

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
Высшего образования
«Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова»
(ФГБОУ ВО «ХГУ им. Н. Ф. Катанова»)
Институт истории и права
Кафедра государственного права

Специальность/направление подготовки - 40.04.01 Юриспруденция.
Магистерская программа "Государственная и муниципальная служба"

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине «Актуальные вопросы конституционного права»
на тему: «**Развитие конституционного законодательства о федеративном
устройстве России с 1992-2016 г.г.**»

Выполнил:

Лоскутов Алексей Николаевич

Группа: МЮз-193

Курс: 2 (второй)

Форма обучения: заочная

Проверил:

Директор Института истории и права,

д.ю.н., профессор кафедры государственного права

Наумкина Валентина Владимировна

Абакан, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1. Конституционная реформа в Российской Федерации в 1992-1993 г.г. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 1993 г. по 1999 г.....	7
1.1. Причины конституционного кризиса в России и задачи конституционной реформы 1992-1993 г.г.....	7
1.2. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 1993 г. по 1999 г.....	22
2. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2000 г. по 2016 г.....	34
2.1. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2000 г. по 2007 г.....	34
2.2. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2008 г. по 2011 г.	47
2.3. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2012 г. по 2016 г.....	54
Заключение.....	59
Библиографический список.....	62

Введение

Анализируя проблематику федеративного устройства России, тенденций ее развития, можно сделать вывод, что это имеет большое значение для страны, где происходит реформирование такого явления, как федер

ализм. Необходимо по иск реальных политических и правовых механизмов, которые отражают объективную потребность всех структур власти в общественном развитии, умение реализовать на практическом уровне федеративную модель государства. Ведь именно с развитием этих процессов связаны надежды государства и общества на демократизацию, управляемость общественных процессов, укрепление правопорядка, синхронность интересов различных уровней власти.

Качественное изменение системы российского законодательства стало итогом принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации. Оно выявилось в государственном, общественном, правовом развитии, формировании новых источников законодательства, преобразовании ценностных ориентиров, обновлении и развитии самой структуры законодательства Российской Федерации, что стало причиной актуализации вопроса о формировании согласованной национальной правовой системы, основой которой входит конституционное законодательство.

Актуальность данного вопроса обусловлена особым значением Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов РФ, закрепляющих единство государственной власти, государственный суверенитет Российской Федерации, равноправие субъектов Российской Федерации и наличие собственного законодательства, режима укрепления конституционной законности, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, обеспечения прав и свобод граждан.

Возникшие сложности реализации этих принципов стали свидетельством несовершенства модели российского федерализма, которая требует поиска новых теоретических подходов к переосмыслению принципов федеративного устройства России.

Так, с принятием Конституции России в 1993 году, наметилась возможность проведения конституционной реформы в рамках единого правового поля, однако между тем, в субъектах Российской Федерации это стало импульсом для развития собственного конституционного правового

пространства, нередко противоречащего конституционной модели федеративного устройства России.

Наряду с провозглашением территориальной целостности страны, верховенством федеральных законов на всей территории России, исключением права субъектов на отделение, обеспечением общности границ, утвердился национальный и национально-административный принцип федеративного устройства, провозглашающего конституционно-договорный тип федерации. Республикам придавался статус государств. Возникшая чеченская проблема, силовой вариант ее решения и возврат мятежной республики в правовое поле Российской Федерации, привели к первой и второй чеченским войнам.

Новизна данной тематики работы обусловлена противоречивостью, поиском путей для совершенствования российского федерализма, необходимостью рассмотрения с различных сторон конституционных принципов федеративного устройства России как оптимальной модели федеративных отношений. Так же одной из причин новизны тематики является то, что в связи с глобальными геополитическими, экономическими и социальными изменениями не только в стране, но и во всем мире, федеративное устройство России продолжает развиваться до настоящего времени.

В научных работах, в том числе и диссертационных, изучаются различные аспекты данного правового института. Следует назвать исследования таких авторов, как С. А. Авакьян, А. В. Зиновьев, Е. С. Аничкин, И. Н. Барниц, Н. И. Грачев, Н. В. Витрук, А. С. Саломаткин, Ю. А. Дмитриев, И. А. Умнова, К. В. Черкасов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Тихомиров, Б. С. Крылов, А. И. Лепешкин, В. Н. Лысенко, Б. С. Эбзеев.

Целью настоящей работы является исследование «преобразования» Конституции Российской Федерации через призму развития и совершенствования конституционного законодательства о федеративном устройстве России в период с 1992 года по 2016 год.

Для достижения цели поставлены следующие задачи:

- раскрыть природу конституционного законодательства о федеративном устройстве России;
- проанализировать соотношение и взаимосвязь системы источников конституционного законодательства Российской Федерации;
- рассмотреть периодизацию развития конституционного законодательства о федеративном устройстве России в период 1992- 2016 г.г. с выделением специфики каждого периода;
- сопоставить процессы развития Конституции России и основных законов субъектов РФ, установление различий между ними;
- исследовать эффективность конституционного законодательства о федеративном устройстве России, как условия для совершенствования законодательства Российской Федерации в целом;
- предложить рекомендации по совершенствованию конституционного законодательства о федеративном устройстве России.

Объектом настоящего исследования являются правовые и общественные отношения в сфере основ конституционного строя государства, федеративного устройства России, отдельных функций высших органов государственной власти и местного самоуправления.

В качестве предмета исследования выступает российское законодательство в сфере федерализма, принятое в период с 1993 по 2016 годов и предшествующее ему заключение в 1992 году федеративного договора.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (логический, аналитический, статистический, системный, сравнительно-правовой) методы и частно-научные (историко-правовой, сравнительного правоведения).

Теоретическую и эмпирическую основу работы составляют обычное и конституционное законодательство, подзаконные акты, материалы юридической и судебной практики, социологические и статистические данные.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что материалы данного исследования могут быть использованы при более углубленных

научных исследованиях в сфере федеративного устройства России и развития законодательства в этой области.

Практическая значимость определяется ее ориентацией на актуальные проблемы и совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, на развитие отношений Российской Федерации и ее субъектов с учетом интересов каждого, решение вопросов, связанных с совершенствованием конституционной безопасности, продолжение развития конституционной реформы в России.

Результаты исследования могут служить основой для дальнейших научных и практических разработок в сфере совершенствования конституционного законодательства о федеративном устройстве России и взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

1. Конституционная реформа в Российской Федерации в 1992-1993 г. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России в период с 1992 г. по 1999 г.

1.1. Причины конституционного кризиса в России и задачи конституционной реформы 1992-1993 года

Конституция как термин через призму юриспруденции, рассматривается как основной закон государства, учреждающий систему и порядок формирования, а также принципы функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, закрепляет основные права и свободы человека и гражданина, регулирует основополагающие отношения в обществе. Конституция Российской Федерации призвана гарантировать стабильное состояние различных групп общества путем учета социальных интересов, устанавливать справедливое по признанию населения устройство общества и государства.

Российское законодательство в современном виде прошло путь сложного и длительного развития. Если принципиальные основы российского законодательства были заложены в 80-90 гг., то качественное обновление стало результатом принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Это проявилось в появлении новых видов источников законодательства, обновлении содержания норм. Начался процесс становления и развития законодательства субъектов Российской Федерации, преобразования существующих и зарождения новых отраслей законодательства.

До 1993 г. в России действовала Конституция, принятая Верховным Советом РСФСР в 1978 г. в соответствии с концепцией и политикой Советского государства. «Одним из недостатков Конституции 1978 г. было отсутствие принципа разделения властей, что порождало кризисы и конфликты между различными ветвями власти – законодательной и исполнительной. Двухзвенная структура высших органов законодательной власти – Съезд депутатов и Верховный Совет, нарушала принцип прямого избрания парламента, расщеплялась единая по своей природе законодательная функция, что способствовало торможению политических и экономических реформ»¹.

Президент, хотя и наделенный немалыми правами, в решающих вопросах оказывался под влиянием парламента. Этот принцип разделения властей в стране, ставшей на пути радикальных социальных, экономических и политических реформ, был не только политически неоправдан, но и не соответствовал юридически. Избранный прямым голосованием из числа нескольких кандидатов, обладая не меньшей легитимностью, чем парламент, президент не подделжал контролю со стороны парламента, что было признано мировой конституционной теорией и практикой. Возросшая поляризация политических сил в стране сказывалась на юридическом несовершенстве механизма государственной власти.

Еще в ходе принятия Декларации о государственном суверенитете 1990 года, несмотря на существующие разногласия, политические силы государства понимали обостренную необходимость принятия новой Конституции.

Стимулирующим фактором к вопросу принятия новой Конституции Российской Федерации, теперь уже независимого государства, стали

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2013. С.102.

августовские события 1991 года и последующий процесс прекращения существования СССР, а также радикальные шаги в целях ослабления коммунистического влияния.

Разработкой проектов новой Конституции РФ занимались общественные движения, политические партии и отдельные группы специалистов. Несмотря на множество различных проектов Конституции России, которые разрабатывались в 1992 – начале 1993 г.г., таких как проект С.М. Шахрая и его рабочей группы, Российского движения демократических реформ (нашего отражение в будущем проекте Президента РФ), проект коммунистов, основная борьба развернулась между двумя следующими проектами Конституции.

Первый проект был предложен Президентом России Б.Н. Ельциным и вынесен им на Конституционное совещание. Текст проекта был опубликован в газете «Московская правда» 5 мая 1993 года.

В главе 3 проекта, Российская Федерация определялась как «федеративное государство, состоящее из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и областей, состоящие из самоуправляемых территориальных общностей и самостоятельно определяющие свое территориальное устройство».

Принятие и образование новых субъектов РФ осуществлялось посредством соглашения с другими субъектами Федерации, подписавшими Федеративный договор и принятия федерального конституционного закона. Вопрос о границах субъектов Федерации мог бы быть вынесен Советом Федерации на референдум населения данных территорий. Суверенитет России распространялся на всю ее территорию, субъекты Федерации самостоятельно осуществляли государственную власть на своей территории»².

Однако, в проекте Президента РФ ничего не было сказано о равноправии субъектов РФ. Это положение в проект будет включено позднее.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб.пособие: в 2т. Т.1. 5-е изд., перераб.и доп. М., 2014. С.299.

При формировании данной главы проекта относительно федеративного устройства России, Б. Н. Ельцин оказывался заложником в борьбе субъектов за усиление своих позиций.

Например, в ст. 62 определялись предметы ведения РФ, однако была и оговорка «поскольку иное не предусмотрено Федеративным договором». Это включение в текст диктовалось желанием Президента получить поддержку регионов.

Несмотря на это, по многим направлениям сохранялись неравные позиции субъектов РФ перед федеральным центром.

В названии договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» говорилось о «суверенных республиках», хотя это вызвало существенные возражения других субъектов РФ. «Объем законодательных полномочий республик и других субъектов по вопросам совместного ведения с РФ неодинаков (хотя края, области теперь также получают право на принятие законов). Федеральные законопроекты по вопросам совместного ведения направляются республикам, а их предложения рассматриваются в Верховном Совете РФ. Другим же субъектам законопроекты лишь направляются, судьба их предложений не обозначена аналогично в проекте. Для республик обозначено, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов республик. Для других субъектов даного положения нет»³.

В статье 66 проекта Конституции, система государственной власти в субъектах Российской Федерации устанавливалась на основе положений о народовластии, разделении властей и республиканской формы правления. В субъектах избирались представительный орган власти и глава исполнительной власти, образовывалось правительство или администрация, которые входили в единую систему исполнительной власти Российской

3

Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М.: РЮИД, «Сашко», 2000. С.249.

Федерации, чем бы она обусловлена попытка сохранения ее сильной вертикали.

Президент РФ являлся главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод граждан, принимал меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности. Непосредственно производил назначения кандидатов на высшие государственные должности федеральных министров и руководителей федеральных ведомств, представлял Совету Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного суда и федеральных судей, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и т.д.

По проекту, парламент Российской Федерации (Федеральное Собрание) являлся высшим представительным органом Российской Федерации. Он состоял из Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации избирались по два депутата от каждого субъекта государства, между тем от республик, автономных областей и округов дополнительно избирались депутаты для составления не менее 50% представителей в СФ от данных субъектов.

Проект президентской Конституции содержал и основы местного самоуправления в Российской Федерации, которому была посвящена глава 8 проекта. В частности, там было сказано об осуществлении в городах, районах, селах и других территориальных единицах (ст.127) функций органов местного самоуправления (самостоятельное утверждение местного бюджета, местных налогов и сборов, управление муниципальной собственностью, осуществление охраны общественного порядка, решение иных экономических, социальных вопросов местного значения (ст.128)).

Для осуществления местного самоуправления приводились различные формы прямого волеизъявления населения (референдум, собрание, сход), а также через местные представительные и исполнительные органы, коллективы общественного самоуправления, мировых судей (ст.130).

12 мая 1993 г. Президентом России принимается Указ «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации», где отмечался конституционный кризис как главное препятствие осуществления демократических реформ в РФ.

В Указе Президент считал необходимым до 10 июня 1993 года завершить подготовку новой Конституции России, созвав 5 июня 1993 года Конституционное совещание, в состав которого делегировались по два полномочных представителя от каждого субъекта РФ, представители Президента РФ, и (по согласованию) представители от фракций народных депутатов РФ.

Доработка проекта осуществлялась с учетом предложений федеральных и региональных органов государственной власти, политических партий, общественных, профсоюзных организаций, массовых движений, народных депутатов, граждан.

Для доработки проекта Конституции и представления проекта Конституционному совещанию создавалась рабочая комиссия, обеспечение деятельности которой возлагалось на Администрацию Президента и аппарат Правительства РФ⁴.

Конституционное совещание включало в себя представителей федеральных органов государственной власти и субъектов РФ, политических партий, общественных, профсоюзных, молодежных организаций, представителей религиозных конфессий и массовых движений, предпринимателей и товаропроизводителей, а так же Российской академии наук. В работе совещания могли принимать участие представители Генеральной прокуратуры, Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Суда РФ. Общая численность участников от организаций устанавливалась в количестве до 250 человек.

⁴ О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. №660 // Собр. актов Президента и Правительства РФ.1993. № 20. ст.1757.

Второй проект предложила Конституционная комиссия, которая была создана на основе Постановления I Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г.

Задачами Конституционной комиссии являлись подготовка проекта новой Конституции и разработка (совместно с Комитетом Верховного Совета РФ по законодательству) законов об изменениях, вносимых в действующую в то время Конституцию.

Утвержденному Верховным Советом Положению о Конституционной комиссии от 22 января 1992 года, был придан статус постоянно действующего органа. Для этого Съезд поручил Верховному Совету утвердить Положение о Конституционной комиссии, что Верховный Совет и сделал 22 января 1992 года.

В Положении были определены вопросы ведения Конституционной комиссии, порядок ее работы и внутренняя организация. Конституционной комиссии были предоставлены права постоянной комиссии палаты, комитета Верховного Совета РФ⁵.

Вопрос о внутреннем устройстве России в различных вариантах проекта Конституции РФ, предложенный Конституционной комиссией был наиболее сложным. Соответствующие разделы, главы и статьи данного проекта проходили постоянный процесс эволюции.

С подписанием Федеративного договора от 31.03.1992 г. (совокупности нескольких договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти с одной стороны и органами власти субъектов РФ (суверенные республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные области и автономные округа) с другой стороны), и процесса внесения в Конституцию соответствующих изменений, в проекте обозначились субъекты России, которые известны сегодня.

⁵ Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль-сентябрь 1993г.) // Государство и право. 2009. № 11. С.76

В прое кте, Российская Феде рация представлялась как «сувер енное, правовое, демократ ическое, федеративное, социа льное, светское госуд арство с республ иканской формой правл ения. Как цело стное и неде лимое государство, обла дало высшей вла стью в отно шении своих терри торий и возду шного пространства. Единст венным источником государ ственной власти и носи телем суверенитета явл ялся ее многонац иональный народ, кот орый осуществлял св ою власть непосред ственно, а та кже через государ ственные органы и мес тное самоуправление. Выс шим выражением непосред ственной власти нар ода являлся рефер ендум и своб одные выборы».

Государственно-территориальное устро йство основывалось на прин ципе федерализма, что обеспе чивало единство Росси йской Федерации, децентр ализацию государственной вла сти, равноправие и самоопр еделение народов.

Российская Феде рация и субъ екты признавали и гарант ировали местное самоупр авление, обеспечивали его самостоят ельность. В сис тему государственной вла сти органы мест ного самоуправления не вход или. Местное самоупр авление осуществлялось самоупр авляющимися территориальными общно стями. Механизмами осущес твления являлись мес тные представительные орг аны, администрация или ин ые их орг аны, референдумы, сх оды и собр ания граждан как фо рмы непосредственной демок ратии.

В вари анте Конституционной коми ссии не обош лось без ря да недостатков. В ст. 75 прое кта, республики опреде лялись как госуд арства в сос таве Федерации. Дру гие субъекты бы ли определены как государственно- территориальные образования в сос таве Российской Федер ации, обладающие пра вами и нес шие обязанности государ ственной власти, что и респуб блики, за изъят иями, установленными Консти туцией РФ, что образо вывало неравный ста тус субъектов. Кр оме того, в их чи сле вообще отсутс твовали автономные окр уга, хотя они бы ли провозглашены субъе ктами РФ.

Над проектом разработки проекта Конституции России работали несколько групп, входивших в состав Конституционного совещания. Если одни занимались обсуждением проекта Президента, то другие рассматривали статьи проекта Конституционной комиссии. На основе выборки положений, представлявшиеся наиболее подходящими, выработывались компромиссные варианты, которые далее передавались рабочей комиссии, определенной Б.Н. Ельциным. В нее входили такие правовые и политические деятели как С. М. Шахрай, С. С. Алексеев, А. А. Собчак.

Рабочей комиссией был подготовлен окончательный вариант проекта Конституции, названный как проект Конституционного совещания, который был одобрен Президентом России 12 июля 1993 года. В данном проекте говорилось, что Россия является суверенным демократическим федеративным государством с республиканской формой правления. Позже, в окончательный текст Конституции слово «суверенное» не вошло, так как о суверенитете специально говорилось в статье 4, в которой подчеркивалось верховенство и единство на всей территории государственной власти. В проекте было включено положение о равноправии субъектов Российской Федерации, которое останется и в действующей Конституции. В проекте республика характеризовалась как суверенное государство, а остальные субъекты как государственно-территориальные образования в составе РФ. В окончательной редакции Конституции оба данных положения будут исключены.

Право введения военного и чрезвычайного положения в проекте было закреплено непосредственно за Президентом (в других проектах это право было передано и Совету Федерации).

Планировалось, что направленный в субъекты РФ проект Конституции будет обсужден и одобрен уже до начала сентября 1993 года, однако высшими представительными органами власти субъектов РФ также был проведен и проект Конституционной комиссии.

Несмотря на то, что власти субъектов РФ в своем большинстве были ориентированы на Верховный Совет РФ и Съезд народных депутатов РФ

(при принятии Конституции и назначении референдума Съездом народных депутатов было предусмотрено действующей Конституцией и его игнорирование считалось неприемлемым), тем не менее, они уклонились от поддержки одной из сторон, желая видеть единый согласованный текст.

21 сентября 1993 года Президентом России Б.Н. Ельциным был издан печально известный Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В указе «прерывалось осуществление функций Верховного Совета РФ и Съезда народных депутатов. Государственным органам до начала работы нового двухпалатного парламента (Федерального Собрания РФ) указ предписывал руководствоваться Указами Президента и Постановлениями Правительства РФ.

Временно Президент РФ ввел в действие Положение «О федеральных органах власти на переходный период», которое действовало «до принятия новых Конституции и Закона о выборах в Федеральное Собрание РФ и проведения 11-12 декабря 1993 года новых парламентских выборов»⁶.

Народные депутаты РФ в большинстве отказались подчиняться Указу №1400, оценив действия президента как государственный переворот.

21 сентября 1993 года Президиум Верховного Совета постановил считать полномочия Президента России прекращенными на основании ст. 121.6 Конституции («Полномочия Президента Российской Федерации не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно»)⁷.

⁶ О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21 сент.1993 г. №1400.: с изм. Указа Президента РФ от 10 янв. 2003 г. № 19 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. ст.3597.

⁷ Конституция РСФСР: принята ВС РСФСР 12 апр. 1978г.: в ред. от 10 дек.1992 г. // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. 1978. № 15, ст. 407. (Прекратила действие в связи с принятием Конституции Рос. Федерации 12 дек. 1993 г.)

Полномочия Президента России бы ли возложены на вице-президента Александра Руцкого – в прошлом военного летчика и героя афганской войны.

Несмотря на это, армия, милиция, внутренние войска, служба безопасности были сконцентрированы в руках Б.Н. Ельцина. Своим Указом от 22 сентября 1993 г. он назвал «присвоение полномочий вице-президентом А. В. Руцким незаконным и недействительным»⁸.

Вице-президент Руцкой А.В., Председатель Верховного Совета Хасбулатов Р. И. и народные депутаты отказались покидать здание Верховного Совета.

04 октября 1993 г. по приказу Президента Б. Н. Ельцина, здание было обстреляно танками 2-й Гвардейской Таманской дивизии и захвачено силами спецподразделений, в итоге на некоторое время введено чрезвычайное положение, А.В. Руцкой и Р. И. Хасбулатов бы ли арестованы и помещены в Лефортовскую тюрьму. Вся полнота власти в государстве концентрируется в руках Президента Б. Н. Ельцина. Им делается все, что бы был принят его вариант Конституции.

15 октября 1993 г. был издан Указ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», голосование назначено на 12 декабря 1993 года, то есть на тот же день, когда назначены выборы депутатов федерального парламента. Явка на голосовании составила 54,8% избирателей, за предложенный президентом РФ проект Конституции отдали свои голоса 58,4%, то есть фактически лишь четверть граждан России. Официально в силу Конституция вступила 25 декабря 1993 года с момента публикации в Российской газете.

Помимо ос нов конституционного строя, таких как суверенитет (народовластие), существование Российского государства как организации всего народа, признание высшей ценностью чело века и его прав и свобод, демократии как основы образа жизни в России и.т.д., Конституция РФ

⁸ О присвоении Руцким А.В. полномочий Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 22 сент. 1993 г. № 1410 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3599.

закрепляет следующие основы федеративного устройства России. В ней учитывается, что в 1992 году Россия официально закрепилась как федерация с тремя видами субъектов: республики (государства), автономные области, автономные округа (национально-территориальные образования), а также края, области, города федерального значения (территориальные или территориально-государственные образования). В Конституции РФ фиксируется этот же состав субъектов. В отношениях с федеральными органами государственной власти и друг с другом субъекты РФ являются равноправными (ч. 1 и 4 ст. 5).

Основой Федеративного устройства России является ее государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов⁹.

Россия – государство с республиканской формой правления. Это значит, что главой в Российской Федерации является Президент, избранный народом. Парламент России (Федеральное собрание), в субъектах РФ органы законодательной власти, главы исполнительной власти, органы местного самоуправления так же являются выборными населением.

В Конституции РФ суверенитет России распространяется на всю территорию государства, где обеспечивается его целостность и неприкосновенность, а так же верховенство Конституции и федеральных законов. Российская Федерация не допускает установления внутренних границ таможенной, сборов, пошлин и препятствий для осуществления свободного перемещения финансов, товаров и услуг.

Государством обеспечивается равная защита всех определенных Конституцией РФ видов форм собственности на территории каждого субъекта РФ. Принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законодательством, устанавливается единая денежная единица для

⁹ ч.3 ст.5 Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993: в ред. от 05 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

во всей страны. В Конституции РФ определены вопросы ведения Российской Федерации, а также сферы совместного ведения с субъектами РФ, из которых, вне пределов ведения РФ субъекты обладали всей полнотой государственной власти.

Несмотря на обеспечение самостоятельности субъектов, государство в вопросе систем органов государственной власти, местного самоуправления исходит из принципа единства данных основ и соответствия Конституции и законам РФ законодательных актов субъектов, однако при возникновении противоречий между федеральным законом и НПА субъекта РФ (изданный в пределах своих прав), действует акт субъекта Российской Федерации.

В ст. 12 Конституции РФ закреплено признание и гарантия местного самоуправления, осуществляющее свою деятельность в пределах своих полномочий самостоятельно и не входящее в систему органов государственной власти.

Местному самоуправлению в тексте Конституции посвящена глава 8.

В ней говорится о самостоятельном управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, вопросов установления налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка, наделения отдельными государственными полномочиями, обеспечении судебной защитой и другими гарантиями, запрете на ограничение прав.

С подписанием в 1992 году Федеративного договора, субъекты (в том числе и Республика Хакасия (РХ)) получили право решать вопросы местного самоуправления, в этом направлении субъекты делали первые шаги. В Республике Хакасия одним из первых нормативно-правовых актов стал закон от 04 июня 1992 г. № 4 «О местном самоуправлении в Республике Хакасия», который, на протяжении своего действия вплоть до 1998 года, претерпевал неоднократные изменения.

В период с 1992 по 1995 годы Верховным Советом принято 12 законов и постановлений, регулирующих вопросы местного самоуправления,

которые расширили полномочия Республики Хакасия в области правового регулирования вопросов местного самоуправления.

Принятая 25 мая 1995 года Конституция Хакасии имеет определяющее значение для развития законодательства Республики Хакасия. В ней были заложены основные вопросы организации местного самоуправления, ее гарантии, экономические, территориальные, организационные основы.

Конституция Республики Хакасия не содержит понятия местного самоуправления. Оно содержалось в ст. 1 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998 г. № 42 «О местном самоуправлении Республики Хакасия», согласно которой местное самоуправление является формой народовластия, признаваемая и гарантированная Конституцией РФ и Конституцией Республики Хакасия, обеспечивающая через различные формы прямого волеизъявления, возможность населению решать вопросы местного значения. В 2006 году, в силу принятого Закона Республики Хакасия № 63-ЗРХ, Закон «О местном самоуправлении Республики Хакасия» был признан утратившим силу¹⁰.

С процессом принятия 12 декабря 1993 года новой Конституции, в стране начался трудный, сложный процесс формирования нового конституционного права и конституционного механизма власти. Ослабилась острота противоречий между политическим курсом Президента России и оппозиционным блоком, начал утверждаться конституционный порядок смены власти. Конституция стала основой судебной власти, партийной системы, местного самоуправления, что положило начало установлению стабильности в обществе и созданию условий для проведения необходимых экономических реформ.

¹⁰ О признании утратившими силу законодательных актов Республики Хакасия о местном самоуправлении в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 16 ноября 2006 г. № 63-ЗРХ: принят Верховным Советом Республики Хакасия 01 ноября 2006 г. // Вестник Хакасии. 2006. № 61.

1.2. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 1993 г. по 1999 г.

Конституция РФ положила начало формированию двухуровневой системы законодательства, состоящего из федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Проводя субъектов Федерации на развитие законотворчества положительно сказалось на развитии всего правового поля России, несмотря на возникающие противоречия между федеральным законодательством и законодательством регионов России.

Нормативной основой системы конституционного законодательства субъектов РФ послужила ст.5 Конституции РФ, в которой сказано, что республика имеет свою конституцию и законодательство, а края, области, города федерального значения, автономные области и округа – свой устав и законодательство.

Система источников конституционного законодательства так же прошла свое преобразование в появлении новых разновидностей законов, таких как федеральный конституционный закон (ч.1 ст.76 Конституции РФ), Закон РФ о поправках к Конституции РФ и непосредственно федеральный закон.

Развитие конституционного законодательства в республиках РФ вызвало появление к имеющимся уже республиканским конституциям конституционных законов и законов особого учредительного органа республики, к которым относятся для примера Великий Хурал (съезд) в Республике Тыва, Законодательное Собрание в Республике Калмыкия, Конституционное Собрание в Республике Дагестан.

В таких субъектах как край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ появились уставы, законы о поправках к уставу и законы, принятые по итогам проведения референдума.

Одной из характерных черт развития конституционного законодательства можно выделить факт расширения сферы его действия

(регулирующие нормы общественных отношений) и становления новых институтов конституционного законодательства (правовое положение субъектов РФ, органов государственной власти субъектов, основы местного самоуправления), изменения институтов высших органов законодательной власти (Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ).

Также можно выделить новизну содержания конституционного законодательства России.

В федеральном конституционном законодательстве и конституционном (уставном) законодательстве субъектов получили отражение и конкретизацию основы конституционного строя России, отношения федерального центра и субъектов, основы местного самоуправления, организация и функционирование высших органов государственной власти.

Период развития федеративного устройства России в 1993 – 2000 годах можно назвать как период регулирования внутрифедеративных отношений.

Подписанный 31 марта 1992 года Федеративный договор упоминается в Конституции 1993 года (ч.3 ст. 11) как договор, регулирующий вопросы разграничения предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов, что дает возможность заключения особых двухсторонних договоров между Российской Федерацией в целом и некоторыми ее субъектами.

Данным правом к началу 2000 года воспользовались 46 субъектов Российской Федерации, заключив договоры о разграничении полномочий и предметов ведения с федеральным центром¹¹.

Также Конституцией РФ предусматривается второй вид договора (ч.ч.2,3 ст. 78) между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъекта РФ о передаче осуществления части полномочий.

Данные договоры предусматривались также как средство для противодействия развитию сепаратизма в национальных республиках.

¹¹ Барниц И.Н. Договорное регулирование федеративных отношений // Законодательство. №6. 2001. С. 50.

В августе 1990 года в Республике Татарстан была принята декларация о государственном суверенитете, в которой не упоминалось пребывание республики в составе РСФСР. Позже, в 1991 году, из Конституции Республики Татарстан было изъято данное положение, федеральные законы теряли верховенство на ее территории, были введены положения о строительстве отношений с Российской Федерацией на основе договоров, а сама республика провозгласила себя суверенным субъектом международного права и участником международных отношений.

В марте 1992 года Конституционный Суд РСФСР рассмотрел данные акты и считал необходимым соблюдение принципа территориальной целостности России и недопустимость установления права на выход из Российской Федерации любым ее субъектом.

В п. 4 Постановления признавалось, что «содержащееся в ст. 4 Закона Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» положение о том, что «отношения Татарской ССР с Союзом ССР, РСФСР и другими республиками» строятся на основе Союзного договора, договоров с РСФСР и другими республиками», не соответствующим Конституции РСФСР в той мере, в какой это исключает конституционно-правовые основы урегулирования отношений Республики Татарстан и Федерации в целом, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства Российской Федерации и означает, что Республика Татарстан не состоит в Российской Федерации»¹².

Единственным справедливым и правомерным решением следовало считать организацию переговорного процесса с участием всех субъектов, заинтересованных в разрешении данной проблемы.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ 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"// Вестник Конституционного Суда.1993. № 1.

Выводы Конституционного Суда Российской Федерации, такие как выстраивание отношений органов государственной власти федерального центра и субъектов, соблюдение принципа территориальной целостности государства при осуществлении права народа на самоопределение и прав человека, верховенство федеральных законов над законами субъектов Федерации, недопустимость установления права субъекта Российской Федерации на выход из состава РФ в одностороннем порядке сохраняют свое политическое, юридическое и социальное значение по настоящее время.

Даже после вмешательства Конституционного Суда РФ, власти Республики Татарстан не отказались от идеи выхода республики из состава Российской Федерации.

За последовавшим отказом подписания Федеративного договора 1992 года, республика перестала платить налоги в федеральный бюджет России, отказалась проводить всероссийские выборы на своей территории.

Важным этапом в разрешении данной проблемы стал результат подписания в 1994 году договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан» в лице президента республики М.Ш. Шаймиева.

Данный договор содержал три раздела, из которых первый определял перечень исключительных полномочий Республики Татарстан, второй раздел определял совместное ведение республики и РФ, третий раздел был непосредственно посвящен исключительной компетенции Российской Федерации.

Данному результату предшествовал длительный процесс согласований и переговоров по конкретным вопросам бюджетной и налоговой сферы, управления федеральной и республиканской собственностью, транспортной инфраструктуры, военно-промышленного комплекса. Помимо договора, было подписано 12 соглашений. Подписание договора сыграло большую роль в стабилизации этнополитической ситуации в республике и возвращении ее в общее конституционное поле, дало толчок к подпи

санию в эт ом же го ду договоров о разгра ничении предметов вед ения с Респу бликой Башкортостан, Кабардино- Балкарской Республикой. В 19 95 году дан ные договоры та кже были подп исаны с руково дством Республики Севе рная Осетия-Алания, Респу блики Саха (Яку тия), Республики Буря тия, Удмурдской Респу б ликой. Другие субь екты в РФ (кр ая, области) та кже стали шир око использовать прак тичку подписания дан ных договоров, что соз дало предпосылки к созд анию в Рос сии не ассимет ричной, а подл инной федерации.

В 19 96 году продо лжился процесс подп исания договоров ме жду федеральным цен тром и Красно дарским краем, Свердл овской и Калинин градской областями. Факти чески процесс заклю чения договоров прекр атился к ко нцу 1999 - нач алу 2000 год ов.

Помимо заклю чения договоров федера льного центра и орг анов государственной вла сти субъектов Росси йской Федерации, бы ли предприняты дру гие шаги, направ ленные на нейтра лизацию негативных после дствий федеративной асимм етрии государства.

В разв итие одного из прин ципов Конституции – един ства государственной вла сти РФ, 6 окт ября 1999 го да Б.Н. Ельц иным был подп исан Федеральный за кон №184-ФЗ «Об об щих принципах орган изации законодательных (представ ительных) и исполни тельных органов государ ственной власти субь ектов Российской Федер ации»¹³.

В соотве тствии с Консти туцией РФ, деятел ьность органов государ ственной власти субь екта Российской Феде рации осуществлялась в соотве тствии с принц ипами государственной и террито риальной целостности Росси йской Федерации, распрос транения суверенитета на всю ее терри торию, верховенства Конст итуции РФ и федер альных законов на вс ей территории РФ, един ства системы государ ственной власти, закре пления принципа разде ления властей, разгра ничения предметов вед ения и полно мочий между орга нами государственной вла сти РФ и субь ектов,

¹³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 сент. 1999 г.: в ред. Федер. Закона от 01 мая. 2017 г. № 98-ФЗ // Рос.газ. 1999.19 окт. 2017. 12 мая.

самостоятельного осуществления ими и органами местного самоуправления своих полномочий.

Одной из самых трагических страниц периода 90-х годов в России стал кризис в Чеченской Республике, приведший к вооруженному противостоянию между федеральным центром и республикой. Последовавшие за ней две вооруженные чеченские кампании стоили тысяч жизней с одной и другой стороны.

Кризисная ситуация в Чечено-Ингушской АССР начала складываться в 1991 году с началом массового выхода республик из состава СССР. В результате националистического движения, возглавленного бывшим советским генералом, командиром полка бомбардировочной авиации и участником боевых действий в Демократической Республике Афганистан Джохаром Дудаевым, произошел государственный переворот с провозглашением новой независимой Чеченской Республики Ичкерия (ЧРИ). На территории республики не признавалось действие Конституции РФ, федеральных законов, законов органов власти.

27 октября 1991 года в Чеченской Республике были проведены президентские выборы, в итоге которых президентом ЧРИ стал Д. Дудаев.

В тексте своего первого декрета, мятежный генерал объявил Чеченскую Республику Ичкерия независимым государством и обратился к российскому руководству с заверениями о готовности строить с Россией добрососедские отношения на взаимовыгодных равных условиях с учетом интересов всех сторон. Также поступило предложение о подписании договора о мире и сотрудничестве.

V Съезд народных депутатов РСФСР и Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин не признали результатов прошедших выборов в республике, посчитав их незаконными.

Президент России Б.Н. Ельцин своим Указом от 07.11.1991 г. № 178 вводит чрезвычайное положение в связи с «режимом обострения обстановки в Чечено-Ингушской Республике, вызванное незаконными действиями исполкома Общенационального конгресса чеченского народа и его

лиде ров, стремящихся пу тем организации масс овых беспорядков, с приме нением насилия, отстр анить от вла сти законно дейст вующие государственные орг аны, создает реал ьную угрозу безопа сности граждан и конститу ционному строю респуб лики»¹⁴.

В сто лицу республики го род Грозный на военно-тр анспортном самолете выдвигается отряд спец наза ВДВ, одн ако бойцы тут же бы ли заблокированы в само лете сторонниками гене рала Дудаева. Та кже сепаратистами бы ли окружены зда ния МВД и КГ Б, заблокированы вое нные городки, железно дорожные и авиац ионные узлы. Под наж имом западных ст ран и америк анских советников, ук аз о введ ении чрезвычайного поло жения Б.Н. Ельц иным был отме нен. К ле ту 1992 го да из респуб лики были выве дены части росси йских войск и час тей МВД. Остав шиеся на терри тории республики вое нные склады подве рглись захватам и разгра блению.

Приход к вла сти Джохара Дуд аева начал необр атимый процесс рас пада Чечено-Ингушской АС СР, которая юриди чески перестала сущест вовать 9 янв аря 1993 го да. Большая ча сть Сунженского рай она, Назрановский и Малгоб екский районы быв шей ЧИАССР бы ли образованы в Респу блику Ингушетия (За кон Российской Феде рации от 04.06 .1992 «Об образ овании Ингушской Респу блики в сос таве Российской Федер ации).

Несмотря на негат ивное развитие ситу ации, руководство Рос сии не прекр ащало попыток вер нуть мятежную респуб лику в конститу ционное поле Росси йской Федерации.

В ко нце 1992 – нач але 1993 го дов в г. Мос кве и г. Гро зный были пров едены ряд вст реч представителей руков одства России и Чече нской Республики. В хо де консультаций был подго товлен проект Дого вора о разгра ничении предметов вед ения и полно мочий между орга нами государственной вла сти Российской Феде рации и Чече нской Республики, одн ако все ша ги по урегули рованию чеченского конф ликта были све дены

¹⁴ О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике: Указ Президента РСФСР от 07 ноября 1991 г. №178 // Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 46. ст. 1546.

на нет действиями президента самопровозглашенной Чеченской Республики. Последовавшие в конце 1994 года силовые действия для «наведения конституционного порядка» в республике привели к первой печально известной чеченской кампании.

В августе 1996 года в г. Хасавюрт (Дагестан) между секретарем Совета Безопасности РФ А. Лебедевым и главой правительства ЧРИ А. Масхадовым было подписано соглашение о прекращении боевых действий и определены принципы дальнейших взаимоотношений между РФ и Чеченской Республикой.

Чечня вошла в состав Российской Федерации «на особых условиях», была достигнута договоренность о проведении президентских выборов, на 5 лет (до 31 декабря 2001 года) было отложено решение вопроса о политическом статусе республики.

12 мая 1997 года де-факто Российская Федерация признала независимость Чеченской Республики Ичкерия, подписав «Договор о мирных отношениях между РФ и ЧРИ».

Договор предусматривал разрешение спорных вопросов мирным путем в соответствии с принципами норм международного права. Также был заключен договор «О взаимодействии в сфере таможенного дела, достигнуты соглашения в сфере вопросов выплаты пенсий, зарплат, восстановления социально-экономических и жизнеобеспечивающих объектов республики.

При регулировании субъектами РФ вопросов федеративного устройства нельзя не отметить массовые случаи противоречий федеральному конституционному законодательству. В основном это выразилось в присвоении предметов ведения Российской Федерации и отдельных предметов совместного ведения РФ и ее субъектов.

Например, в ст. 31 Конституции Республики Тыва содержалось положение о принятии закона «О гражданстве Республики Тыва», что противоречило ч.1 ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции РФ, в п. 15 ст. 73 предусма

тривалось формирование собственной таможни, противоречащее п. «ж» ст. 71 и п.1 ст. 74.

В уставе Ленинградской области (п. «н» ст. 41) к числу полномочий Законодательного собрания области относились ратификация и денонсация договоров с зарубежными государствами и странами СНГ, что противоречит п. «к» ст. 71 Конституции РФ.

Конституция Республики Саха (Якутия) (абз.20 ст. 70) наделяла высшее должностное лицо субъекта правом объявлять чрезвычайное положение, что противоречило ст.88 Конституции РФ¹⁵.

В Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Хакасия модель разграничения предметов ведения и полномочий закреплена по двум категориям.

В первую категорию входят вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), к ведению Республики Хакасия (ст. 60 Конституции РХ), во вторую категорию входят вопросы, входящие в совместное ведение между Российской Федерацией (ст. 72 Конституции РФ) и Республикой Хакасия (ст. 61 Конституции РХ).

Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного и раздельного ведения, Республика Хакасия обладает всей полнотой государственной власти (ст.73 Конституции РФ и ст. 62 Конституции РХ).

Сравнивая развитие конституционного законодательства прошлого периода и периода развития с 1993 года, явно вырисовывается факт усиления децентрализации в сфере правового регулирования, выраженный в активной реализации субъектами РФ своей компетенции в законодательной функции по предметам совместного ведения с РФ и остаточного ведения субъекта РФ. Возникающая коллизия между нормативно-правовым актом субъекта и федеральным законом решалась в пользу субъекта (ч. 6 ст.76 Конституции РФ).

¹⁵ Аничкин Е.С. Основные черты развития Конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX-XXI в.в.: Учебное пособие. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. С.98

Негативная черта децентрализации законодательства выразилась во вмешательстве субъектов РФ в предмет ведения Российской Федерации и в противоречии норм конституционного законодательства субъектов нормам конституционного законодательства РФ.

Следствием данного процесса явилось возникновение на территории РФ суверенных государств-анклавов на примере Татарстана или отделения от нее (Чечня).

В рассматриваемый период принимается множество федеральных конституционных и федеральных законов, таких как «О Правительстве Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», «О государственной границе РФ», «О континентальном шельфе Российской Федерации» и многих других.

Период 1993 -1999 годов в развитии конституционного законодательства о федеративном устройстве России является особым, самостоятельным периодом, обособленность которого выражается в принятии новой Конституции РФ и возникновению процесса унификации федерального законодательства.

Процесс развития конституционного законодательства нашел свое отражение в формировании конституционного законодательства не только республик, но и всех субъектов Российской Федерации. Был сформирован актуальный полный перечень всех субъектов Российской Федерации, произведена корректировка их правового статуса в составе РФ. Исключено такое понятие как «суверенное государство», используемое в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г.

Расширение сферы действия, становление новых институтов конституционного законодательства, развитие (в основном под негативным воздействием) внутрифедеративных отношений в форме двухстороннего договорного регулирования, преобразование системы источников

конституционного законодательства и ее многообразие стало важным этапом развития Российской Федерации последующего периода.

2. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2000 г. по 2016 г.

2.1. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2000 г. по 2007 г.

К началу 2000 года Россия как федеративное государство имела сформированную правовую базу и законодательство: Конституцию РФ, Федеративный договор от 31.03.1992 г., Договор об общественном согласии от 28.04.1994 г., насчитывалось около 50 договоров, разграничивающих предметы ведения и полномочия между органами

государственной власти различных уровней, Налоговый и Бюджетный кодексы, а также ряд других немаловажных и необходимых для развития Российской Федерации правовых актов. Существенные изменения в политической, социальной, экономической и правовой сферах стали основой развития конституционного законодательства в 2000 - 2007 годах.

К специфическим особенностям эволюции законодательства по сравнению с прошлым периодом можно отнести:

1. Унификация конституционного законодательства.

Унификация (от лат. *unus* – один, *facere* – делать) – это «приведение к единообразной норме, форме, содержанию»¹⁶.

Правовую унификацию можно определить как процесс сведения источников права, их видов и норм к единообразному содержанию.

К масштабной унификации конституционного законодательства России к началу 2000 годов привели распространенные в период девяностых годов противоречия между нормами федерального законодательства и нормами законодательства субъектов РФ.

К началу 2000 годов не менее 40 %, а в некоторых субъектах Российской Федерации 60 % законодательства противоречило нормам федерального законодательства¹⁷.

Например, конфликт норм Конституции РФ и норм конституций и уставов субъектов РФ зачастую выражался в провозглашении собственного суверенитета субъекта РФ, преимуществе собственных законов над законами Федерации. Системная и последовательная политика в процессе унификации конституционного законодательства привела к приведению правовых норм субъектов РФ в соответствие с правовыми нормами Конституции Российской Федерации, что укрепляло ее необходимое единство.

Реализация данного процесса стала возможной благодаря специально созданному институту полномочных представителей Президента РФ в только что сформированных семи федеральных округах. Совместно с 11

¹⁶ Егорова Т.В. Словарь иностранных слов. М., 2014. С.612.

¹⁷ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005 №8 С.4

близлежащими регионами, Республика Хакасия вошла в состав Сибирского Федерального Округа. Правовой основой создания является Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе».

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах были призваны осуществлять контроль над исполнением федеральных законов и проверку исполнения в федеральном округе федеральных законов¹⁸.

В 2000 году по представлениям Генеральной прокуратуры РФ и Министерства юстиции РФ о несоответствии конкретных нормативно-правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству, указом Президента РФ на основе ч.2 ст. 85 Конституции РФ были приостановлены акты глав исполнительной власти Архангельской, Владимирской, Воронежской, Тульской областей, республик Адыгея, Ингушетия и многих других¹⁹.

Указом Президента РФ от 10.08.2000 года «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» было предусмотрено создание федерального региона НПА субъектов РФ.

Взятый курс на достижение единообразия между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ имел свои положительные результаты. Уже к концу 2006 года были приняты новые редакции конституций и уставов всех субъектов РФ, приняты новые уставы Белгородской области (2003 год), Новосибирской и Рязанской областей (2005 год). Уменьшение количества норм конституций и уставов в субъектах России, отражавших их особый статус в составе РФ (например об суверенитете) привело к ослаблению асимметричности в государстве.

2. Прекращение договорного регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

¹⁸ Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Утв. Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849; в ред. Указа Президента РФ от 20 марта 2017 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

¹⁹ См. например Указ Президента РФ от 09 сент. 2000 г. № 1620 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 30 мая 1994 г. №83 «О мерах по ограничению миграции в Республику Адыгея» // Рос. газ.2000. 16 сент.

Период развития конституционного законодательства с начала 2000-х годов в стране был ознаменован завершением эпохи внутрифедеративных договоров, заключенных между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий.

Действующий в рассматриваемый период времени Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» допускал заключение договоров только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации.

Также, в п. п. 7-8 данной статьи была закреплена норма, что договор вступал в силу лишь после утверждения его федеральным законом.

Данные положения несомненно сковывали возможность и инициативу субъектов РФ в заключении договоров о разграничении полномочий. За время действия данных норм, в 2002 году были внесены изменения лишь в один договор с Республикой Саха (Якутия).

Преследуя цели в обеспечении единства федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, федеральный центр проводил массовое аннулирование данных двухсторонних договоров. Этот процесс фактически преследовал цель усиления унификации российского законодательства и ослабления асимметричности России.

С 2001 по 2003 года под давлением федерального центра, субъекты РФ заключают с Российской Федерацией договоры о прекращении действий заключенных ранее договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

К июню 2003 года из 42 заключенных внутрифедеративных договоров продолжали действовать лишь 9, а с июня 2005 года прекратили свое действие и остальные. Радикальный отказ от практики договорного регулирования вызвал свертывание начатого в 90-х годах договорного процесса в Российской Федерации.

3. Изменение соотношения законодательных полномочий по предметам совместного ведения.

Закрепленный в статье 72 Конституции РФ перечень предметов совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов не конкретизирует, что уполномочена, в ее рамках регулировать та или иная сторона отношений. Между тем, к 2000 году, по предметам совместного ведения, субъектами РФ было принято около 4/5 всех законов²⁰.

Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 119 –ФЗ не определял пределы федерального регулирования, были обозначены общие подходы к разграничению компетенции²¹.

Созданная в 2001 году Указом Президента РФ В. В. Путиным специальная комиссия, разработала концепцию разграничения по данному вопросу, которая нашла отражение в Федеральном законе от 04.07.2003 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». Она привела к упорядочиванию соотношений полномочий Российской Федерации и субъектов в сфере законодательного регулирования предметов совместного ведения и дальнейшей централизации.

В качестве первого примера можно привести Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67 –ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²².

В законе подробным образом расписаны порядки, сроки, содержание каждого из этапов голосования, что стало предметом так называемого

²⁰ Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // «Журнал Российского права». 2005. №5.

²¹ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ: Федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119–ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 июня 1999 г.: // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. (Утратил силу).

²² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 мая 2002 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 29 мая 2002 г.: в ред. Федер. Закона от 03 апр. 2017 г. № 64-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

«копирования» больше инства положений зак она в законод ательных актах субъект ов РФ.

Вторым прим ером является Федер альный закон от 06.10 .2003 г. № 131 -ФЗ «Об об щих принципах орган изации местного самоупр авления в Росси йской Федерации»²³.

В зак оне закрепен подр обный перечень разл ичных форм волеизъ явления граждан на мес тах, регламентированы пред мет, процедуры, усло вия, а та кже правовые после дствия их приме нения, жестко закре плена внутренняя орган изация органов мест ного самоуправления, числе нность избираемых от одн ого поселения депут атов.

Единообразие фо рм волеизъявления гра ждан и орг анов местного самоупр авления, закрепленных в зак оне, в како й-то мере ограни чивает право гра ждан на самосто ятельное определение стру ктуры органов мест ного самоуправления, предусм отренное в ст. 131 Конституции РФ.

Всеохватывающее прав овое регулирование федер альным законодателем вопр осов совместного вед ения ставит воп рос о чрезм ерной правовой унифи кации и центра лизации правового регули рования в дан ной сфере общест венных отношений, кот орое побуждает рег ионы фактически отказы ваться от собств енного законотворчества, прин имая законы, сост оящие из дублир ующих, отсылочных и деклар ативных норм.

4. Сокра щение по чи слу предметов остат очного ведения субъект ов РФ и объ емов их регулир ования.

Одной из тенд енций развития конститу ционного законодательства с 20 00 года ст ало свертывание остат очной сферы вед ения субъектов Росси йской Федерации, провозг лашенной в ст .73 Конституции РФ, а име нно, что «в не пределов вед ения Российской Феде рации и полно мочий Российской Феде рации по пред метам совместного вед ения Российской Феде рации и

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 24 сент. 2003 г.: в ред. Федер. Законов от 03 апр. 2017 г. №№ 63-ФЗ, 64-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст.3822.

субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти»²⁴.

В сфере ведения субъектов Российской Федерации относились многообразные по количеству и содержанию предметы ведения, закрепленные в их конституциях и уставах, что привело к некоторому злоупотреблению и вторжению субъектов РФ в предметы и полномочия федерального ведения по данным предметам.

К сфере ведения субъектов РФ можно отнести: принятие конституции или устава субъекта, организация, функционирование и формирование органов государственной власти, принятие законов и внесение в них поправки, программы регионального развития, принятие и исполнение бюджета субъекта, установление символики и многие другие.

Проводимая политика приведения норм законов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством привела к сокращению большинством субъектов РФ перечня вопросов собственного ведения.

Например, в Конституции Кабардино-Балкарской Республики в редакции 2005 года по сравнению с редакцией 1997 года, число предметов остаточного ведения сократилось с 26 до 16 (ст. 69). С принятием Федерального закона от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ кардинально изменился порядок в формировании

института главы исполнительной власти субъекта РФ.²⁵

Согласно ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации...», вместо процедуры избрания гражданами субъекта высшего должностного лица данного субъекта РФ, произошло наделение гражданина РФ данными полномочиями законодательным (представительным)

²⁴ Конституция РФ.

²⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федер. закон от 11 дек. 2004 г. № 159-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 03 дек. 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 08 дек. 2004 г.: в ред. Федер. Закона от 02 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст.4950.

органом государственной власти субъекта по представлению Президента РФ.

Изменение в данной процедуре было внесено в Конституцию Республики Хакасия (п. «г» ст. 79) посредством принятия Конституционного закона Республики Хакасия № 36-ЗРХ²⁶.

Тем самым, субъекты утрачивали возможность самостоятельного формирования одного из своих органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), а решение данного вопроса из сферы остаточного ведения субъекта РФ переводилось в сферу совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Сводом в 2007 году института временной финансовой администрации в субъекте РФ (Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95 -ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации») ограничили бюджетные и связанные с бюджетом законотворческие полномочия субъектов.

Сокращением всего массива компетенций субъектов РФ в сфере остаточного ведения, произошло сокращение числа соответствующих региональных законов, а в части регулирования сферы собственного ведения сблизились содержание норм конституций и уставов субъектов.

5. Изменение содержания конституционного законодательства.

С 2000 года Российская Федерация движется в сторону усиления централизации в развитии внутрифедеративных отношений. Целями федеративной реформы стали процессы ослабления сепаратистского потенциала в регионах, минимизации конфедеративных тенденций, укрепления вертикали федеральной исполнительной власти.

К тенденции централизации государственно-правового регулирования в Российской Федерации можно отнести следующее:

²⁶ О внесении изменений в Конституцию Республики Хакасия: Конституционный закон Республики Хакасия от 05 июля 2005 г. № 36-ЗРХ.: принят ВС Республики Хакасия 29 июля 2005 г. // Вестник Хакасии. 2005. 09 июля.

1. Принцип иальное изменение в пор ядке замещения долж ности главы субъекта РФ законод ательным органом государ ственной власти субъекта РФ по предст авлению Президента Рос сии, свидетельствующее о расши рении вертикальной вла сти в Рос сии.

2. Изме нение порядка формир ования Совета Федер ации, заключенном в «см ене представительства гл ав высшего представ ительного и законода тельного органа субъект ов Российской Феде рации иными предста вителями исполнительной и законод ательной власти субъекта РФ»²⁷.

3. Пропорци ональная система выб оров в Государ ственную Думу, закреп ленная в Федер альном законе от 18.05 .2005 г. № 51 -ФЗ «О выб орах депутатов Государ ственной Думы Федера льного Собрания Росси йской Федерации», что суж ала возможность представ ительства народных избра нников в парла менте Российской Федер ации.

4. Государ ственное финансирование полити ческих партий, закреп ленное в п. «б» ч.1 ст. 29, ст.33 Федера льного закона от 11.07 .2001 г. № 95 -ФЗ «О полити ческих партиях», что свиде тельствует о завис имости данного инст итута от федер альной власти.

5. Ме ры юридической ответст венности органов государ ственной власти субъект ов РФ за нару шение Конституции РФ и нормативн о-правовых актов Федер ации, установленные Федер альным законом от 29.06 .2000 г. № 106 -ФЗ «О внес ении изменений и допол нений в Федер альный закон «Об об щих принципах организ ации...», которые заклю чались в отре шении от долж ности главы исполни тельной власти субъекта указом Прези дента РФ (ст.2 9.1), и росп уске законодательного (представ ительного) органа государ ственной власти пу тем издания соответс твующего федерального зак она.

В 2004 г. проц едура роспуска бы ла ужесточена пу тем принятия вышеука занного закона от 11.12 .2004 г., в кот ором Президент Рос сии получал пр аво на рос пуск парламента рег иона (абз. 3 п.4 ст. 9).

²⁷ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 05 авг. 2000 г. № 113-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 июля 2000 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 26 июля 2000 г.: в ред. Федер. Закона от 17 окт. 2011 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст.3336. (Утратил силу).

6. Унитаризация государственно-территориального устройства России.

Одной из особенностей развития федеративного конституционного законодательства России после 2000 года выделяется унитаризация государственно-территориального устройства России, выразившаяся в создании федеральных округов и укрупнении субъектов Российской Федерации²⁸.

Федеральные округа не являются конституционной частью административно-территориального деления или субъектами Российской Федерации.

Целью создания федеральных округов было реформирование и укрепление исполнительной властной вертикали в России. Началом данного процесса стал вышеупомянутый Указ Президента РФ «О полномочном представителе...».

Процесс назначения полномочных представителей Президента РФ (входящих в число работников администрации Президента) в семи созданных федеральных округах запустил процедуру формирования окружных органов исполнительной власти и усиления президентской вертикали в субъектах России.

Федеральные округа по своей сути представляют собой промежуточное звено между субъектами РФ и Федерацией, что одновременно отдаляет регионы от центра и ослабляет их самостоятельность.

С. Авакьян по этому поводу отмечал, что возможно, субъекты Российской Федерации, увлекшись собственным нормотворчеством и принимая акты, противоречащие федеральному законодательству, во многом сами виноваты в усилении координационных и надзорных функций федерального центра.²⁹

Вопрос о сокращении числа регионов России возник в связи со сложностью в управлении таким большим количеством субъектов Федерации.

²⁸ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 129.

²⁹ Авакьян С. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность // Неприкосновенный запас. – 2008. - №5. С. 27

Объединительный процесс в России запустил Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

В соответствии с ч.1 ст. 5 Закона, образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации

30

На данной основе, а также имеющемся политическом основании – волеизъявления граждан и представляющих их органов государственной власти, в дальнейшем принимаются Федеральные конституционные законы:

- от 25.03.2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», что обусловило создание с 1 декабря 2005 года нового Пермского края;

- от 14.10.2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкинского автономного округа», ставшего основой для создания с 1 января 2007 года укрупненного Красноярского края;

- от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» стал фундаментом для создания с 1 июля 2007 года Камчатского края;

- от 30.12.2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

³⁰ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федер. конст. закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 30 ноября 2001 г.; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 05 дек. 2001 г.; в ред. Федер. Конституции от 31 окт. 2005 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52(ч.1). Ст.4916.

омного округа», итогом принятия которого стала с 1 января 2008 года обновленная Иркутская область;

- от 21.07.2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа», итогом которого стал с 1 марта 2008 года новый Забайкальский край.

По результатам территориальных изменений, к 1 марта 2008 года количество субъектов Российской Федерации составило 83 единицы.

Процессы укрупнения субъектов РФ путем «ликвидации» сложных оставшихся автономных округов и ослабления национальных начал в них способствовали стабильности развития Российского государства.

Несмотря на незримый нарушенный оптимальный баланс полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в ущерб последних, рассматриваемый период можно выделить, как период упорядочивания и достижения единства содержания конституционного законодательства о федеративном устройстве России.

2.2. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2008 г. по 2011 г.

Состоявшиеся 2 марта 2008 года выборы Президента Российской Федерации стали важным этапом стабильного развития России. Возглавивший государство Д.А. Медведев продолжил курс реформ прошедшего периода, укрепления федеративных начал России и политический курс укрепления вертикали власти.

В ноябре 2008 года в своем послании Федеральному Собранию Президент России отметил: «Фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления, и укрепление федеративных начал государства. Вы знаете: государственная политика в этих вопросах во многом осуществлялась путем «проб и ошибок» – с учетом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. Но ведь такой многосубъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации как Россия – в мире больше не существует. Поэтому то, что мы сегодня делаем – делаем действительно впервые»³¹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 82, на территории Российской Федерации был образован Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) с административным центром – г. Пятигорск.

32

Образование нового федерального округа явилось первым изменением числа и территорий федеральных округов с 2000 года.

³¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. № 4786.

³² О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы структуры федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента Рос. Федер. от 19 янв. 2010 г. № 82.: с изм. и доп. Указа През. Рос. Федер. от 21 мая 2012 г. № 636 // Рос. газ. 2010. 21 янв.

С целью эффективного разрешения социально-экономических проблем СКФО, назначенный руководитель А. Г. Хлопонин одновременно был наделен полномочиями заместителя Председателя Правительства РФ и полномочиями Представителя Президента России.

Главы субъектов, территории которых вошли в состав нового федерального округа, а именно Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Северная Осетия-Алания, Ставропольского края и Чеченской Республики, полностью поддержали данный подход.

В состав Северо-Кавказского федерального округа полностью вошла территория Северного Кавказа. Не менее органичной частью с географической точки зрения является Республика Адыгея и большая часть Краснодарского края.

С экономической точки зрения, то к Северо-Кавказскому экономическому району длительное время была отнесена территория Ростовской области и Калмыкия³³.

Через призму военно-административного деления Российской Федерации, в состав Северо-Кавказского военного округа входили и входят территории Астраханской и Волгоградской областей³⁴.

Можно отметить, что созданный СКФО есть особое территориальное образование, целью создания которого являлась задача усовершенствования управления системы экономики на его территории, качественного повышения уровня жизни населения, искоренения экстремистских тенденций в неспокойном регионе России.

В научных кругах, некоторыми исследователями-юристами выдвигалась идея создания специальных федеральных округов с целью решения социально-экономических проблем.

³³ «Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024 – 95» (утв. Постановлением Госстандарта России от 27 дек. 1995 г. № 640 (ред. от 28 сент. 2016 г.) (дата введения 01 янв. 1997 г.) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант - Плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115583/ (дата обращения - 07.05.2017)

³⁴ О военно-административном делении Российской Федерации: Указ През. Рос. Федер.: с изм. и доп. Указа През. Рос. Федер. от 02 апр. 2014 г. № 199 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 39. Ст. 4929.

Так, в своей работе К. В. Черкасов, с целью усиления тем социально-экономического развития территорий, предлагает выделить из состава Дальневосточного федерального округа Северо-Восточный федеральный округ, в состав которого бы вошли Чукотский автономный округ, Магаданская область, Камчатский край³⁵.

Возвращаясь к вопросу о порядке и процедуре назначения губернаторов в субъектах Российской Федерации в рассматриваемый период, отметим, что данный процесс подвергся кардинальным изменениям.

23 апреля 2009 года, с принятием Указа Президента России № 441 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации», был введен новый порядок выдвижения кандидатов на должность глав субъектов РФ. Суть новизны данного указа состояла в повышении роли политических партий в процессе выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта.

Партия, кандидаты которой получили наибольшее количество голосов в законодательный орган субъекта, получала право выдвижения на должность главы субъекта своих кандидатов и предложения их на утверждение Президенту РФ.

До внесения предложений о кандидатурах проводились соответствующие консультации между Президентом России и представителем политической партии.

Предложения о кандидатах (не менее чем о трех) на должность руководителя субъекта предлагал коллегиальный руководящий орган партии, в срок не позднее 90 дней до истечения срока полномочий действующего главы субъекта.

При отсутствии предложений политической партии о кандидатах на высшей должностной пост субъекта Федерации, Президент РФ самостоятельно определял кандидатуру из числа предложенных полномочным

³⁵ Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов: РПА Минюста России, 2008. С 277

представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе, либо из состава федерального резерва управленческих кадров.

Федеральным законом от 17.12.2009 г. № 319 -ФЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 26.1 Федерального закона «О политических партиях» были установлены временные рамки внесения политической партией предложения о кандидатурах президенту РФ (п.п. «а» п.1 ст. 18), проведения консультаций (п.п. «в» п.1 ст. 18), периода рассмотрения главой государства предложений о кандидатурах (п.2. ст. 18). В законе определялись дополнительные основания для назначения временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (п. 9.1 ст.19).

В декабре 2010 года Президентом России был подписан Федеральный закон № 406 -ФЗ «О внесении изменений в ст.18 Федерального закона «Об общих принципах организации...».

Изменения, закрепленные в ст.1 и ст.2 настоящего закона устанавливали, что «наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может содержать слова и словосочетания, составляющие основу наименования должности главы государства – президента Российской Федерации.

В срок до 1 января 2015 года создавался переходный период, в течение которого конституции (уставы) субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с этим законом»³⁶.

В пояснительной записке к закону пояснялось, что субъектам давалась возможность самим выбрать название главной должности в соответствии

³⁶ О внесении изменений в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 406-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 дек. 2010 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 24 дек. 2010 г.: в ред. Федер. Закона от 03 февр. 2015 г. № 4-ФЗ // Рос. газ. 2010. 31 дек.

со своими историческими традициями, например – «глава», «руководитель», «председатель правительства».

В феврале 2015 года в закон были внесены изменения, касающиеся ст. 2 и увеличивающие до 1 января 2016 года сроки приведения в соответствие конституций тех субъектов РФ, которые имели утвержденный федеральным законом договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации³⁷.

На момент внесения изменений, в Российской Федерации действовал один договор о разграничении предметов ведения, заключенный с Республикой Татарстан 26 июня 2007 года.

16 января 2012 года Президентом России Д.А. Медведевым в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 40-ФЗ³⁸.

Законом предусматривалось избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность выдвигались политическими партиями либо в порядке самовыдвижения (п.3 ст.18). Срок исполнения полномочий высшего должностного лица субъекта ограничивался периодом не более пяти лет (п.5 ст. 18). Основаниями для утраты доверия главы государства являлись факты коррупции либо неурегулированный конфликт интересов (п.п. «г» п.1 ст. 19). В случаях нарушения федерального или регионального законодательства, неоднократного неисполнения

³⁷ О внесении изменений в ст.2 Федерального закона «О внесении изменений в ст.18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федер. закон от 03 февр. 2015 г. № 4-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23 янв. 2015 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 28 янв. 2015 г. // Рос. газ. 2015. 06 фев.

³⁸ 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»: Федер. закон от 02 мая 2012 г. № 40-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25 апр. 2012 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 27 апр. 2012 г. // Рос. газ. 2012. 03 мая.

св оих обязанностях без уважит ельных причин, в зак оне предусматривалась проц едура отзыва (п. 7.2 ст. 19), также проц едура отзыва мо гла проводиться по иници ативе населения, прожив ающего на терри тории данного субъекта РФ в поря дке, установленном для прове дения референдума.

Отзыв выс шего должностного ли ца субъекта РФ призн авался состоявшимся при нал ичии более поло вины проголосовавших участ ников из спи сков на от зыв (п. 7. 4).

Изменения в Конст итуцию Республики Хакасия были вне сены путем прин ятия Конституционного зак она № 51- ЗРК в ст. 89 (в ча сти касающейся фо рмы прямого волеизъ явления граждан, ср ока исполнения полно мочий высшего должно стного лица субъекта), ст.99 (вве дения коррупционных осно ваний для утр аты доверия или неурегули рованного конфликта интер есов, процедуры отз ыва гражданами) ³⁹.

В св язи с прин ятием данного зак она, на осно вании Указа Прези дента РФ от 12.07 .2012 г. № 98 2, утратил си лу Указ Прези дента РФ от 23.04 .2009 г. № 44 1.

Период 2008 -2011 годов в Рос сии отмечается продол жением следования кур сом развития федера тивных отношений ме жду федеральным цен тром и субъектами РФ в разре шении их социально-э кономических проблем, усовершен ствования системы управ ления экономики, искор енения экстремистских побуж дений.

Динамично изменя ющаяся модель избира тельной системы нагл ядно отобразила об щее положительное сост ояние политического проц есса в Рос сии. Подверглось конкре тизации конституционное законода тельство по вопр осам осуществления пря мого народовластия, защ иты избирательных пр ав граждан.

Возвращение к сис теме прямых выб оров главных должн остных лиц субъектов сыграло положи тельную роль в стабил ьности демократических

³⁹ О внесении изменений в Конституцию Республики Хакасия: Конст. закон Республики Хакасия от 27 июня 2012 г. № 51-ЗРХ.: принят ВС Республики Хакасия 27 июня 2012 г. // Хакасия. 2012. 28 июня.

начал в государственном и развитии гражданского общества, так как прямые выборы являются гарантом баланса интересов, которые обязан соблюдать глава субъекта.

Ограничение срока полномочий главы субъекта двумя, следующими друг за другом сроками, как и сменяемость региональной власти, является залогом систематического обновления власти, как реакции на состояние гражданского общества в государстве.

2.3. Развитие конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 2012 г. по 2016 г.

Изменения в федеративном устройстве Российской Федерации и конституционном законодательстве периода с 2012 по 2016 год произошли в результате состоявшихся выборов Президента Российской Федерации В. В. Путина 4 марта 2012 года.

Они коснулись прямых выборов глав субъектов Российской Федерации и связанным с ними законодательством.

В апреле 2013 года был подписан Федеральный закон от 02.03.2013 г. № 30 -ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Изменения касались:

- Федерального закона № 184 -ФЗ «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и устанавливали субъектам РФ в своих конституциях (уставах) возможность избрания главы субъекта РФ не пря-

мым голосованием гражданами региона, а депутатами местного парламента по нескольким кандидатам (п.п. «к» п.2 ст. 5).

- Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95 -ФЗ «О политических партиях», в котором предложения по кандидатурам на должность главы субъекта (не более трех) вносятся политические партии, чьи списки были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем парламенте субъекта РФ, а также партии, чьи списки кандидатов были допущены к распределению мандатов по результатам ближайших предстоящих выборов в Государственную Думу Российской Федерации (ст.26.3).

- Федерального закона от 03.12.2012 г. № 229 -ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», и уточнявшие порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации, представляющего исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, когда «конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации» предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»⁴⁰.

В дальнейшем, пересмотру подвергся Федеральный закон от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ, освобождавший политические партии от необходимости сбора подписей во всех случаях, за исключением президентских выборов.

В феврале 2014 года Президентом РФ В. В. Путиным был подписан Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20 -ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому политическим партиям для участия в выборах депутатов Государственной Думы приходилось собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей (ч.3 ст. 44). От процедуры сбора подписей освобождались партии, получившие не менее 3% голосов на прошедших

⁴⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 02 марта 2013 г. № 30-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 марта 2013 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 марта 2013 г.: в ред. Федер. Закона от 03февр. 2015 г. № 6-ФЗ // Рос. газ. 2013. 05 апр.

ранее парламентских выборах (ч. 1 ст.44), или провела хотя бы одного депутата в парламент субъекта (ч. 2 ст.44).

Возвращение прямых выборов глав субъекта РФ и либерализация законодательства были призваны снять напряженность в обществе на фоне прошедших митингов 2011 года и обозначить готовность власти к диалогу с гражданским обществом.

Данный призыв был озвучен в послании Д.А. Медведева к Федеральному Собранию 22 декабря 2011 года и во время проведения прямой линии 22 декабря 2011 года В.В. Путиным.

В 2014 году кардинальные изменения произошли в государственно-территориальном устройстве России.

На фоне антиконституционного государственного переворота на Украине и последовавших далее событий, а также проведенном референдуме гражданами Республики Крым о статусе Крыма, 18 марта 2014 года Президентом России В.В. Путиным был подписан «Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым и образования в Российской Федерации новых субъектов»⁴¹.

В договоре гарантировалось всем народам, проживающим на территории субъектов право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, государственными признавались русский, украинский и крымско-татарский языки. Со дня принятия новых субъектов в состав Российской Федерации на них распространялось законодательство России.

На основании договора, результатов волеизъявления граждан Крыма (96,77% избирателей республики и 95,6% избирателей Севастополя выбрали путь воссоединения с Российской Федерацией), Декларации о независимости Автономной Республики Крым, было одобрено и подписано Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в России

⁴¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым и образовании в Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18 марта 2014 г.): ратифицирован Федер. законом от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ // Рос. газ. 2014.19 марта.

йской Федерации но вых субъектов – Респу блики Крым и гор ода федерального знач ения Севастополя»⁴².

Наименования дан ных субъектов включ ались в ч.1 ст .65 Конституции Росси йской Федерации. С уче том внесения измен ений, Конституция РФ бы ла официально переи здана 11.04.2014 г.

Граница Респу блики Крым, сопря женная по су ше с терри торией Украины явля лась Государственной гран ицей Российской Федер ации. Разграничение мор ских пространств осущест влялось на осн ове международных дого воров Российской Федер ации, норм и прин ципов международного пра ва. Со дня прин ятия в сос тав Российской Феде рации новых субье ктов, на их терри тории начинали дейст вовать законодательные и нормативн о-правовые акты Росси йской Федерации.

Указом Прези дента России от 21.03 .2014 г. № 168 обра зован новый Крым ский Федеральный окр уг, не получ ивший международного призн ания. В сос тав округа бы ли включены два образо ванных субъекта РФ – Респу блика Крым и го род федерального знач ения Севастополь. Го род Симферополь был устан овлен центром окр уга.

В св оем ежегодном Посл ании Федеральному Собр анию, 4 дек абря 2014 го да В.В. Пу тин подчеркнул значи мость проведенного рефер ендума жителями Респу блики Крым относи тельно присоединения полуо строва к Рос сии.

На при мере принятия Респу блики Крым и гор ода федерального знач ения Севастополь мо жно выделить ста дии процедуры прин ятия нового субь екта России:

- предл ожение иностранного госуд арства о прин ятии его (и ли части) в сос тав Российской Феде рации в каче стве субъекта;
- рассмо трение данного предл ожения Президентом РФ и одоб рения

⁴² О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федер. конст. закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 марта 2014 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 21 марта 2014 г.: в ред. Федер. Конст. Закона от 28 дек. 2016 г. № 10-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

проекта международного договора о принятии в состав РФ нового субъекта;

- уведомление Правительства РФ и палат Федерального Собрания о поступившем предложении, проведении с ними соответствующих консультаций;

- запрос Президента РФ в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ данного договора;

- проведение Конституционным Судом проверки проекта договора и вынесение соответствующего решения;

- подписание договора Президентом РФ и представителями иностранного государства;

- внесение проекта Федерального закона «О ратификации международного договора» и Федерального Конституционного закона «О порядке принятия в состав РФ нового субъекта РФ» в Государственную Думу РФ;

- принятие и подписание данных законов, официальное опубликование;

- внесение изменений в соответствующие статьи Конституции РФ.

В целях повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, Указом Президента России от 28.07.2016 г. № 375, Крымский федеральный округ был упразднен путем объединения его с Южным федеральным округом⁴³.

Процесс изменения состава Российской Федерации в результате образования в ее составе новых субъектов стал реальностью современного этапа развития федерализма и конституционного законодательства России, несущего задачи интеграции новых субъектов Федерации в правовую, финансовую, экономическую и другие системы России.

⁴³ О Южном федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 г. № 375 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 31. Ст. 4984.

Заключение

По результатам исследования правовой природы и развития конституционного законодательства о федеративном устройстве России с 1992 по 2016 годы можно сделать следующие выводы.

Конституционное законодательство является ведущей отраслью правовой системы России с особыми правовыми источниками и особой правовой природой на федеральном и региональном уровне.

Каждый этап развития конституционного законодательства обладает своими характерными чертами и особенностями, однако имеет общие черты развития:

- отражение политических, экономических, социальных процессов, происходящих в России в рассматриваемый период;
- отличие от советского конституционного законодательства;

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации оказала фундаментальное воздействие на процесс развития конституционного законодательства в России и явилась вектором его качественного своеобразия:

1. Формирование двух уровней конституционного законодательства: федеральное конституционное законодательство и уставное законодательство субъектов РФ, нормативной основой которых стала ст. 5 Конституции России, охватившая на региональном уровне все виды субъектов.

Уставное законодательство субъектов РФ одновременно является продолжением конституционного законодательства Российской Федерации в сфере вопросов совместного ведения и самостоятельным субъектом при регулировании вопросов остаточного ведения между Федерацией и регионами.

2. Появление новых видов источников конституционного законодательства, таких как федеральный конституционный закон (ч.1 ст. 76 Конституции РФ), закон Российской Федерации о поправках к

Конституции РФ и федеральный закон (ч. 1-3 ст. 76). На региональном уровне это нашло выражение в появлении конституционных законов республик, уставов, законов о поправках к уставам, законов, принятых посредством проведения референдума.

3. Новизна содержания конституционного законодательства в нормах, устанавливающих конституционный строй Российской Федерации, организации и функционирования органов государственной власти России, отношений федерального центра и субъектов Федерации, основ местного самоуправления.

4. Расширение сферы действия конституционного законодательства, выразившееся в становлении правовых положений субъектов РФ, их законодательных и исполнительных органов государственной власти, основ местного самоуправления.

5. Преодоление несбалансированности раннего периода развития законодательства федерального и регионального уровня по интенсивности развития и темпам развития.

6. Реализация двухстороннего договорного регулирования внутрифедеративных отношений до начала 2000-х годов и дифференцированный подход к субъектам РФ в зависимости от их особенностей (климатических, исторических, экономических, национальных).

7. Унификация конституционного законодательства и решение проблемных вопросов совместного и остаточного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

8. Унитаризация государственно-территориального устройства России и укрупнение субъектов Российской Федерации.

9. Либерализация и конкретизация конституционного законодательства по вопросам осуществления и защите избирательных прав граждан.

Действующее конституционное законодательство Российской Федерации нуждается в совершенствовании в следующих направлениях:

1. Обеспечение однородности норм конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации нормам федерального конституционного законодательства путем организационно-правовых мер, направленных на устранение и предупреждение возникновения несоответствий.

2. Конкретизация перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов, закрепленного в ст. 72 Конституции Российской Федерации и оптимизация правового регулирования вопросов совместного ведения между ними.

3. Тщательный анализ и совершенствование законодательства института федеральных округов, определение временных рамок их существования и возможность изменения правового статуса федеральных округов в федеративном устройстве России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты РФ

1. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г.; в ред.

Законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российский газ. 20.06.2020 г.

2. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – Россия: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15, ст. 407. Прекратила действие в связи с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.

3. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеративный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 30 ноября 2001 г.: одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 05 декабря 2001 г.: в редакции Федеративного конституционного закона от 31 октября 2005 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52(часть 1). Ст. 4916.

4. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеративный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 20 марта 2014 г.: одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 21 марта 2014 г.: в редакции Федеративного конституционного закона от 28 декабря 2016 г. № 10-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеративный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 сентября 1999 г.: в редакции Федерального закона от 01 мая 2017 г. № 98-ФЗ // Российский газ. 1999. 19 октября 2017. 12 мая.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеративный закон от 12 июня

2002 г. № 67-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 мая 2002 г.; одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 29 мая 2002 г.; в ред. Федерального закона от 03 апреля 2017 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 16 сентября 2003 г.; одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 24 сентября 2003 г.; в ред. Федеральных законов от 03 апреля 2017 г. №№ 63-ФЗ, 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 03 декабря 2004 г.; одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 08 декабря 2004 г.; в ред. Федерального закона от 02 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

9. О внесении изменений в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 декабря 2010 г.; одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 24 декабря 2010 г.; в ред. Федерального закона от 03 февраля 2015 г. № 4-ФЗ // Рос. газ. 2010. 31 декабря.

10. О внесении изменений в ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 03 февраля 2015 г. № 4-ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Федерации 23 ян в. 2015 г.: одо бр. Советом Феде рации Федер. Собр ания Рос. Феде рации 28 ян в. 2015 г. // Ро с. газ. 20 15. 06 фе в.

11. О внесе нии изменений в Федер альный закон «Об об щих принципах орган изации законодательных (представ ительных) и исполни тельных органах государ ственной власти субъ ектов Российской Федер ации» и Федер альный закон «Об осно вных гарантиях избира тельных прав и пр ава на уча стие в рефер ендуме граждан Росси йской Федерации»: Фед ер. закон от 02 мая 2012 г. № 40- ФЗ: принят Го с. Думой Фед ер. Собр. Ро с. Федерации 25 ап р. 2012 г.: одо бр. Советом Феде рации Федер. Собр ания Рос. Феде рации 27 ап р. 2012 г. // Ро с. газ. 20 12. 03 ма я.

12. О ме рах по завер шению подготовки но вой Конституции Росси йской Федерации: Указ Прези дента Российской Феде рации от 12 мая 1993 г. № 660 // С обр. ак тов Президента и Правит ельства РФ. 19 93. № 20. ст.1 757.

13. О поэт апной конституционной реф орме в Росси йской Федерации: Указ Прези дента Российской Феде рации от 21 се нт. 1993 г. №14 00.: с из м. Указа Прези дента РФ от 10 ян в. 2003 г. № 19 // Собр ание актов Прези дента и Правит ельства РФ. 19 93. № 39. ст.3 597.

14. О присв оении Руцким А.В. полно мочий Президента Росси йской Федерации: Ук аз Президента Росси йской Федерации от 22 се нт. 1993 г. № 1 410 // Собр ание актов Прези дента и Правит ельства РФ. 19 93. № 39.Ст. 3599.

15. О внесе нии изменений в пере чень федеральных окру гов, утвержденный Ука зом Президента Росси йской Федерации от 13 мая 2000 г. № 84 9, и в Ук аз Президента Росси йской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Воп росы системы стру ктуры федеральных орг анов исполнительной влас ти»: Указ Прези дента Рос. Фе дер от 19 ян в. 2010 г. № 82 .: с из м. и до п. Указа Пр ез. Рос. Фед ер. от 21 мая 2012 г. № 636 // Ро с. газ. 20 10. 21 ян в.

16. О внесе нии изменений в отде льные законодательные ак ты Российской Федер ации: Федер. за кон от 02 ма рта 2013 г. № 30- ФЗ: принят Го с. Думой Фед ер. Собр. Ро с. Федерации 22 ма рта 2013 г.: одо бр. Советом Феде рации Федер. Со бр. Рос. Феде рации 27 ма рта 2013 г.: в ре д.

Федер. Закон от 03февр. 2015 г. № 6-ФЗ // Рос. газ. 2013. 05 апр.

17. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Утв. Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 84-9: в ред. Указа Президента РФ от 20 марта 2017 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

18. О военно-административном делении Российской Федерации: Указ През. Рос. Федер.: с изм. и доп. Указа През. Рос. Федер. от 02 апр. 2014 г. № 199 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 39. Ст. 4929.

19. О Южном федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 г. № 375 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 31. Ст. 4984.

20. О внесении изменений в Конституцию Республики Хакасия: Конституция Республики Хакасия от 05 июля 2005 г. № 36-3 РХ.: принят ВС Республики Хакасия 29 июля 2005 г. // Вестник Хакасии. 2005. 09 июля.

21. О признании утратившими силу законодательных актов Республики Хакасия о местном самоуправлении в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 16 ноября 2006 г. № 63-ЗРХ: принят Верховным Советом Республики Хакасия 01 ноября 2006 г. // Вестник Хакасии. 2006. № 61.

22. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Фед. закон от 05 авг. 2000 г. № 113-ФЗ: принят Гос. Думой Фед. Собр. Рос. Федерации 19 июля 2000 г.: одобрен Советом Федерации Фед. Собрания Рос. Федерации 26 июля 2000 г.: в ред. Фед. закона от 17 окт. 2011 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 336. (Утратил силу).

23. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Феде

рации и органами государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119 –ФЗ: принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 24 июня 1999 г.: // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. (Утратил силу).

24. О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской Республике: Указ Президента РСФСР от 07 ноября 1991 г. №178 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. ст. 154 б.- (Утратил силу)

Научная и специальная литература

25. Авакьян, С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2005. - №8. - С.4 - 11.

26. Авакьян, С. А. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность / С. А. Авакьян // Неприкосновенный запас. – 2008. - №5. - С. 27- 32.

27. Барниц, И. Н. Договорное регулирование федеративных отношений / И. Н. Барниц // Законодательство. - №6. - 2001. - С. 50- 53.

28. Башкатов, А. Д. Свобода экономической деятельности как основа конституционного строя современной России / А. Д. Башкатов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. - 2016. - № 1. - С. 103- 110.

29. Вавилов, С. В. Конституционно-правовое развитие российского федерализма : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.02.02 / Станислав Владимирович Вавилов. – М., 2000 - 155 с.

30. Бут, Н. Д. Свобода экономической деятельности и законность / Н. Д. Бут // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2007. - № 2. – С. 17- 22.

31. Гаджиев, Г. А. Экономическая конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности / Г. А. Гаджиев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного

правоведения. - 20 09. - № 1. – С. 30- 37.

32. Гашина, Н. Н. Конституционное законодательство Российской Федерации: современное состояние и пути совершенствования: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.0 0.02 / Наталья Николаевна Гашина. - М., 20 12. - 24 с.

33. Глигич-Золотарева, М. В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: диссертация ... доктора юридических наук : 12.0 0.02 / Милена Валериевна Глигич-Золотарева.- Тюмень, 200 9.- 526 с.

34. Гончаров, П. К. Социальное государство: сущность и принципы / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Политология». - 20 10. - № 2. – С. 28- 33.

35. Зорькин, В. Д. Социальное государство в России: проблемы реализации / В. Д. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. - 20 14. - № 1. - С. 44- 50.

36. Евдокимов, В. Б., Тухватуллин Т. А. О Конституции Российской Федерации и конституционной законности // Государственная власть и местное самоуправление. - 20 15. - № 4. - С. 33- 40.

37. Кутафин, О. Е. Глава государства: монография / О. Е. Кутафин. - М., 2014. – 32 с.

38. Маликова, А.Х Причина формирования концепции социального государства / А. Х. Маликова // Российская наука: актуальные исследования и разработки сборник научных статей I Всероссийской заочной научно-практической конференции, посвященной 85-летию Самарского государственного экономического университета. Самарский государственный экономический университет. 20 16. - С. 219- 223.

39. Румянцев, О. Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (июль-сентябрь 199 3г.) / О. Г. Румянцев // Государство и право. - 20 09. - № 11. - С.76 -80.

40. Страшун, Б. А. Историко-правовой комментарий / Б. А.

Старшун // Конституция Российской Федерации. Официальный текст с историко-правовым комментарием. 5-е изд., изм. М., 2015. – 275 с.

41. Чертков, А. Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения / А. Н. Чертков // Журнал Российского права. - 2005. - №5. – С. 12- 16.

42. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. - М., 1997. – 285 с.

43. Алексеев, С. С. Право: азбука теория философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. - М., 1999. – 754 с.

44. Зорькин, В. Д. Конституционно-правовое развитие России / В. Д. Зорькин. - М., 2011. – 316 с.

45. Черкасов, К. В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов: РПА Минюста России, 2008. -489с.

46. Эбзеев, Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. - М., 2014. – 348 с.

Судебная практика

47. Постановление Конституционного Суда РФ 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" // Вестник Конституционного Суда. 1993. № 1.

Справочная и учебная литература

48. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп / С. А. Авакьян. - М., 2014.

– 63 3с.

49. Аничкин, Е. С. Основные черты развития Конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX-XXI вв.: Учебное пособие / Е. С. Аничкин. - Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2007. – 38 5с.

50. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. / М.В. Баглай. – М.: Проспект, 2013. – 53 8с.

51. Дзодзиев, В. Д. Проблемы становления демократического государства в России: учебное пособие / В. Д. Дзодзиев. - М.: изд. фирма «Ad Marginem», 2006. – 44 8с.

52. Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник для ВУЗов / Е. И. Козлова. – М.: Проспект, 2010. – 60 8с.

53. Кокотов, А. Н. Конституционное право России: курсы лекций / А. Н. Кокотов. - М.: Проспект, 2008. – 63 4с.

54. Кутафин, О. Е. Конституционное право России: учебник / О. Е. Кутафин. М.: Норма, 2006. – 54 6с.

Интернет – ресурсы

55. «Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024 – 95» (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 № 640 (ред. от 28.09.2016) (дата введения 01.01.1997) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант - Плюс» <http://www.consultant.ru> (дата обращения - 07.03. 2021).