

УДК 342.565.2

Атаджанян Артем Робертович (atadart@mail.ru)  
Студент Института государственного и международного права  
Уральского государственного юридического университета  
Artyom R. Atadzhanyan  
Ural State Law University  
Institute of State and International Law, Student

Научный руководитель:  
Колобаева Наталия Евгеньевна  
Доцент кафедры конституционного права Уральского  
государственного юридического университета  
Кандидат юридических наук  
Academic supervisor:  
Natalia Y. Kolobaeva  
Assistant professor of Constitutional Law department  
Ural State Law University  
Candidate of Juridical Sciences

**ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО)  
РЕГУЛИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
THE SUBJECT OF CONSTITUTIONAL (CHARTER)  
REGULATION IN THE CONSTITUENT ENTITIES  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Аннотация:** В статье анализируется предмет правового регулирования конституции (устава) субъекта Российской Федерации, в частности, правоотношений, входящих в предмет конституционного (уставного) регулирования, их рассмотрению с позиций обоснованности и допустимости закрепления на конституционном (уставном) уровне.

Высказывается позиция о том, что включение тех или иных правоотношений в предмет конституционного (уставного) регулирования должно быть обусловлено необходимостью закрепления видового статуса конкретного субъекта Российской Федерации.

*Ключевые слова:* конституция (устав) субъекта Российской Федерации, предмет конституционного (уставного) регулирования, статус субъекта Федерации, предмет конституционного права, государственное устройство.

**Annotation:** The article analyses of the subject of legal regulation of regional constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation, in particular, those legal relations that fall within the subject of constitutional (charter) regulation. The article considers if it is acceptable and reasonable to enshrine these relations in regional constitutions. The article takes the position that such approach must be combined with legal clarification of the particular status of every single constituent entity of the Russian Federation.

*Keywords:* constitution (charter) of the constituent entity of the Russian Federation, the subject of constitutional (charter) regulation, the status of the constituent entity of the Russian Federation, the subject of the constitutional law, the state structure.

## 1. Введение

Предметная структура нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации может быть условно разделена по отраслям, одной из которых будет конституционное право [1, с. 44]. Согласно части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации основными источниками регулирования данной отрасли на региональном уровне являются конституция и устав субъекта Российской Федерации. Стоит отметить, что на предмет конституционного (уставного) регулирования влияют юридические свойства основного закона субъекта Российской Федерации как нормативно-правового акта, которые определяют место и роль данного акта в системах федерального и регионального законодательства, регулирующего

конституционно-правовые отношения. Во-первых, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации обладают высшей юридической силой и верховенством среди других нормативно-правовых актов субъекта федерации. Конституция Российской Федерации, различает понятия «конституция субъекта Российской Федерации» и «законодательство субъекта Российской Федерации» (часть 2, статья 5)<sup>1</sup>, чем подчеркивается особая роль основных законов субъекта Российской Федерации в системе законодательства регионов, – закрепление правового статуса субъекта внутри Российской Федерации, а также закрепление сложившейся специфики региональных отношений. Высшая юридическая сила конституции (устава) субъекта означает, что никакой другой нормативный правовой акт органов государственной власти субъекта не может ей противоречить. Во-вторых, конституции и уставы субъектов Российской Федерации представляют собой основу для формирования региональной системы законодательства, так как в них закрепляются полномочия субъекта в сфере нормотворчества и определяется система правовых актов на уровне субъекта Российской Федерации и порядок их принятия [2, с. 24]. В-третьих, конституции и уставы субъектов Российской Федерации входят в систему конституционно-правового законодательства Российской Федерации. Так, в Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П<sup>2</sup> Конституционный Суд Российской Федерации указал, что конституции и уставы субъектов, в отличие от иных нормативных правовых актов регионального уровня, находятся в особой связи с Конституцией и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства.

---

1 Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ): Конституция Рос. Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.

2 Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2003. № 5.

Таким образом, предмет регулирования данных нормативно-правовых актов достаточно широк и включает, прежде всего, отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти субъектами Российской Федерации, связанные с построением и функционированием системы органов государственной власти субъекта, их статусом, порядком формирования, административно-территориальным устройством, процессом законотворчества, а также отношения в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Причем в каждом конкретном субъекте предмет конституционного регулирования может наделяться определенной спецификой, обусловленной географическими, экономическими, культурными и другими особенностями. Тем не менее, предмет конституционного регулирования ограничен вопросами исключительного ведения субъектов (статья 73) и вопросами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72). Регулирование в сфере совместного ведения должно осуществляться в соответствии с федеральными законами, которым, согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить нормативные правовые акты, принятые на уровне субъекта Российской Федерации. Следовательно, предмет конституционного регулирования существует в рамках, установленных федеральным законодательством.

2. Отношения, входящие в предмет конституционного регулирования субъектов Российской Федерации

О. Е. Кутафин отмечает, что предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции (устава) и других основополагающих документов, действующих в государстве на конкретном этапе его развития [3, с. 26]. Этот тезис в равной мере относится и к предмету конституционного регулирования субъектов Российской Федерации. Помимо изменчивости предмета конституционного регулирования, нельзя не сказать и о его разнообразии от субъекта к субъекту. В настоящей статье мы рассматриваем универсальный предмет конституционного регулирования субъектов в статике.

Под универсальным предметом мы понимаем те отношения, которые входят в предмет конституционного регулирования всех субъектов Российской Федерации.

Содержание конституционного регулирования в субъектах во многом аналогично федеральному конституционному регулированию, поэтому для определения предмета можно исходить из содержания Конституции Российской Федерации. Н. А. Михалева предлагает включать в предмет уставного регулирования следующие элементы [4, с. 56]:

- 1) основы конституционного строя;
- 2) основы правового положения человека и гражданина;
- 3) государственное и административно-территориальное устройство субъектов Федерации;
- 4) система региональных органов государственной власти, их полномочия;
- 5) организация местного самоуправления.

Данное определение элементов предмета уставного регулирования условно. Оно было создано с оглядкой на практику существующего конституционного (уставного) регулирования субъектов, поскольку почти никаких требований к содержанию основных законов субъектов Федерации федеральная Конституция не предъявляет. Следовательно, каждый субъект Российской Федерации при принятии и внесении изменений в соответствующую конституцию (устав) руководствуется необходимостью обозначить и закрепить в акте особого рода отношения, обладающие, с точки зрения региона, наибольшей важностью. Конституция Российской Федерации относит к предмету конституционного (уставного) регулирования только статус субъекта Федерации, о чем прямо говорится в частях 1 и 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (часть 1, статья 66). Статус иных субъектов Федерации определяется

Конституцией Российской Федерации и уставом, принимаемым представительным органом соответствующего субъекта (часть 2, статья 66)<sup>3</sup>. Ни статья 66, ни другие нормативные акты не дают определения самого понятия «статус субъекта Российской Федерации». Более того, в части 5 указанной статьи Конституции установлено, что статус субъекта может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. В результате ошибочного толкования можно прийти к выводу, что любое внесение изменений в конституцию (устав) должно осуществляться при согласовании с федеральными органами государственной власти.

В комментариях к частям 1 и 2 статьи 66 действующей Конституции указывается на необходимость системного анализа данных норм, результатом которого является следующий вывод. Конституцией определяются общие элементы статуса субъекта Российской Федерации: право иметь конституцию или устав, собственные органы государственной власти, законодательство, свою территорию, представительство на федеральном уровне [5, с. 547]. Данные элементы статуса называются «общими», поскольку присущи всем субъектам Российской Федерации, исходя из реализации принципа равенства прав субъектов. В свою очередь, говоря о принципе равенства субъектов Российской Федерации, нельзя не упомянуть о существовании фактического неравенства российских регионов: различны территория, население, экономическое положение. Подобные различия могут привести к необходимости дополнить общий статус субъекта специальными нормами. И именно в конституции (уставе) эти специальные нормы, дополняющие статус субъекта, будут отражены в соответствии с частями 1 и 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации. В части 5 статьи 66 Конституции речь идет о нормативном закреплении особенностей в элементах общего конституционного

---

3 Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ): Конституция Рос. Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.

статуса конкретного субъекта Российской Федерации. Такие особенности заключаются, например, в иной модели взаимоотношений между федеральным центром и регионами и возможны только по взаимному согласию между Федерацией и конкретным регионом. Существует также точка зрения о том, что под правило части 5 статьи 66 подпадает только изменение вида субъекта Федерации. То есть в данной конституционной норме понятие «статус субъекта» раскрывается через часть 1 статьи 5 Конституции, где содержится перечень видов субъектов Российской Федерации [6, с. 82].

Исходя из сказанного, нужно обозначить, что статус субъекта Федерации является предметом конституционного (уставного) регулирования лишь в части, касающейся дополнения общих норм о статусе субъекта, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Например, примечательное историческое дополнение статуса существует в части 1 статьи 3 Устава Калужской области: «Калужская область ведет свою историю с момента образования Калужской губернии по Указу Российской Императрицы Екатерины II от 24 августа 1776 года»<sup>4</sup>. Или в статье 10 Конституции Республики Адыгея<sup>5</sup>: «Республика Адыгея признает право возвращения на историческую Родину проживающих за пределами Российской Федерации соотечественников: адыгской диаспоры, уроженцев и их потомков, выходцев, независимо от их национальной принадлежности». Статья 8 Устава Санкт-Петербурга<sup>6</sup> посвящена традициям субъекта Российской Федерации: «1. В Санкт-Петербурге сохраняются и поддерживаются исторические и культурные традиции. 1.1. Петербургской традицией является полуденный выстрел сигнального орудия с Нарышкина бастиона Петропавловской крепости. 2. В Санкт-Петербурге хранят память о жертвах революций, гражданской

4 Устав Калужской области: закон Калужской области от 27.03.1996 г. № 473 (ред. от 26.04.2018 г.) // Губернский вестник. 2001. № 3.

5 Конституция Республики Адыгея: Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 г. // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ). 1995. № 16.

6 Устав Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 14.01.1998 г. // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2003. № 1(5).

и Великой Отечественной войн, политических репрессий и блокады, о подвиге города-героя Ленинграда». Приведенные положения отражают исторические особенности субъектов и на практике встречаются довольно редко.

Конституция и устав субъекта Российской Федерации по большей части повторно дублируют статус, установленный федеральной Конституцией, и детализируют его элементы. В частности, Конституция Российской Федерации провозглашает, что каждый субъект Российской Федерации имеет своё законодательство, а в уставе субъекта обычно детализируется, какие акты на региональном уровне издаются органами государственной власти субъекта, а также закрепляется их иерархия.

### 3. Элементы предмета конституционного (уставного) регулирования

Первым элементом предмета конституционного (уставного) регулирования, являются основы конституционного строя. В науке не прекращается дискуссия об определении содержания понятия «конституционный строй», выделении в предмете конституционного (уставного) регулирования данного элемента. Н. А. Михалева поддерживает точку зрения Н. А. Бобровой относительно того, что «конституционный строй – это реально существующая организация государственной и общественной жизни в стране, то есть фактическая конституция демократического правового государства. Конституционный строй обеспечивает подчинение государства праву и имеет целью создание демократического гражданского общества» [4, с. 162]. А основы конституционного строя – совокупность юридических норм, закрепляющих принципы государственной и общественной жизни, взаимоотношений личности, общества и государства. Все научные определения основ конституционного строя так или иначе сводятся к признанию их в качестве основополагающих идей построения государства и общества. Данные принципы можно разделить на две группы. Первая группа включает принципы, связанные с организацией публичной власти: принципы народовластия, демократического политического режи-



ма, республиканской формы правления, федерализма, разделения властей. Вторая группа включает принципы, характеризующие основы существования общества: высшая ценность прав и свобод человека и гражданина, плюрализм мнений, свобода экономической деятельности, незыблемость частной собственности и равное существование всех форм собственности и т. д. Все принципы, входящие в основу конституционного строя Российской Федерации, закреплены в Конституции и образуют общественно-политическую систему государства. Возникает вопрос: а что именно регулируют основные законы субъектов Федерации в данной сфере, если всё уже урегулировано Конституцией? Характеристика основ конституционного строя России, данная в главе I Конституции, применима и субъектам Федерации как к ее составным частям<sup>7</sup>. Так, в статье 2 Конституции Республики Алтай указано<sup>8</sup>: «Республика Алтай провозглашает незыблемыми основами ее конституционного строя и деятельности принципы демократии, законности, народовластия, единства и целостности территории, равноправия народов, приоритета прав и свобод человека и гражданина, разделения властей, гармонии общечеловеческих и национальных ценностей». В Уставе Рязанской области<sup>9</sup> основы конституционного строя заменяются термином «статус», но принципы заложены те же, что и в главе I Конституции. В результате анализа основных законов субъектов Российской Федерации можно сделать ряд выводов. Во-первых, закрепление понятия «основы конституционного строя» характерно для республик в составе Российской Федерации. В уставах областей, краев, городов федерального значения чаще используется понятие «статус», хотя содержательная часть первых глав конституций и уставов субъектов во многом схожа. Во-вторых, основные законы субъектов Федерации, где закреплены положения, касающиеся основ конституционного

7 Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 07.06.2000 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2000. № 5.

8 Конституция Республики Алтай (Основной Закон): закон Республики Алтай от 07.06.1997 г. № 21-4 (ред. от 13.06.2018 г.) // Звезда Алтая. 2007. № 127-128.

9 Устав Рязанской области (Основной Закон): закон Рязанской области от 18.11.2005 г. № 115-ОЗ (ред. от 18.07.2018 г.) // Рязанские ведомости. 2005. № 251-252;

строю соответствующего субъекта, повторяют положения Конституции. То есть в региональных основных законах воспроизводятся основополагающие принципы конституционного строя, закрепленные федеральной Конституцией Российской Федерации. Существующее на практике дублирование Конституции является избыточным и нецелесообразным. Оно ведет к размытию предмета конституционного (уставного) регулирования и не соответствует той роли, которую отводит региональным основным законам федеральная Конституция.

Вторым элементом в предмете правового регулирования конституции (устава) субъекта Российской Федерации являются основы правового положения человека и гражданина. Согласно пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации<sup>10</sup> регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации. Региональное регулирование этой сферы исходит из приоритета федерального законодательства. К возможностям субъекта Федерации в данной сфере следует отнести право установить дополнительные гарантии обеспечения прав человека и гражданина или дополнительные социальные гарантии. Например, часть 2 статьи 15 Устава Калининградской области<sup>11</sup>: «законодательством Калининградской области могут быть установлены дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина»; часть 6 статьи 3 Устава Архангельской области<sup>12</sup>: «На территории Архангельской области поддерживаются и поощряются традиции русского поморского Севера, обеспечиваются в соответствии с законодательством Российской Федерации права коренных малочисленных народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной

---

10 Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ): Конституция Рос. Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.

11 О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области: закон Калининградской области от 18.01.1996 г. № 30 // Янтарный край. 1996. № 20.

12 Устав Архангельской области: закон Архангельской области от 23.03.1995 г. // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. 2001. № 4.

среды обитания и традиционных образов жизни и хозяйствования». Некоторые конституции (уставы) субъектов воспроизводят отдельные права, провозглашенные федеральной Конституцией. В данном случае можно сказать, что такое регулирования является излишним (так, в Уставах города Москвы и Тюменской области нет норм, посвященных правам человека), однако, регламентация статуса личности на уровне субъекта Федерации иногда может отражать региональную специфику в восприятии основных прав и свобод. Так, Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия)<sup>13</sup> в нормах о защите и обеспечении прав коренных малочисленных народов Севера понимает их так: «1) право на владение и пользование в соответствии с законом землей и природными ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничьими, рыбопромысловыми угодьями; 2) право на организацию социальной и медицинской программ с учетом экологических особенностей среды обитания, хозяйствования и этнической специфики организма человека; 3) право на защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также от посягательства на этническую самобытность, исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры». Очевидно, что в пределах конституции (устава) регулирование субъектов входит установление более повышенных стандартов прав человека по сравнению с федеральными. Также в ведении субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции). Для этого в уставе могут закрепляться положения о специальных органах по защите прав. Многими субъектами на уровне основных законов предусмотрено создание институтов уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка или уполномоченного по правам предпринимателей (часть 3 статьи 19 Устава Рязанской области, статья 16 Устава (Основного закона) Калининградской области).

---

13 Конституция Республики Саха (Якутия) (Основной закон): закон от 04.04.1992 г. № 908-ХП // Якутские ведомости. 1992. № 7.

Другой категорией правоотношений, регулирование которых во многих субъектах осуществляется на уровне конституции (устава), являются отношения по установлению административно-территориального устройства. По мнению С. А. Авакьяна, под административно-территориальным устройством следует понимать деление территории государства, в рамках которых осуществляются определенные государственные функции и местное самоуправление, создаются государственные органы или органы местного самоуправления. Причем в рамках федеративного государства уместнее говорить об административно-территориальном устройстве субъектов Федерации, а к Российской Федерации, как к государству в целом, использовать термин «государственное устройство» [7, с. 22]. Иначе говоря, административно-территориальное устройство – деление территории субъекта Федерации на составные части, в рамках которых территориальные органы государственной власти субъекта осуществляют свои полномочия. Как правило, подобное устройство является двухуровневым. Деление производится на административно-территориальные единицы – именно они служат основой для осуществления управленческих и надзорных функций публичных органов. На уровне единиц создаются территориальные органы государственной власти, которые наделяются полномочиями центральными органами и проводят в пределах административно-территориальной единицы государственную политику. В Конституции Российской Федерации административно-территориальное устройство не относится ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, субъекты Федерации в порядке статьи 73 Конституции вправе урегулировать его самостоятельно. Во многом российские регионы сохранили деление, существовавшее с советских времен. Но различен подход субъектов Российской Федерации к регулированию данных отношений. Одни регионы отводят регулированию административно-территориального устройства статью в главе конституции

или устава субъекта Федерации, посвященной статусу соответствующего субъекта (например, статья 9 Устава (Основного Закона) Рязанской области, статья 6 Устава Пермского края, статья 9 Конституции Республики Карелия). Другие имеют целую главу, посвященную административно-территориальному устройству, где комплексно регулируют данную сферу (глава 10 Устава Свердловской области, глава III Устава Санкт-Петербурга, раздел III Конституции Республики Татарстан). Примечателен также круг вопросов, который выведен на данный уровень регулирования. Можно выделить:

- Виды административно-территориальных единиц: статья 64 Конституции Республики Башкортостан, статьи 109–110 Конституции Республики Ингушетия, статья 14 Устава Приморского края.
- Административный центр: статья 65 Конституции Республики Башкортостан, статья 15 Устава Свердловской области.
- Особый статус некоторых административно-территориальных единиц – речь здесь идёт о бывших автономных округах (например, часть 4 статьи 6 Устава Пермского края<sup>14</sup> определяет Коми-Пермяцкий автономный округ как административно-территориальную единицу в соответствии с законодательством Российской Федерации).
- Конкретный перечень наименований всех административно-территориальных единиц.
- Принципы деления региона на административно-территориальные единицы. В части 1 статьи 9 Устава Рязанской области: «с учетом исторических, культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры делится на административно-территориальные единицы», в части 1 статьи 67 Конституции Республики Алтай: «Административно-территориальное устройство республики строится на принципах целостности и неделимости ее территории, сохранения естественно-исторического расселения и максимального обеспечения

---

14 Устав Пермского края: закон Пермского края от 27.04.2007 г. № 32-ПК // Российская газета. 2007. № 94.

---

интересов, прав и свобод граждан, социально-экономического развития каждой административно-территориальной единицы».

Тем не менее, вне зависимости от подхода, основные законы субъектов Российской Федерации закрепляют лишь основные и общие положения, касающиеся административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Регламентация данных вопросов осуществляется на уровне региональных законов. Необходимо отметить, что с возникновением местного самоуправления в России возникла проблема соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Нельзя объединять эти категории, так как они имеют разную конституционно-правовую природу. Эту позицию не раз приводил Конституционный Суд Российской Федерации<sup>15</sup>. Но определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, находится в ведении субъекта Федерации, как и определение административно-территориальных единиц, где осуществляются государственные полномочия субъекта. Поэтому вполне возможно, что эти границы будут совпадать. Так, в части 2 статьи 34 Устава Красноярского края<sup>16</sup> даже закреплён принцип, согласно которому административно-территориальное деление края устанавливается и изменяется с учетом муниципально-территориального деления. Различна и цель регулирования данных сфер. Так, административно-территориальное деление производится в целях осуществления управленческих и контрольных функций органами государственной власти субъекта Федерации, а территориальная организация местного самоуправления возлагается непосредственно на субъект в целях реализации принципа осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. По мнению О. Е. Кутафина, основными

---

15 Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 15.05.2007 г. № 406-ОП // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2007. № 6.

16 Устав Красноярского края: закон Красноярского края от 05.06.2008 г. № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

элементами государства, входящими в предмет конституционного регулирования, являются население, территория и власть [3, с. 23]. Если отталкиваться от характеристики категории «административно-территориального устройства», данной С. А. Авакьяном (устройство включает две части: административное устройство, предназначенное для учреждения органов в целях осуществления управления, и территориальное устройство, отражающее составные части государства) [7, с. 147], то можно сделать вывод, что административно-территориальное устройство представляет собой конституционно-правовой институт, совокупность юридических норм, направленных на организацию власти и территории. Тем более оправдано регулирование основ данных отношений на уровне конституций и законов субъектов Федерации.

Что касается такого элемента предмета конституционного (уставного) регулирования субъектов как отношения по организации местного самоуправления, то здесь велика роль федерального законодательства. И Конституция, закрепившая в пункте «н» части 1 статьи 72 установление общих принципов организации местного самоуправления в совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup>, регулирующий наиболее важные отношения в данной сфере, относят к полномочиям субъектов лишь небольшой круг вопросов. Если говорить о тех положениях, которые закреплены в основных законах субъектов Российской Федерации, то, как правило, сюда входят нормы-гарантии, повторно закрепляющие положения Конституции. Например, статья 10 Устава Костромской области<sup>18</sup> закрепляет положения об осуществлении местного самоуправления на всей территории

---

17 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

18 Устав Костромской области: закон Костромской области от 24.04.2008 г. № 300-4-ЗКО // СП – нормативные документы. 2008. № 17(141).

Костромской области, гарантирует самостоятельность местного самоуправления, затрагивая вопрос собственных полномочий, отсылает к нормам федерального законодательства. В Уставе Свердловской области<sup>19</sup> есть целая глава (глава 11), в которой закрепляется осуществление местного самоуправления на всей территории области, воспроизводятся принципы и обозначаются некоторые полномочия Свердловской области в сфере местного самоуправления. Реализация самих полномочий осуществляется в областном законе о местном самоуправлении. Подобная ситуация наблюдается в большинстве субъектов Российской Федерации: федеральным законодателем производится рамочное регулирование, а конкретные отношения, регулирование которых отнесено к полномочиям субъектов, остается за региональными законами. В сфере конституционного (уставного) регулирования закрепление подобных норм необходимо лишь для создания нормативно-правовой базы для регионального законодательства о местном самоуправлении.

В соответствии с частью 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Согласно пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Из положений Конституции Российской Федерации следует, что на уровне субъектов Федерации существует своя государственная власть, которая формируется самими субъектами. Она должна соответствовать основам конституционного строя России, закрепленным Конституцией (часть 1, статья 77)<sup>20</sup>. Принципами, закрепленными в качестве основ конституционного строя, являются принципы демократического федеративного правового государства с республиканской

19 Устав Свердловской области: закон Свердловской области от 23.12.2010 г. № 105-ОЗ // Областная газета. 2010. № 466-467;

20 Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ): Конституция Рос. Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.



формой правления (часть 1, статья 1), единства системы государственной власти (часть 3, статья 5) и осуществления государственной власти на основе разделения властей (статья 10). Наибольший интерес представляет принцип единства системы государственной власти, который исходя из толкования, данного Конституционным Судом Российской Федерации «требуется, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти»<sup>21</sup>. Тем самым закрепляется, что региональная система органов власти должна быть аналогичной федеральной модели взаимодействия органов государственной власти. Помимо Конституции на федеральном уровне принят Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>22</sup>, регулирующий основные отношения, касающиеся образования, формирования, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти. Складывается та же ситуация, что и с местным самоуправлением: федеральный законодатель рамочно регулирует отношения и закрепляет полномочия субъекта в данной сфере. Например, в статье 18 данного закона определены две модели избрания высших должностных лиц на должность: путем избрания гражданами после поддержки представительными органами муниципальных образований и путем избрания депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. А в основных законах субъектов Российской Федерации закрепляются конкретные модели. Например, согласно части 1 статьи 81 Конституции

---

21 Постановление Конституционного Суда от 18.01.1996 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 1996. № 1.

22 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Республики Коми<sup>23</sup>, «Глава Республики Коми избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Коми и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Часть 2 статьи 4 184-ФЗ отводит к полномочиям субъекта Федерации установление наименования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта и его структуры с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта. А статья 101 Конституции Республики Алтай закреплено: «Государственное Собрание – Эл Курултай (Парламент) Республики Алтай является высшим представительным и законодательным органом государственной власти на территории Республики Алтай». Таким образом, целью конституционного (уставного) регулирования системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации является учреждение конкретных органов власти на уровне субъекта, наделение их полномочиями, определение порядка их формирования в строгом соответствии с федеральным законодательством.

#### 4. Заключение

В предмет конституционного (уставного) регулирования фактически вошел широкий спектр общественных отношений. Часть элементов предмета делают его границы размытыми, что в конечном итоге может привести к технико-юридическим ошибкам. Некоторые нормы основных законов субъектов Российской Федерации, лишь дублируют нормы федеральной Конституции, носят декларативный характер. Назначение конституций (уставов) субъектов Федерации прежде всего состоит в том, чтобы закрепить правовое положение субъекта как государственного образования в составе суверенного Российского государства, учредить систему органов государственной власти субъекта как части единой государственной власти Российской Федерации, создать основу для системы регионального законодательства и зафиксировать

---

23 Конституция Республики Коми: Конституция Республики Коми от 17.02.1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2.

особенности субъекта Российской Федерации, вызванные его фактическим статусом.

### Библиографический список

1. Личичан О. П. Конституции (уставы) в структуре нормативно-правовых систем субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2012. №2. С. 44–54.
2. Штурнев А. Е. Конституционные (уставные) основы законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации. Иркутск: Институт законодательства и правовой информации Иркутской области. 2007. С. 21–29.
3. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ. 2001. 444 с.
4. Михалев Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) / Н. А. Михалев. – М.: ЮР-КОМПАНИ. 2010. 368 с.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации: комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В.Д. Зорькина. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М. 2013. 1040 с.
6. Ливеровский А. А. О статусе субъекта Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. №5. С. 82–101.
7. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. Пособие / С. А. Авакьян. – М.: Норма: ИНФРА – М. 2017. 864 с.