

DOI 10.37882/2223–2974.2023.03.20

# ОПЫТ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ ПОСЛЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 1993 Г. И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

THE EXPERIENCE OF INDEPENDENT  
STATE BUILDING IN THE CONSTITUENT  
ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION  
AFTER THE CONSTITUTIONAL REFORM  
OF 1993 AND CURRENT TRENDS  
IN ENSURING THE UNITY OF THE PUBLIC  
AUTHORITY SYSTEM

*A. Magomedov*

The article is devoted to the study of the historical and legal experience of post-Soviet Russia in the field of constitutional regulation of federal relations. The author proves that the main priority of modern state policy is aimed more at the integration of federal relations than at supporting their differentiation. In legal science, this causes a corresponding theoretical controversy. The principle of the unity of the system of public authority in its integrating meaning is in demand in legal science, mainly not by itself, but under extraordinary and extraordinary circumstances, when the interests of national security, the existence of a constitutional order, democratic rule of law, the rule of law, constitutional rights and freedom of man and citizen. Under normal circumstances of the functioning of the state and law, the principle of the unity of the system of public authority should be understood more narrowly, as the presence of a sphere of competing competence, the delimitation of subjects of jurisdiction and powers, the independence of the activities of all links of the public apparatus of power within the boundaries of the competence established by it by the Constitution of the Russian Federation and laws.

*Keywords:* federalism, state building, delimitation of subjects of jurisdiction and powers, unity of the system of public authority.

*Магомедов Арсен Магомедович*

*Аспирант, РАНХиГС (г. Орёл)*

*magomedov.jurist@gmail.com*

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию историко-правового опыта постсоветской России в области конституционного регулирования федеративных отношений. Автор доказывает, что основной приоритет современной государственной политики направлен скорее на интеграцию федеративных отношений, чем на поддержку их дифференциации. В юридической науке это вызывает соответствующую теоретическую полемику. Принцип единства системы публичной власти в его интегрирующем значении востребован в юридической науке, главным образом, не сам по себе, но при чрезвычайных и экстраординарных обстоятельствах, когда под угрозу поставлены интересы национальной безопасности, существования конституционного строя, демократического правопорядка, верховенства права, конституционных прав и свобод человека и гражданина. При обычных же обстоятельствах функционирования государства и права принцип единства системы публичной власти должен пониматься более узко, как наличие сферы конкурирующей компетенции, разграничение предметов ведения и полномочий, самостоятельность деятельности всех звеньев публичного аппарата власти в границах установленной им Конституцией РФ и законами компетенции.

*Ключевые слова:* федерализм, государственное строительство, разграничение предметов ведения и полномочий, единство системы публичной власти.

**Ф**едеративные отношения в России в течение периода действия Конституции РФ от 1993 года развивались весьма дискретно и неравномерно [17, с.45]. Их генезис можно подразделить на два крупных этапа, в соответствии с которыми первоначально наблюдалась тенденция к децентрализации (зачастую, не всегда и не во всем оправданная вплоть до стремления к неограниченному суверенитету субъектов РФ), затем — обозначился приоритет государ-

ственной политики, направленный на централизацию (в ряде случаев — в ущерб конституционным основам федерализма, но главным образом, в целях обеспечения единства российской государственности, гарантирования ее полноценного суверенитета с учетом многонационального уклада и множественности национальных культур). Переход от одной тенденции к другой осуществлялся относительно «плавно», с разумным переходным периодом и возможностью адаптации

правовой системы к изменениям в приоритетах конституционно-правового регулирования общественных отношений [9, с.74].

Одна из ключевых идей, которая была изначально заложена в Конституции РФ в ее первой редакции от 1993 года, заключалась в признании возможности *самостоятельного государственного строительства* в субъектах РФ. Если страна имеет федеративную форму, то субъекты РФ обладают существенными конституционными полномочиями. Их перечень не был четко обозначен в положениях ст. 73 Конституции РФ (в отличие от нормативных установлений статей 71 и 72, где имелся конкретный перечень предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения России и ее субъектов), однако предполагалось, во всяком случае, что система органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и при ограниченном дополнительном вмешательстве федерального законодателя. В этом, прежде всего, на практике усматривалась конституционная самостоятельность регионов, по смыслу ст. 73 Конституции РФ, в вопросах государственного строительства.

Указанная конституционно-правовая реформа проводилась одновременно «сверху» и «снизу» [7, с.76], но следует признать, что решающее значение сыграла позиция федерального центра. Если республики в составе Федерации во многом ожидали данные приоритеты в федеративной политике центра и даже, отчасти, настаивали на своих конституционных правах, то для субъектов РФ других видов (края, области, города федерального значения, автономные национальные образования) подобный поворот в конституционно-законодательной политике оказался, в некоторой степени, неожиданным. Субъекты Федерации на рубеже 1993–1994 гг. не были полноценно готовы к самостоятельному конституционно-уставному нормотворчеству, учреждению собственных моделей организации публичной власти. Даже слово «закон» применительно к субъекту РФ (за исключением республик в составе Федерации) воспринималось как нечто экстраординарное и принципиально новое [10, с.65. 12, с.41]. Примечательно, что Совет Федерации и Государственная Дума в 1994–1995 гг. проводили инструктажи региональных законодателей, объясняя им методику самостоятельной законодательной работы, ориентировали их на публичное самоуправление и ответственность за результаты государственной деятельности, главным образом, перед населением (не только и не столько перед федеральными органами государства, которые больше стимулировали децентрализованные принципы федеративной политики, чем ограничивали их).

Этому способствовали умышленно созданные пробелы в Конституции РФ от 1993 года [1, с.11], в которой не было упоминания о конкретных органах государственной власти в субъектах РФ. Термины «законодательный орган субъекта РФ», «представительный орган субъекта РФ», «законодательный (представительный) орган субъекта РФ», «высшее должностное лицо субъекта РФ», «высший исполнительный орган субъекта РФ», «руководитель высшего исполнительного органа субъекта РФ» и т.п. — являются абстрактными, они опираются на общерегулирующий метод в конституционном праве, оставляя субъектам РФ существенную учредительную власть в сфере государственного строительства.

В данных конституционно-правовых условиях субъекты РФ заметно активизировали законодательную деятельность. Не обладая достаточным опытом в сфере самостоятельного государственного строительства, они, однако, в довольно сжатые сроки продемонстрировали весьма продуктивную способность к активному уставному нормотворчеству и учреждению собственных систем органов публичной власти. Подчеркнем, что это происходило в историко-правовой период преодоления федерального кризиса власти от 1993 года [18, с.37], в ходе которого полномочия Президента РФ были досрочно прекращены решением народных депутатов, в свою очередь, Президент РФ досрочно прекратил полномочия депутатского корпуса, имели место вооруженные столкновения, закончившиеся принятием путем декабрьского референдума Конституции РФ от 1993 года, заключением Договора общественного согласия, амнистией ряда депутатов бывшего Верховного Совета РФ [15, с.113–132] и т.д.

Модель организации федеральной публичной власти образца 1993 года отличалась от предыдущей в том смысле, что парламент стал более «компактным» (Совет Федерации и Государственная Дума), его контрольные полномочия были ограничены, Президент РФ приобрел широкую конституционную компетенцию. Очевидно, что в субъектах РФ в период после 1993 года «по инерции» продолжалось организационно-правовое противостояние между «президентской» и «депутатской» вертикалями власти. Каждая из этих властных структур стремилась закрепить посредством законодательного регулирования полноту своих полномочий и компетенции. Именно таким образом первоначально принимались конституции и уставы субъектов РФ, до формулировки Конституционным Судом РФ правовых позиций по соответствующим делам о проверке конституционности учредительного законодательства субъектов РФ, а также до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В течение первых лет после принятия Конституции РФ от 1993 года субъекты РФ имели уникальную и, по существу, не ограниченную федеральным конституционным законодательством возможность выбора модели «президентской», «парламентарной» либо «смешанной» [6, с.102] формы правления. Многие регионы данным правом активно воспользовались, что имело последствием возникновение существенных конституционно-правовых споров между законодательной и исполнительной ветвями публичной власти. Поскольку учредительные акты, как правило, разрабатывались и принимались депутатским корпусом, последний стремился к упрочению своего конституционно-правового статуса, зачастую, в ущерб принципу разделения властей и полномочиям исполнительной власти. В ряде регионов, напротив, пользуясь поддержкой избирателей и федерального центра исполнительная власть демонстрировала эффективное использование административного ресурса, направленного на усиление полномочий исполнительно-распорядительной системы как основного звена в публичном управлении субъектами РФ.

В условиях «не связанности» нормативно-правовыми установлениями федерального центра, регионы в данный историко-правовой период могли свободно определять наименование представительного органа, его численный состав, срок полномочий депутатов, однопалатную или двухпалатную структуру, порядок формирования каждой из них (включая мажоритарную, пропорциональную и смешанную избирательные системы, представительство в верхней палате органов местного самоуправления), законодательные полномочия и компетенцию подзаконного характера, возможность автономной промюльгации конституций (уставов) и законов, т.е. без участия высшего должностного лица субъектов РФ, учреждать или отказываться от учреждения органов конституционной (уставной) юстиции [4, с.9]. Неудивительно, что данные обстоятельства стимулировали исполнительную власть к активизации политико-правового противодействия, включая использование юридического потенциала федерального конституционного правосудия.

Сравнительно кратковременный период «неограниченной свободы» законодательных органов субъектов РФ в выборе юридических приоритетов государственного строительства на местах закончился в 1996 году (т.е. наблюдался лишь в течение двух лет), когда Конституционным Судом РФ были приняты два весьма значимых постановления по делам о проверке конституционности, соответственно, уставов Алтайского края [20, с.409] и Читинской области [21, с.700]. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по данным делам «пересекаются», имеют много общего и, разумеется, не про-

тиворечат друг другу. Однако важно подчеркнуть, что начиная с 1996 года они принципиально изменили общий ход государственного строительства в субъектах РФ и правовой организации федеративных отношений в целом. Стало очевидным, что основы конституционного строя (глава 1 Конституции РФ) в интерпретации Конституционного Суда РФ *существенным образом ограничивают законодательно-учредительную дискрецию региональных властей*. Даже в отсутствие федерального закона, который определял бы общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ, *федеральные конституционные принципы связывают региональную нормативную власть*.

Перед Конституционным Судом РФ в 1996 году, казалось, был поставлен лишь ряд «частных», даже «незначительных» проблемных вопросов, но в общей совокупности они показали, что федеральный конституционный принцип разделения властей не позволяет в субъектах Федерации иметь такую модель конституционно-уставного регулирования, которая полностью нивелировала бы роль и значение исполнительной ветви власти [11, с.64]. Обладающие законодательно-учредительными полномочиями депутаты теперь должны были осознать, что они *конституционно обязаны к самоограничению* [13, с.93]. В историко-правовой период с 1994 по 1996 гг. это воспринималось довольно неоднозначно в юридической науке и профессиональном сообществе, вызывало споры и разногласия, порождало противоречивую практику прокурорского надзора и деятельности судов общей юрисдикции.

Конституционное правосознание и конституционная культура того времени еще не адаптировались к *современной роли конституционного правосудия в интерпретационной и правоустанавливающей государственной деятельности*. Было принято считать, что основные приоритеты в данных отношениях подлежат установлению федеральным законодателем. Если федеральное законодательство содержит пробелы или федеральное законодательное регулирование данных отношений отсутствует вовсе — адекватные этому полномочия, якобы, *полностью* перемещаются в сферу законодательной компетенции субъектов Федерации. Но «полнота» (буквальное выражение ст. 73 Конституции РФ) усмотрения региональных законодателей была *ясно и однозначно опровергнута правовыми позициями Конституционного Суда РФ*, причем мотивировалось это, главным образом, *общими принципами*, которые установлены в главе первой Конституции РФ [14, с.9].

После конституционной реформы от 2020 года в России наблюдалась новая стадия развития федеративных отношений, обусловленная введением

в законодательное регулирование и последующую правоприменительную практику принципа единства системы публичной власти. Изначально данный принцип позиционировался конституционным законодателем, главным образом, в приложении к взаимодействию государственной власти и местного самоуправления [8, с.14]. Таким образом предпринималась попытка, в некоторой степени, «смягчить» установление ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако по мере дальнейшего развития правового регулирования и публичной политики стало очевидным, что границы применения принципа единства системы публичной власти значительно шире: они охватывают и федеративные отношения, и механизм взаимодействия федеральных органов государственной власти друг с другом [16, с.3–8]. При этом конституционные принципы разделения властей и федерализма сохраняют свое юридическое действие как императивы, содержащиеся в главе первой Конституции РФ.

Анализ современной конституционно-правовой литературы показывает сложность и неоднозначность проблемы соотношения принципов «единства системы публичной власти», «разделения властей» и «разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве». Одни авторы усматривают между ними институциональное противоречие; другие, напротив, считают их взаимно дополняющими и уравновешивающими [2, с.19]. Критике подвергается сужение трактовки понятия «публичная власть» до «системы органов» (утверждается, что публичная власть — это не только и не столько «органы», сколько политически организованное общество и конкурирующие в данном обществе политические сообщества), прямое или косвенное опровержение полноты действия принципа разделения властей «по вертикали» и «по горизонтали» [19, с.29. 4, с.24]. При этом выглядит очевидным, что основной приоритет современной государственной

политики направлен скорее на интеграцию федеративных отношений, чем на поддержку их дифференциации. В юридической науке, в свою очередь, это вызывает соответствующую теоретическую полемику.

Полагаем, что принцип единства системы публичной власти в его наиболее крайнем, интегрирующем значении востребован в юридической науке, главным образом, не сам по себе, но при чрезвычайных и экстраординарных обстоятельствах, когда под угрозу поставлены интересы национальной безопасности, существования конституционного строя, демократического правопорядка, верховенства права, конституционных прав и свобод человека и гражданина. Это может быть не только установленный Конституцией РФ режим военного или чрезвычайного положения, регулируемый текущим законодательством режим контртеррористической операции. Общественно-политическая жизнь более разнообразна и может вызывать к жизни другие специальные режимы, которые допустимы с конституционно-правовой точки зрения. При экстраординарных обстоятельствах требуются сплоченность общества, его мобилизованность на решение текущих политических задач, т.е. наиболее полное «единство» системы публичной власти.

При обычных же обстоятельствах функционирования государства и права принцип единства системы публичной власти также имеет право на существование, но его трактовка должна быть более ограничительной. При сохраняющем интегрирующем значении функционирования федеральных властей, важную роль играют также публичные власти в субъектах РФ и в муниципальных образованиях. Соответствующее «единство системы» должно пониматься более узко, как наличие сферы конкурирующей компетенции, разграничение предметов ведения и полномочий, самостоятельность деятельности всех звеньев публичного аппарата власти в границах установленной им Конституцией РФ и законами компетенции.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Авакян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.
2. Астафичев П.А. Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве // Градостроительное право. 2022. № 2.
3. Безруков А.В. О необходимости формирования и месте конституционных (уставных) судов субъектов РФ в механизме разделения властей // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1.
4. Безруков А.В. Укрепление единства системы публичной власти в условиях обеспечения правопорядка в России // Проблемы права. 2015. № 1.
5. Биюшкина Н.И. Эволюция нормативно-правового регулирования федеративных отношений в советском государстве // Юридическая техника. 2023. № 17.
6. Варнавский А.Г. Смешанная (полупрезидентская) форма государственного правления: причины и условия становления, факторы трансформации в современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 4.
7. Гуляков А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития (историко-государствоведческое исследование). — М., 2019.

8. Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11.
9. Дробышева Е.В. Переходный период как стадия образования и принятия нового субъекта Российской Федерации: отдельные аспекты правового регулирования // Проблемы права. 2009. № 1.
10. Исаков И.Н. Региональное законодательство: современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 3.
11. Кравцова Е.А. Проблемы реформирования системы государственных органов власти субъектов РФ в сфере конституционных норм о разделении властей // Уральский форум конституционалистов. — Екатеринбург, 2022.
12. Лебедева Н.В. Правотворческая деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2010. № 4.
13. Малый А.Ф., Соломонов П.Н. О воплощении принципа разделения власти в организационной структуре субъекта Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2018. № 2.
14. Невинский В.В. Основы конституционного строя Российской Федерации как система конституционных принципов // Российский юридический журнал. 2004. № 1.
15. Пихоя Р.Г. Конституционно-политический кризис в России 1993 года: хроника событий и комментарий историка // Отечественная история. 2002. № 5.
16. Россинский Б.В. Проблемы единства исполнительных органов в системе публичной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 11.
17. Фомичева О.А. Конституционно-правовые основы регулирования федеративных отношений в России: проблемы теории и практики. — Саратов, 2014.
18. Шахрай С.М. Конституционный кризис 1993 года и принятие Конституции Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. № 5.
19. Югов А.А. Система разделения властей в Российской Федерации: единство и дифференциация публичной власти // Право: история, теория, практика. — М., 2016.
20. Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7.

---

© Магомедов Арсен Магомедович ( magomedov.jurist@gmail.com ).  
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»