определяет точный перечень предметов самостоятельного ведения Саратовской области;

2) создает гарантии самостоятельности области вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принятие законопроекта практически не потребует финансовых затрат из областного бюджета при обнародовании публичных ответов на открытые обращения в сети Интернет на веб-сайтах органов публичной власти, за исключением печатных изданий и СМИ, в которых обращение граждан могло быть обнародовано за плату.

ЗАКОН САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
«О внесении изменений в Устав (Основной закон) Саратовской области»

Статья 1.

Внести в Закон Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО следующие изменения:

1) статью 7. Предметы самостоятельного ведения области изложить в следующей редакции:

К ведению области относятся:

- а) принятие Устава (Основного Закона) Саратовской области и поправок к нему;
- б) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;
- в) административно-территориальное устройство области;
- г) установление системы органов государственной власти Саратовской области;
- д) принятие областного бюджета;
- е) делегирование полномочий субъекта;
- ж) заключение и расторжение договоров Саратовской области;
- з) награды и почетные звания Саратовской области, государственные символы Саратовской области;
- и) осуществление на основании федерального законодательства международных и внешнеэкономических связей области;
- к) иные вопросы, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также не отнесенные к вопросам местного значения.

Статья 2

Настоящий Закон Саратовской области вступает в силу через десять дней после дня официального опубликования названного Закона.

Губернатор Саратовской области.