

Борис Хачатурян

A decorative horizontal band featuring a repeating pattern of blue wavy lines and ovals on a white background.

**УСТАВНОЕ ПРАВО  
ХАБАРОВСКОГО КРАЯ**

научное и учебное издание

**Борис Григорьевич Хачатурян**  
**Уставное право**  
**Хабаровского края.**  
**Научное и учебное издание**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=27098665](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=27098665)*  
*ISBN 9785448592157*

**Аннотация**

Издание предназначено студентам, специалистам в области государственного строительства и местного самоуправления, депутатам представительных органов, должностным лицам и работникам органов государственной власти и органов местного самоуправления – всем, кто интересуется и занимается вопросами государственного строительства в субъектах РФ.

# Содержание

Предисловие к изданию 2003 и 2014 гг.	9
Предисловие к изданию 2017 г.	14
Введение	29
Глава 1. Ретроспективный анализ уставного правотворчества в Хабаровском крае. Понятие и содержание статуса Хабаровского края как субъекта Российской Федерации	36
§1 Ретроспективный взгляд на историю российского федерализма и строительство региональных органов государственной власти	36
§2 История уставного нормотворчества в Хабаровском крае	79
2.1 Уставное нормотворчество в советский период	79
2.2 История уставного нормотворчества в Хабаровском крае после 1993 г.	89
Глава 2. Понятие и содержание конституционно- правового статуса Хабаровского края как субъекта Российской Федерации	118
§1 Понятие и содержание конституционно- правового статуса Хабаровского края как субъекта Российской Федерации	118
1.1 Понятие конституционно-правового	118

статуса субъекта Федерации	
1.2 Права и обязанности Хабаровского края как субъекта Российской Федерации	124
1.3 Ответственность Хабаровского края как субъекта Российской Федерации	135
Глава 3. Устав Хабаровского края как основной источник уставного права края	149
§1 Структура, основное содержание и место Устава Хабаровского края в правовой системе России	149
1.1 Структура и основное содержание Устава Хабаровского края	149
1.2 Место устава Хабаровского края в правовой системе Российской Федерации	160
§2 Уставные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Хабаровском крае	166
§3 Административно-территориальное устройство Хабаровского края	174
§4 Экономическая основа деятельности органов государственной власти Хабаровского края	184
4.1 Полномочия и принципы экономической деятельности органов государственной власти Хабаровского края	184
4.2 Бюджет Хабаровского края	190
4.2.1 Понятие бюджета субъекта	191

Российской Федерации	
4.2.2 Бюджетный процесс в Хабаровском крае	214
§5 Правовое регулирование социально- культурной сферы в Хабаровском крае	224
5.1 Понятие социального государства	224
5.2 Особенности российского социального государства	225
5.3 Правовое регулирование социально- культурной сферы в Хабаровском крае	234
§6 Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности	239
Конец ознакомительного фрагмента.	241

**Уставное право  
Хабаровского края  
Научное и учебное издание**

**Борис Григорьевич  
Хачатурян**

© Борис Григорьевич Хачатурян, 2017

ISBN 978-5-4485-9215-7

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Рецензенты:

**В. М. Сырых,**

доктор юридических наук, профессор, г. Москва.

**В. В. Чудесов,**

доктор исторических наук, профессор, г. Хабаровск

**Н. А. Шиндялов, (2003 г.)**

доктор исторических наук, профессор, г. Благовещенск

Издание подготовлено в соответствии с авторской программой «Уставное право субъектов Российской Федера-

ции». На основе анализа истории уставного нормотворчества, формирования регионального избирательного права, института местного самоуправления в Хабаровском крае показан процесс становления Хабаровского края из административно-территориальной единицы РСФСР в составе СССР в равноправный субъект Российской Федерации.

Издание предназначено для более качественной подготовки студентов, аспирантов и преподавателей высших и средних учебных заведений. Представляет интерес и может быть полезно в практической работе специалистам в области государственного строительства и местного самоуправления, депутатам представительных органов, должностным лицам и работникам органов государственной власти и органов местного самоуправления – всем, кто интересуется и занимается вопросами государственного строительства в Хабаровском крае как равноправном субъекте Федерации.

Библиограф. назв. 219, фотографий 33, таблиц 2, карт 2, схем 1. приложений 3.

Первое издание вышло в 2003 г. и было утверждено издательско-библиотечным советом ХГАЭП в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений. Второе (2014 г.) и третье издания рекомендованы к печати Дальневосточным научным центром муниципального права.



# Предисловие к изданию 2003 и 2014 гг.

*В современных условиях проблема формирования институтов правового демократического федеративного государства в Российской Федерации является одним из важнейших направлений исследований в сфере правоведения, филологии, политологии и других социальных наук.*

*За время теоретического осмысления истории и современного этапа в развитии российского федеративного государства цели и задачи российского федерализма прошли значительную эволюцию. Если во втором десятилетии XX в. главной целью строительства Федерации (РСФСР, а затем и СССР) была задача разрешения национального вопроса, что, в свою очередь, привело к асимметричности в государственном устройстве как СССР, так и РСФСР, и, в итоге, в конце века стало одной из причин развала СССР, то события 1991 – 1993 гг. определили новые пути построения России как федеративного государства. Особое внимание было уделено проблемам децентрализации власти и выравнивания асимметричного устройства государства, что привело к необходимости конституционной реформы. Однако принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации не смогла одновременно справиться с эти-*

ми проблемами. Заявив о равноправии субъектов Федерации, она сохранила их разностатусность. В результате в Российской Федерации сложилось шесть форм государственных, государственно-территориальных и национально-территориальных образований (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). Все они получили право на свои конституции, уставы и законодательство. В то же время, в отличие от республик края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа в этой отрасли деятельности опыта не имели, но, тем не менее, с учредительной задачей справились за короткий исторический срок. В результате конституционных реформ в российской властной системе сложились три уровня организации публичной власти, имеющих собственную компетенцию.

I уровень – федеральное государственное управление (региональное управление<sup>1</sup>), обеспечивающее управление вопросами общенационального значения (единство конституционного строя, суверенитет и территориальная целостность государства, федеральная экономическая, денежная, финансовая политика, оборона, внешние отношения и т.д.), осуществляемое федеральными органами государственной власти.

---

<sup>1</sup> Здесь и далее под «регионом» понимается исторически сложившаяся административно-территориальная единица, получившая в конце XX-го столетия определение «субъект Российской Федерации».

*II уровень – государственное управление субъектов Российской Федерации, обладающих всей полнотой управляющих действий вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляемое органами государственной власти субъектов Федерации.*

*III уровень – местное самоуправление, задачей которого является реализация совместных интересов жителей конкретных муниципальных образований (город, район, посёлок, село), осуществляемое населением и избранными им органами местного самоуправления.*

*Если на уровне федерального государственного управления проблемы государственного строительства весьма интенсивно исследуются российскими правоведами, то проблемам государственной власти субъектов РФ, как показывает анализ научной и учебной литературы, не уделяется достаточного внимания.*

*В то же время федеративная децентрализация власти предполагает наделение субъектов Федерации «всей полнотой государственной власти» по предметам собственного ведения и по полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного с Российской Федерацией ведения, для выполнения которых субъектам необходима система органов государственной власти – органов с четко определенной компетенцией и разделением*

властных полномочий как между представительной, исполнительной и судебной ветвями власти, так и между государственными и местными органами управления.

Переход региональных органов государственной власти на качественно новый уровень организации и деятельности поставил перед краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами ряд вопросов, в том числе о системе органов государственной власти, принципах их формирования, взаимодействия между собой и населением конкретного субъекта РФ. Поэтому сегодня перед юристами достаточно остро стоит вопрос об изучении проблем государственного строительства именно в этих субъектах Федерации, чем, на наш взгляд, и должна заниматься специализированная отрасль правоведения – региональное право в Российской Федерации.

Одной из основ современного федерализма является триединство – федерация, земля, коммуна. Система местного самоуправления – городского, районного, коммунального (общинного) – играет в этом триединстве особую роль. По нашему мнению, местное самоуправление составляет фундамент, на основе которого должна строиться российская государственность, в том числе и федеративные отношения. Можно без преувеличения сказать, что, чем экономически сильнее, политически и социально стабильнее будут самоуправляющиеся территории, тем устойчивее и жизнеспособнее окажется федерация. В отличие от стро-

*ительства органов государственной власти в субъектах РФ, начинавшегося «с чистого листа», создание местного самоуправления имело под собой определённый исторический опыт как в дореволюционный, так и в советский периоды государственного строительства. Но полностью удовлетворить потребности населения обе эти формы не смогли. В ходе конституционных преобразований в субъектах Федерации сложились различные формы организации местного самоуправления, потому и требуется их изучение в рамках курса уставного права субъектов РФ.*

*В данном учебном пособии рассматривается история уставного нормотворчества Хабаровского края как субъекта РФ, даётся характеристика Устава Хабаровского края как конституирующего акта, анализируются избирательное право и избирательный процесс, правовые основы организации местного самоуправления в Хабаровском крае. Пособие предназначено для студентов дневной и заочной форм обучения по специальности 02100 «Юриспруденция», специалистов государственного и местного управления.*

Приморский край, г. Находка  
Сентябрь 2003 г.

Доктор юридических наук, профессор В. М. Сырых

# Предисловие к изданию 2017 г.

Изданное в 2003 г. учебное пособие «Уставное право Хабаровского края»<sup>2</sup> на протяжении более десятка лет являясь единственной в России публикацией, рассматривающей уставное право конкретного субъекта РФ, было переиздано в 2014 г. и пользовалось популярностью у читателей дальне-

---

<sup>2</sup> Учебное пособие было подготовлено в связи с введением в Дальневосточной академии государственной службы в 2001 г. в качестве дисциплины регионального компонента учебной дисциплины «Уставное право субъектов Российской Федерации» для студентов специальности «Юриспруденция». См. *Хачатурян Б. Г.* Программа курса «Уставное право субъектов Российской Федерации» для студентов по специальности 021100 «Юриспруденция». – Хабаровск: ДВАГС. 2001. На момент подготовки издания в ряде учебных заведений изучался курс «Конституционное (уставное) право субъектов РФ». Как пример см.: *Нарутто С. В.* Региональное право: Программа дисциплины для студентов курса специальности «Юриспруденция». Государственно-правовая специализация. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП. 2003; *Казанчев Ю. Д.* Уставное право города Москвы: Учебно-методический комплекс для студентов специальности 030501.65 «Юриспруденция» очной и очно-заочной формы обучения. – М.: МГУУ ПМ, 2011; Рабочая программа учебного курса «Уставное право субъектов Российской Федерации» для специальности 030501.65 «Юриспруденция». Составитель: Шенфельд А. К. – Рязань. Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина. 2011; *Кочев В. А., Эктумаев А. Б.* Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: Учебно-методический комплекс. – Пермь: Пермский государственный национальный исследовательский университет. 2012; *Балаян Э. Ю.* Уставное право: Рабочая программа дисциплины. Специальность подготовки 030501 «Юриспруденция». Квалификация (степень) выпускника специалист. – Кемерово: Кемеровский государственный университет. 2015.

восточных регионов, что говорит об актуальности выбранной темы.

Одна из причин публикации нового издания исследующего формирование регионального правового поля в области государственного строительства в федеративном государстве является продолжающаяся конституционно-правовая реформа и развитие федерализма в стране приведшие к изменению значительного количества норм в основополагающем документе Хабаровского края (далее, **край, края**) – Уставе Хабаровского края<sup>3</sup> (далее, **Устав, Устав края.**), причём в отдельных случаях эти изменения создавали норму совершенно противоположную первоначальной<sup>4</sup>, что пока ещё не привлекло внимания учёных. Поэтому ряд положений учебного пособия «Уставное право Хабаровского края» изданных в 2003 и 2014 гг. нуждалось в корректировке.

Необходимость нового издания объясняется и тем, что: – с принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации начался новый этап в воплощение в жизнь федеративных принципов построения российского государства. За прошедшие годы накоплен значительный и богатый нормативный и эмпирический материал, который нуждается

---

<sup>3</sup> Устав Хабаровского края (ред. от 23.11.2016): постановление Хабаровской краевой Думы от 30.11.1995 №150) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Тихоокеанская звезда». №7, 13.01.1996 (до ст. 37), №8, 16.01.1996 (до конца).

<sup>4</sup> Примером тому может служить факт появления в Уставе Хабаровского края института губернатора и краевого правительства.

в изучении и обобщении с целью использования в государственном строительстве субъектов Федерации, в том числе и Хабаровского края.

Именно новизна государственного строительства в субъектах Федерации побуждает проанализировать итоги строительства федеративного государства, на примере конкретного субъекта РФ, при этом необходимо учитывать, во-первых, трудности, которые были присущи самой природе этого процесса и, во-вторых, тот факт, что знание истории сегодня хронически не хватает, причём как древней, новой, так и новейшей;

– из-за отсутствия исторического исследования реформирования статуса российских субъектов в ранге края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа (далее, **край, область, ...**) за прошедшие годы несколько подзабылась, а иногда и искажается как история регионального уставного нормотворчества, так и история работы депутатов первого созыва законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, их роль в становлении парламентаризма, что позволяет отдельным лицам, берущимся за её изложение, несколько вольно излагать отдельные исторические факты. Это наглядно продемонстрировано в юбилейном издании, посвящённом истории Законодательной Думы Хабаровского края (далее, **Законодательной Думы, Думы**),

вышедшем в 2013 г.<sup>5</sup>, где, по нашему мнению, несколько не точно расставляются исторические акценты<sup>6</sup>, легковесно (на грани недостоверности) участия в законотворческом процессе некоторых депутатов, можно сказать этакий политический ребрендинг<sup>7</sup>;

– всё вышесказанное выше приводит к тому, что во втором десятилетии XXI столетия из уст отдельных лидеров политических партий, руководителей государственных органов субъектов РФ и представителей научных кругов слышатся, во-первых, хвалебные характеристики созданного регионального управления этикие новые мантры не соответствующие действительности, но способные воздействовать на сознание человека с целью его успокоения и отвлечения «от забот насущных». Во-вторых, призывы к изменению формы государственного устройства<sup>8</sup>.

Необходимо отметить и то, что за прошедшие годы после выхода первой и второй редакций пособия, российские

---

<sup>5</sup> См.: Законодательная Дума Хабаровского края: Истоки и современность. – Хабаровск: Издательский дом «Приамурские ведомости». 2013.

<sup>6</sup> Так начав рассматривать в юбилейном издании «Законодательная Дума Хабаровского края: Истоки и современность» развитие представительной демократии в крае с 1850 г., авторы ни словом не обмолвились о советском этапе уставного нормотворчества в Хабаровском крае. Подробнее об этом этапе будет сказано ниже.

<sup>7</sup> С английского языка слово «rebranding» переводится как изменение бренда.

<sup>8</sup> Так В. В. Жириновский в течение многих лет предлагает унитарное устройство государства, Глава Крыма С. В. Аксёнов выступая 14.03.2017. по телеканалу [«Первый Крымский»](#) предложил восстановить монархию.

учёные неоднократно обращались к вопросам отражённым в них<sup>9</sup>. Но, как правило, в большинстве работ авторы анализируют особенности законодательства субъектов Федерации в целом, как подотрасль российского конституционного права, не акцентируя своё внимание на каком-либо субъекте РФ<sup>10</sup>. В то же время, как показывает востребованность данного издания интерес к изучению конституционного (уставного) статуса конкретного российского субъекта не ослабевает<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> *Лебедев В. И.* Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства: Монография. – Москва: Проспект. 2015.

<sup>10</sup> Как пример можно привести следующие издания: Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. проф. В. А. Кряжков. – М.: ООО «Городец-издат». 2002; Региональное право: Учебник / под ред. Засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной. 1-е изд. – Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии, 2008; *Кочев В. А.* Конституционное (уставное) право субъектов РФ: Учеб. пособие для вузов. – Пермь: Перм. гос. нац. иссл. ун-т. 2011; *Балаян Э. Ю.* Уставное право: Курс лекций. – Кемерово: Кемеровский государственный университет. 2013; *Маскатулин И. М.* Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: Курс лекций. – С.-Пб.: Петерб. гос. ун-т аэрокосм. приборостроения. 2015; *Давтян В. Р.* Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: Учебник для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство Юрайт, 2017.

<sup>11</sup> Примером этому может служить появление в 2009 г. учебника рассматривающего уставное право в отдельном субъекте Федерации – г. Москве, рекомендованного для изучения студентам всех специальностей Московского городского университета управления Правительства Москвы в качестве учебника дисциплины регионального компонента. См.: Уставное право города Москвы: Учебник / Отв. ред. А. Н. Писарев. – М.: МГУУ Правительства Москвы. 2009.

Кроме того, опыт издания и содержание учебных пособий выпущенных автором в 2003 и 2014 гг. показывает, что наряду с общими направлениями конституционно-правового регулирования общественных отношений, характерными как для Российской Федерации в целом, так и для других субъектов РФ, у Хабаровского края есть свои особенности, нашедшие отражение в Уставе края и краевом законодательстве. Но в отличие от других, упомянутых в данном издании учебников и учебных пособий, посвящённых конституционному (уставному) праву субъектов РФ, автор посчитал возможным как можно меньше упоминать в данном издании основы российского конституционного права, рассматриваемые в специальных учебниках по упомянутой дисциплине.

Исходя из того, что российское правовое поле, в том числе и субъектов Федерации, на протяжении последних двадцати лет отличается нестабильностью, прошедшие в эти годы в регионах преобразования остро ставят вопрос об историко-правовых исследованиях выравнивания асимметричности статуса субъектов РФ, автор счёл возможным и необходимым, переиздавая его, дополнить и исправить отдельные положения изданных ранее пособий. При этом необходимо учитывать и тот факт, что Хабаровский край обладает рядом особенностей связанных с его геополитическим положением, специфическим составом населения и историей освоения этих территорий, что заметно влияет на правовую регламентацию складывающихся здесь общественных отно-

шений.

В связи с этим, данное историко-правовое исследование вообрало в себя новые научные изыскания, проведённые как автором данной публикации<sup>12</sup>, так и российскими учёными различных гуманитарных наук в области регионального государственного строительства, в том числе и дальневосточниками<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> См., например: *Хачатурян Б. Г.* Правовое регулирование государственной службы Российской Федерации: Научно-практическое и учебное издание. – Хабаровск, 2012; *Хачатурян Б. Г. Шишкина Е. Б.* Законотворческий процесс: Научное и практическое пособие (курс лекций). 2-е изд. – Хабаровск: ДВГГУ, 2013; *Хачатурян Б. Г.* Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное ...; *Хачатурян Б. Г.* Инкорпорация института парламентского контроля в правовое поле субъектов Российской Федерации (историография вопроса): Монография. Изд. 2-е перераб. и доп. – Хабаровск: Дальневосточный научный центр муниципального права. 2017; *Хачатурян Б. Г.* Административное право субъектов Российской Федерации: Историко-правовое исследование и учебное издание (курс лекций). – Сочи – Хабаровск. 2017.

<sup>13</sup> См.: например: *Софрина З. Ф.* Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З. Ф. Софрина. – Хабаровск, 2000; *Ким-Кимэн А. Н.* Республика Саха (Якутия) как субъект Российской Федерации: опыт конституционно-правового и сравнительно-институционального исследования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2001; *Чердаков С. В.* Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области): Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2001; *Голощанов Р. В.* История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990 – 2000): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Хабаровск, 2002; *Буянов Е. В.* Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80 х – 90 е гг. XX в.): Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – Владивосток, 2003; *Гамалей А. А.* Законодательные (представительные) органы государ-

Изменения и дополнения, в основном, коснулись анализа нормативной правовой базы регламентирующей общественные отношения, рассматриваемые в издании. В основном это историко-правовой анализ формирования, изменение структуры и расширения полномочий органов государственной власти края. Анализировался и личный опыт работы автора исследования в должности заместителя председателя Хабаровской краевой Думы – председателя постоянного комитета по межрегиональным связям, взаимодействию с органами местного самоуправления и общественными организациями, начальника отдела Главного управления Минюста России по ДФО по экспертизе нормативных правовых актов субъектов РФ, регистрации уставов муниципальных образований, доцента кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточной академии государственной службы (ДВАГС) и профессора аналогичной кафедры Дальневосточного филиала Российской академии правосудия (ДВФ РАП).

---

ственной власти субъектов Российской Федерации (на примере краёв и областей Дальневосточного федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2009; *Коломейцева Т. А.* Конституционно-правовые основы организации деятельности органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2010; *Калугина Т. В.* Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. И. др.

Приложенный к работе список литературы использованной для анализа обозначенных проблем показывает, что источниковую базу исследования составили, прежде всего, обширный круг федеральных и региональных нормативных правовых актов, архивные документы, воспоминания участников событий, научная, учебная и справочная литература, материалы научно-практических конференций, дающие в купе объективную реконструкцию политического процесса за счёт документально-хроникальных приёмов, обеспечивших восстановление последовательности событий.

Большой массив составляют исследования историко-правового характера, где рассматриваются вопросы формирования и развития государственности субъектов РФ в новых политических условиях<sup>14</sup>.

Автор, рассматривая категории «законодательство», «законотворчество», «уставное право», «структура устава субъекта РФ» «региональное управление» в контексте проводимого анализа конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, опирался на исследования признанных специалистов в области теории конституционного (уставно-

---

<sup>14</sup> Как пример, см.: *Сергеев С. Л.* Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. – СПб.: Изд-во Юридического института, 1999; *Гамалей А. А.* Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере краёв и областей Дальневосточного федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2009; *Голощанов Р. В.* История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990 – 2000): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Хабаровск, 2002.

го) права С. А. Авакьяна, Г. И. Денисова, Т. П. Коржихиной, И. А. Умновой и др.

Эмпирическую базу исследования составляют практика деятельности органов государственной власти субъектов РФ, опыт функционирования Законодательной Думы Хабаровского края, краевого Правительства, их аппаратов, материалы статистики, личный опыт законотворческой и экспертной работы.

Научная новизна данного издания определяется:

- сравнительным анализом основополагающих принципов сформулированных отцами-основателями США с принципами построения Российской Федерации после 1993 г.;
- историко-правовым исследованием общественных отношений в области выравнивания государственно-правового статуса субъектов РФ в ранге краёв, областей на примере Хабаровского края;
- авторским решением, на примере уставного права одного из субъектов РФ – Хабаровского края, задач формирования регионального правового поля как сложной совокупности систем социальных отношений, связанных с федеративным устройством Российского государства;
- выявлением периода зарождения и этапов развития уставного права Хабаровского края;
- новизной и содержащимися в нём обобщениями, которые могут быть использованы правотворческими органами государственной власти при совершенствовании конститу-

ционного (уставного) законодательства субъектов РФ;  
– определением места и роли уставного права Хабаровского края в российской правовой системе с формулировкой его понятия.

Основные положения, выводы и рекомендации исследования были обсуждены и одобрены на заседании кафедр государственно-правовых дисциплин ДВАГС и ДВФ РАП, изложены в выступлениях автора на IV Международный симпозиум «Человеческое измерение в региональном развитии»<sup>15</sup>, научно-практических, межрегиональных, межвузовских конференциях, посвящённых вопросам развития российской государственности, таких как: «Конституционные реформы в Дальневосточных субъектах Российской Федерации (историко-правовой аспект)»<sup>16</sup>, «Приоритеты и механизмы общественных преобразований на востоке России»<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> См.: *Хачатурян Б. Г.* Проблемы конституционализма дальневосточных субъектов Российской Федерации: к истории вопроса (1993 – 1997 гг.). Материалы IV Международного симпозиума «Человеческое измерение в региональном развитии»). ДВО РАН, ИКАРП. – Биробиджан, 1998 // Региональные проблемы, 1999. №3—4.

<sup>16</sup> См.: *Хачатурян Б. Г.* История федерализации дальневосточных субъектов Российской Федерации; *он же.* Избирательное право и избирательные системы в дальневосточных субъектах Российской Федерации // В сб. Конституционные реформы в Дальневосточных субъектах Российской Федерации (историко-правовой аспект): Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Хабаровск: ДВАГС. 1998.

<sup>17</sup> См.: *Хачатурян Б. Г.* О задачах государственных органов дальневосточных субъектов Российской Федерации. // В сб. «Восток России: проблемы и опыт преобразований». Выпуск 1. Материалы межрегиональной научно-практической

«Общество, право, правосудие: история, теория, практика»<sup>18</sup> и др., а также отражены в научных публикациях автора<sup>19</sup>, учебных пособиях<sup>20</sup>, часть материала которых вошла в данное издание.

Третье издание пополнено архивными данными, таблицами, схемами, фотографиями, ряд которых взяты из архива Б. Г. Хачатуряна, воспоминаниями участников устав-

---

конференции «Приоритеты и механизмы общественных преобразований на востоке России». – Хабаровск: ДВАГС. 2000.

<sup>18</sup> См.: *Хачатурян Б. Г.* Строительство судебной системы на Востоке России (к истории вопроса) // В сб. «Общество, право, правосудие: история, теория, практика» материалы Межвузовской научно-практической конференции. (Воронеж, 13.11.2008 г.) Ч. 1. Воронеж: ГОУ ВПО ЦФ РАП. 2008.

<sup>19</sup> *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: Монография. – Хабаровск: Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права (Хабаровский филиал), Приамурское географическое общество, 2000; *он же.* Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное ...; *он же* Инкорпорация института парламентского контроля в правовое поле субъектов Российской Федерации (историография вопроса): Монография. Изд. 2-е перераб. и доп. – Хабаровск: Дальневосточный научный центр муниципального права. 2017.

<sup>20</sup> *Хачатурян Б. Г.* Правовое регулирование муниципальной службы Российской Федерации: Учебное пособие (курс лекций). – Хабаровск: Изд-во ДВГГУ, ДВНЦМП. 2011; *он же:* Правовое регулирование государственной службы Российской Федерации: Научно-практическое и учебное издание. – Хабаровск: ДВГГУ, ДВНЦМП, 2013; *он же:* Законотворческий процесс: Научное и практическое пособие (курс лекций). 2-е изд. – Хабаровск: ДВГГУ. 2013; *он же:* Административное право субъектов Российской Федерации: Историко-правовое исследование и учебное издание (курс лекций). – Сочи – Хабаровск. 2017.

ного процесса, позволяющими более развёрнуто раскрыть особенности уставного правотворчества одного из субъектов РФ – Хабаровского края, что позволило перевести учебное пособие в разряд историко-правового научного издания.

В связи с новизной, недостаточной научной и правовой разработанностью большинства государственно-правовых институтов уставного права Хабаровского края научные исследования в области данной подотрасли конституционно-го права, во-первых, диктуют необходимость подобного рода исследований, во-вторых, представляют исключительную актуальность и значимость.

Целью научного и учебного издания «Уставное право Хабаровского края» является изучение и обобщение опыта становления государственной власти и регуляции прав и свобод человека и гражданина в российских субъектах на примере Хабаровского края – равноправного субъекта Российской Федерации, знание которых, на наш взгляд, позволит не допустить условий, разрушивших в 1990-е гг. Советский Союз<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Необходимо отметить, что автор данного издания не считает себя первопроходцем в этом вопросе. Причины могущие привести к распаду федеративного государства весьма подробно были рассмотрены ещё отцами основателями США в ряде специальных изданий в последней четверти XVIII столетия. Одним из таких издания является сборник статей А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея опубликованных в 1777—1788 гг. под псевдонимом *Публий*. См. Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея / Под ред. Н. Н. Яковлева: (Пер. с англ.). – М.: Прогресс-Литера. 1994. (Далее, «Федералист», «Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисо-

Не вызывает сомнения и тот факт, что знание конституционных и уставных начал организации региональной публичной власти; правового положения Хабаровского края как субъекта РФ; правового статуса жителей; территориального деления; правового положения органов государственной власти; организации местного самоуправления; государственной и муниципальной службы; финансово-экономических отношений; и других государственно-правовых институтов Хабаровского края является обязательным для всех государственных и муниципальных служащих края. Данное издание и позволяет получить эти знания, в чём его практическая значимость.

В заключение хотелось бы отметить, что, затрагивая те  

---

**на, Дж. Джея...»).** Книга «Федералист» вышла в трагическое для России время, после развала СССР и в начальный период разгула суверенитетов со стороны теперь уже отдельных субъектов Российской Федерации. Является отличным учебным пособием для организаторов государственного строительства и управления, как федерального, так и регионального уровней, раскрывающим федеративные принципы построения государства и возможные последствия их несоблюдения. События последних двух десятилетий XX и первых двух десятилетий XXI столетий показали, что руководители СССР и Союзных республик либо совсем не знали, либо знали недостаточно основные принципы федерализма и возможные последствия их несоблюдения. И может, если бы руководители Союзных республик в конце 80-х начале 90-х гг. имели возможность изучить содержание этой книг, то вероятно они поостереглись бы разваливать СССР и создавать «самостийные» государства, а направили бы свои усилия на его сохранение, конечно если они действовали в интересах населения своих субъектов, а не лично выгоды. Хочется надеется, что «Федералист» послужит хорошим наставлением теперь уже для отдельных руководителей субъектов РФ, желающих создать на развалинах Российской Федерации, новые национальные государственные образования.

или иные проблемы уставного нормотворчества в одном из субъектов РФ, автор настоящего издания не стремился раскрыть их все и не претендовал на исключительность своих взглядов и выводов. Перед собой он ставил иные задачи – приоткрыть страницу истории данной проблематики, сфокусировать внимание читателя на ряде существующих проблем уставного нормотворчества субъектов РФ, на примере Хабаровского края и познакомить с ними заинтересованных лиц.

г. Хабаровск  
01.07.2017 г.

Кандидат исторических наук, доцент,  
советник юстиции 1 класса *Б. Г. Хачатурян*

# Введение

Курс Конституционного (уставного) права субъектов РФ начал изучаться в середине 1990-х гг.<sup>22</sup> и к началу второго десятилетия XXI столетия среди научно-педагогических работников высших учебных заведений страны сложилось устойчивое понятие рассматривать его «...в качестве подотрасли Конституционного права Российской Федерации в силу того, что оно включает в себя несколько государственно-правовых институтов данной отрасли»<sup>23</sup>.

Как, на наш взгляд, совершенно верно отмечает Ю. Д. Казанчев «...весьма точное объяснение единства, взаимосвязанности и комплексного характера государственно-правовых институтов, образующих как конституционное право Российской Федерации, так и конституционное (уставное) право её субъектов дано Ю. А. Дмитриевым и И. В. Мухачевым<sup>24</sup>, которые считают, что предмет данной отрасли права

---

<sup>22</sup> Основные темы курса впервые комплексно представлены в коллективной монографии под общей редакцией В. А. Кряжкова «Конституционное право субъектов Российской Федерации», которая вышла в свет в 2002 г.

<sup>23</sup> *Кочев В. А.* Конституционное (уставное) право субъектов РФ: Учебн. пособие для вузов; Перм. гос. нац. иссл. ун-т. – Пермь, 2011; *Казанчев Ю. Д.* Уставное право города Москвы: Учебно-методический комплекс для студентов специальности 030501.65 «Юриспруденция» очной и очно-заочной формы обучения. – М.: МГУУ ПМ, 2011. – С. 8.

<sup>24</sup> Подробнее см.: См.: *Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В.* Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков

не образует единого целого, а представляет собой совокупность общественных отношений, регулируемых как Конституцией России, так и конституциями и уставами её субъектов»<sup>25</sup>.

Подобное восприятие базируется на единстве двухуровневой системы конституционного законодательства зафиксированного в Конституции РФ закрепляющей следующие основы (начала) конституционного (уставного) права субъекта РФ в целом и Хабаровского края в частности:

– Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Федерации (ч. 1, ст. 5), которые имеют свои конституции (уставы) и законодательство (ч. 2, ст. 5);

– разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами (ч.3, ст.11);

– статус субъекта РФ определяется Конституцией России и конституцией или уставом такого субъекта (ч. 1 и 2, ст. 66);

– в Конституции РФ определяется перечень вопросов, относящихся к исключительному ведению Федерации; совместному ведению России и субъектов и ведению субъектов Российской Федерации (ст. ст. 71—73);

---

к современности. – М.: Манускрипт. 1998. – С. 7; Конституционное право России: Учебник. В 2 т. / под ред. проф. И. В. Мухачева. – Ставрополь: Сервисшкола. 2007.– С. 48.

<sup>25</sup> *Казанчев Ю. Д.* Уставное право города Москвы: Учебно-методический комплекс для студентов специальности 030501.65. ... – С. 10.

– система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1, ст. 77).

В постсоветский период развития России в отечественной науке государствоведения господствует институциональный подход к формированию предмета и системы публичных отраслей права, на что обращают внимание многие известные учёные<sup>26</sup>, что позволило российским учёным выделить следующие институциональные подгруппы норм конституционного (уставного) права субъектов РФ:

– нормы, регулирующие правовое положение народов проживающих в субъектах РФ, в том числе, закрепляющие статус уполномоченного по правам человека, по правам детей и т.д.;

– нормы, закрепляющие территориальное устройство субъектов РФ;

– нормы, регулирующие статус региональных законодательных (представительных) органов государственной власти;

– нормы, регулирующие региональное государственное управление;

---

<sup>26</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 44.

- избирательное и референдумное право субъектов РФ;
- конституционное и мировое судебное право субъектов Федерации;
- нормы, регулирующие региональное местное самоуправление<sup>27</sup>.

Всестороннее раскрытие этих отношений предполагает разнообразие подходов к их выявлению и изучению. Именно в совокупности изложенных выше норм уставного права автор данного издания и постарался построить его содержание.

На основании изложенного российскими учёными констатируется, что конституционное (уставное) право субъекта РФ как составная часть единого российского права входящая в конституционное право РФ является его подотраслью<sup>28</sup> в силу следующих системообразующих факторов<sup>29</sup>:

- во-первых, указанная подотрасль содержит общие

---

<sup>27</sup> Подробнее см.: Конституционное право субъектов РФ / Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М.: ООО «Городец-издат». 2002. – С. 38—39.

<sup>28</sup> Однако, как отмечает В.А Кочев (2011 г.) «...концепция выделения в составе российского конституционного права конституционного (уставного) права субъектов РФ поддерживается не всеми авторами. В качестве основных оппонентов выступают видные представители московской школы конституционного права (МГУ)». См.: *Кочев В. А.* Конституционное (уставное) право субъектов РФ... – С. 11.

<sup>29</sup> Как пример см.: *Зорина Я. А.* Конституция (Устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Я. А. Зорина. – Белгород, 2008; *Давтян В. Р.* Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: Учебник для бакалавриата и магистратуры / [В. Р. Давтян, Д. В. Кононенко]. – М.: Изд-во «Юрайт». 2017.

принципиальные положения, присущие таким государственно-правовым институтам данной отрасли как институты основ конституционного строя; федеративного устройства; организации публичной власти и др.;

– во-вторых, исходя из единства и общности конституционно-правовых норм, не только образующих указанные государственно-правовые институты, но и обеспечивающих согласованное функционирование двух уровней конституционного законодательства Российской Федерации<sup>30</sup>.

Целью учебного курса «Уставное право Хабаровского края» является ознакомление читателей (слушателей) с историей становления Хабаровского края равноправным субъектом РФ, с основными понятиями уставного права Хабаровского края, изучение особенностей правового регулирования его статуса и полномочий органов государственной власти и прав и свобод граждан РФ на территории края.

Исходя из выше сформулированной цели определены следующие задачи учебного курса:

– раскрыть историю реформирования государственно-правового статуса Хабаровского края из административно-территориальной единицы РСФСР в равноправный субъект Российской Федерации;

– проанализировать нормативно-правовую базу регуливающую процесс формирования государственно-правового

---

<sup>30</sup> Подробнее см.: *Казанчев Ю. Д. Уставное право города Москвы: Учебно-методический комплекс для студентов специальности 030501.65. ... – С. 10.*

статуса субъектов Российской Федерации и научить студентов самостоятельно работать с нормативно-правовыми актами субъектов РФ, исследовать практику их реализации;

- рассмотреть основные понятия уставного права Хабаровского края как субъекта Федерации позволяющие изучить особенности его статуса и вывести тему на новый уровень научного осмысления;

- показать особенности статуса Хабаровского края как субъекта РФ;

- дать понятие Уставного права Хабаровского края;

- выделить основные этапы становления и развития уставного права Хабаровского края;

- исследовать ключевые изменения уставного права края в условиях реформирования федеративных отношений;

- научить толковать и применять положения Устава, иных нормативных правовых актов, являющиеся источниками уставного права края.

Таким образом, предмет уставного права составляют публично-властные, экономические, социально-культурные и личностные отношения, регулируемые федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

Уставное право Хабаровского края регулирует общественные отношения методами, присущими российскому конституционному праву. При проведении исследования, прежде всего, использовался диалектико-материалистический метод познания явлений и процессов, а также взаимо-

связанные с ним иные методы получения новых правовых знаний.

Достижению заявленной цели и решению поставленных задач исследования во многом способствовало использование исторического метода.

Изучение вопросов поднятых в данном издании представляется целесообразным как в высших учебных заведениях расположенных в Хабаровском крае, осуществляющих подготовку государственных гражданских и муниципальных служащих для работы в органах публичной власти вне зависимости от избранной специальности в качестве дисциплины регионального компонента, так и, на наш взгляд, является **обязательным** для всех государственных и муниципальных служащих Хабаровского края.

Научное и учебное издание «Уставное право Хабаровского края» состоит из двух предисловий (предисловие к изданию 2003 г. и предисловие к изданию 2017 г.), введения, семи глав, заключения, глоссария, списка основных нормативных актов и библиографии, трёх приложений.

# **Глава 1. Ретроспективный анализ уставного правотворчества в Хабаровском крае. Понятие и содержание статуса Хабаровского края как субъекта Российской Федерации**

## **§1 Ретроспективный взгляд на историю российского федерализма и строительство региональных органов государственной власти**

В течение многих столетий Россия развивалась как унитарное государство. И хотя ещё во времена Петра I (1672 – 1725 гг.) высказывались федеративные взгляды на строительство региональных органов государственной власти и управления, толчком к обсуждению их в российских научных кругах стали события в Северной Америке и созда-

ние США. Именно здесь отцами-основателями США впервые были сформулированы исходные (основные) положения построения федеративного государства, его отличия от конфедерации, роли и места федерального парламента, органов исполнительной власти и органов власти субъектов федерации (штатов) в государственном управлении и защите прав и свобод граждан<sup>31</sup>.

В России наиболее близкие, к сегодняшнему пониманию федеративного государства, федеративные принципы были сформулированы в XVIII в. А. Н. Радищевым (1749 – 1802 гг.)<sup>32</sup>. Он видел российское государство в форме свободной федерации городов с вечевыми собраниями, под контролем которых функционировали бы исполнительные административные аппараты.

Мало того, обсуждавшиеся в научных кругах республиканские и федеративные идеи в эти годы были в России частично воплощены в жизнь. Именно они легли в основу разработанного адмиралом Ф. Ф. Ушаковым (1745 – 1817 гг.) «Плана о учреждении правления на освобождённых от французов прежде бывших венецианских островах и об установлении во оных порядка» в соответствии с которым Россией на освобождённых Ионических островах в кон-

---

<sup>31</sup> Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея / Под ред. Н. Н. Яковлева: (Пер. с англ.). – М.: Прогресс-Литера. 1994.

<sup>32</sup> См. *Радищев А. Н.* Полн. собр. соч. – М., 1907. Т. II.

це XVIII в. была создана республиканская форма управления островами<sup>33</sup>. Население территорий обращалось к российскому императору с просьбой принять их в состав Империи, но им было отказано.

Вторая попытка претворения федеративных принципов в жизнь была предпринята в России после присоединения в начале XIX столетия территории Финляндии<sup>34</sup> и части территории Польши<sup>35</sup>, имевшие к этому времени свои выбор-

---

<sup>33</sup> Как пишет Е. В. Тарле «План отдавал высшую административную власть в руки выборного сената, собирающегося в Корфу и состоящего из делегатов от островов, причём эти делегаты выбираются как от дворян, так и от жителей, имеющих определённый годовой доход (фиксированный особо для каждого острова). Сенат имеет верховный надзор как за судом, так и за органами местного самоуправления (так называемыми „малыми советами“, или „конклавами“). Самоуправлению дана большая компетенция, обеспечивающая фактическую власть за дворянством и зажиточным торгово-ремесленным классом. Конечно, верховные права сюзерена и покровителя, то есть фактически представителя России, остаются не ограниченными ни сенатом, ни местными учреждениями. Но вместе с тем нигде не говорится о том, в чем именно заключается вмешательство верховной власти в обыденное течение дел в суде и администрации». См.: *Тарле Е. В. Адмирал Ушаков на Средиземном море (1798 – 1800)*. – М.: Военное издательство Вооружённых Сил Союза ССР. 1948. – С. 20. (С «Планом» можно ознакомиться в Центральном государственном архиве древних актов. Ф. Госархив, XX разр. Д. 379. Приложение к донесению Ушакова Павлу I от 21 мая 1799 г.).

<sup>34</sup> 16 (28) марта 1808 г. была опубликована декларация Александра I. В феврале [1809 г.](#) последовало распоряжение российского императора о созыве [сейма в г. Борго](#) – сословного собрания представителей народов Финляндии. [16 марта](#) Александр I лично открыл его, подписав накануне [манифест](#) о государственном устройстве Финляндии.

<sup>35</sup> Большая часть Великого герцогства Варшавского была присоединена

ные представительные органы – сеймы.

Литература, посвящённая финскому и польскому парламентам времён вхождения этих государств в состав России, представлена большим количеством статистической, справочной и научной литературы (дореволюционной<sup>36</sup>, советской<sup>37</sup> и современной – постсоветской<sup>38</sup>), позволяющей сделать вывод о том, что, несмотря на длительную историю работы представительных органов до присоединения этих территорий к России, полноценными региональными законодательными органами они, после вхождения в состав России, не стали, так как работали под жёстким контролем российских императоров.

В XIX в. Н. Н. Новосильцев (1761 – 1838 гг.) в разработанной им Уставной Грамоте Российской Империи – первом проекте российской конституции – предлагал для Рос-

---

«на вечные времена» к Российской империи под именем Царства Польского 03.05.1815 г. 20 июня была обнародована польская Конституция.

<sup>36</sup> Как пример см.: *Бородкин М.* История Финляндии. Время императора Александра II. – СПб, 1908; *Ковалевский М. М.* Сборник мнений русских профессоров государственного права о природе отношений России к Финляндии. – СПб.: б. и. 1910; *Коркунов Н. М.* Финляндский сейм // Юридическая летопись. 1891. №1. – С. 3—16.

<sup>37</sup> Как пример см. *Дусаев Р. Н.* Сеймовые реформы 60-х годов XIX в. в Финляндии // Вестник ЛГУ. Экономика, философия, право. 1981. Вып. 4. №23. – С. 80—84.

<sup>38</sup> Как пример см.: *Ващенко А. В.* Правовой статус Царства Польского в составе Российской империи, 1815 – 1830 гг.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000; *Клинге М.* Имперская Финляндия, на чужбине и дома. – СПб.: Изд. Дом «Коло», 2005.

сии федеративное устройство<sup>39</sup> (фото 3). На этой же позиции стояли и декабристы<sup>40</sup>. Член «Союза русских рыцарей» граф М. А. Дмитриев-Мамонов (1790 – 1863 гг.) предлагал проект разделения Российской империи на тринадцать крупных единиц<sup>41</sup>. М. А. Бакунин (1814 – 1876 гг.), мечтая о «безгосударственных» формах политической и экономической

---

<sup>39</sup> С данным документом можно познакомиться в следующем издании: Государственная Уставная Грамота Российской империи // Исторический сборник Вольной русской типографии в Лондоне А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Кн. 2., 1861. Факсимильное издание. – М.: Наука, 1971. – С. 191—238.

<sup>40</sup> Конституционный проект Н. М. Муравьева предусматривал для будущей России конституционную монархию и федеративное устройство государства (с созданием в его составе 15 «держав» и областей, выделяемых на основе экономических, географических и исторических характеристик). Федеративную форму государственного устройства авторы увязывали с демократизацией и децентрализацией власти. Предусматривалось, что Областное (Державное) управление состоит из двух палат: Областная (Державная) дума и Палата выборных. Конституция палат определена Конституцией России. Областная держава не является самостоятельной единицей, она не имеет собственной конституции, не ведёт внешних сношений, не чеканит монету и т.п., но обладает достаточно широкими полномочиями по разрешению местных хозяйственных, административных и финансовых дел. Конституция Муравьева предусматривала также организацию местного управления на выборной основе. Этим управлениям «...вручается хозяйственная и административная власть». Будучи решительным противником федеративного устройства государства и монархии, автор Русской правды П. И. Пестель прогрессивно для своего времени решал национальный вопрос. Не признавая за народами России права на отделение, Пестель уравнивал их в правах с русским народом как граждан единой республики // См. *Дьяков В.* Освободительное движение в России, 1825 – 1861. М.: Мысль, 1979. – С. 82.

<sup>41</sup> См.: *Лотман Ю. М.* М.А. Дмитриев-Мамонов – поэт, публицист и общественный деятель «Учёные записки Тартуского госуниверситета». Вып. 78. – Тарту, 1959.

организации жизни общества, видел это общество, организованное на социально-политических началах самоуправления, автономии и свободной федерации индивидов, общин, провинций и наций<sup>42</sup>.

Развитие капиталистических отношений поставили перед российским государством ко второй половине XIX в. задачи по реформированию общественных отношений как на уровне государства, так и на уровне её административно-территориальных единиц – губерний<sup>43</sup>, областей<sup>44</sup>, уездов<sup>45</sup>.

Вот почему 1 января 1864 г. Александром II издаётся Положение о губернских и уездных земских учреждениях для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам<sup>46</sup>, которым учреждались губернские

---

<sup>42</sup> См. Бакунин М. А. Федерализм, социализм и антитеологизм; Государство и анархия: сборник: Философия. Социология. Политика. – М.: Издательство «Правда». 1989. – С. 17—35, 335—338.

<sup>43</sup> **Губерния** – (от губернатор, лат. gubernator от др.-греч. κυβερνήτης (кивернитис) – кормчий – высшая единица административно-территориального деления в России с 1708 по 1929 гг. Глава губернии – губернатор.

<sup>44</sup> **Область** – (от старославянского облада – владение). Основная единица административно-территориального деления России с конца XVIII в.

<sup>45</sup> **Уезд** – в древности уездом называлась совокупность всех **волостей**, применённая к известному пункту – городу или селу. В средние века в состав уездов входили административно-военные районы, называемые «осада». В процессе административно-территориальной реформы 1923 – 1929 гг. уезды были преобразованы в **районы**.

<sup>46</sup> Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). II.

и уездные земские учреждения. Положение закрепило переход к системе местного цензового (имущественного) представительства посредством курий, формируемых на основе имущественного ценза и введения системы прямого и косвенного избрания в состав выборных (представительных) органов. В результате были созданы земские органы управления: выборные земские собрания (губернские, уездные), состоящие из гласных и избираемые ими соответствующие земские управы – исполнительные органы.

Но поиски наилучших форм регионального управления продолжались. И уже в XX в. П. А. Столыпин (1862 – 1911 гг.) предлагает создать в стране 11 по возможности однородных в этническом и экономическом плане крупных областей (Польша, Прибалтика, Северо-Западная, Правобережная и Левобережная Украина, Московская, Верхнее и Нижнее Поволжье, Север России – две области), Степная область (Западная Сибирь). В каждой из них Столыпин предусматривал создание областного земского собрания и областного правительственного управления. Области получали широкие права местного законодательства по всем предметам ведения, которые не имели общегосударственного значения. Остальные регионы – казачьи области, Туркестан, Восточная Сибирь, Крым и Кавказ – по замыслу реформатора пока оставались вне областного управления<sup>47</sup>. Но это-

---

Т. 34. №40457.

<sup>47</sup> См. Федерализм. Энциклопедический словарь. – М., 1997. – С. 231.

му проекту не суждено было осуществиться.

Тем не менее, эти взгляды позволили российскому руководству строить взаимоотношения с отдельными своими территориями, хотя и по имперским принципам, но в весьма специфической форме<sup>48</sup>, что позволяло им, особенно окраинным, иметь различную форму самостоятельности.

И вот здесь хотелось бы обратить внимание на созданный во второй половине XIX века институт земства. В досоветской, советской и части постсоветской научной литературе земскую систему управления, созданную Александром II, зачастую называют «местным самоуправлением». Но что характерно, во-первых, в самом Положении о губернских и уездных земских учреждениях термин «самоуправление»<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Так, Н. И. Костомаров в своём труде «Мысли о федеративном начале древней Руси» утверждал: «... и природа, и обстоятельства – все вело жизнь русского народа к самобытности земель с тем, чтобы между всеми землями образовалась и поддерживалась неустанно связь. Так, Русь стремилась к федерации, и федерация была той формой, в которую она начала облекаться. Вся история Руси удельного периода есть постепенное развитие федеративного начала, но, вместе с тем, и борьба его с началом единодержавия». См.: *Костомаров Н. Мысли о федеративном начале Древней Руси // Отечественные записки. – СПб., 1861. Кн. 2. – С. 53—66.*

<sup>49</sup> Комментируя книгу Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства» Т. М. Говорёнкова отмечая, что термин «самоуправление» в российском муниципальном праве был позаимствован российскими юристами в 60-х гг. XIX столетия в Германии (*Selbstverwaltung*), куда он пришёл в 50-х гг. из Англии (*selfgovernment*) обращает внимание на то, что, во-первых, термин «самоуправление», как и большая часть определений в социальных науках, даже в конце XX столетия, не имеет вполне чёткого и одного научного значения и различными авторами понимается различно. Во-вторых, подобного термина «самоуправление»

не употребляется, во-вторых, данная система организовывалась именно на уровне *губернии* и *уезда*, ниже – в городе, волости, селе существовала иная система управления регулировавшаяся специальными нормативными актами. Для города она организовывалась в соответствии с Городовым положением<sup>50</sup> как городское общественное управление<sup>51</sup>. В более мелких населённых пунктах (волость, село...) – крестьянское (сельское) общинное управление<sup>52</sup>, казачье управ-

---

сегодня нет во многих странах. К примеру, во Франции он «заменён понятиями «децентрализация» или «муниципальная работа» (*pouvoir municipal*)» (см.: *Говорёникова Т. М.* Читаем Велихова вместе. – М.: Муниципальная власть, 1999. – С. 56—67). Необходимо отметить, что большевиками термин «самоуправление» так же использовался на протяжении всей истории Советского государства как в программных документах партии, произведениях партийных идеологов, так и в официальных документах государства и наполнялся конкретным содержанием исходя из тех задач, которые стояли перед государством в конкретное историческое время.

<sup>50</sup> См. РГИА ДВ. Городовое положение от 16.06.1870 г. // ПСЗРИ. II. От. I. Т. 45. №48498.

<sup>51</sup> Термин «общественное управление» подразумевал участие части населения в решении местных задач и с этой целью формирование органов управления. Но на всех этапах российского дореволюционного государственного строительства предусматривались различные цензы, прежде всего, имущественные, и пороги, что исключало из участия в решении местных вопросов значительного числа членов местных сообществ, в первую очередь малоимущих.

<sup>52</sup> В Сибири и позднее на Дальнем Востоке общинное самоуправление (состав, предметы ведения, ответственность) на уровне волости и ниже первоначально регламентировалось правилами получившими название «Учреждение для управления Сибирских губерний» (1822 г.). В соответствии с «Учреждением» устанавливалась следующая административно-территориальная иерархия генерал-губернаторства: губернии и области, которые в свою очередь делились на во-

ление<sup>53</sup> и самобытное (национальное) управление коренных народов<sup>54</sup>.

Анализ правовой регламентации и административной деятельности земских органов<sup>55</sup> позволяет сказать, что земство, оказалось чисто российским институтом, регулирующим государственное управление на уровне губернии – уезда, вызванным к жизни спецификой общественного развития России в 60-х гг. XIX столетия<sup>56</sup>. Развитие теории кон-

---

лости и инородные управы. В результате была создана четырехуровневая система сибирского управления: главное, губернское, городское, волостное и инородное. // ПСЗРИ. От. I. Т. 38. №29125.

<sup>53</sup> Казачье самоуправление регламентировалось специальными нормативными правовыми актами. Как пример см.: Положение об общественном управлении в казачьих войсках (Высочайше утверждено 13 мая 1870 г.). В соответствии с Положением казачьи станицы должны были управляться станичным сходом, должностными лицами во главе со станичным атаманом, станичным правлением и станичным судом. // РГИА ДВ. ПСЗРИ. От. 3. Т. 11. №7782.

<sup>54</sup> Основным документом, регламентирующим самоуправление у инородцев Сибири и Дальнего Востока был «Устав об управлении инородцев» от 22 июля 1822 года // См. РГИА ДВ. ПСЗРИ. От. 1. Т. 38. №29126.

<sup>55</sup> Подробно вопросы земского управления в пореформенный период в России (1861 – 1917 гг.) рассмотрены автором в специальной монографии. См.: *Хачатурян Б. Г.* Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное...

<sup>56</sup> Так ещё в объяснительной записке к проекту Положения о земских учреждениях, направленной в 1863 году в Государственный Совет, высказана следующая мысль: «Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от неё получает свои права и полномочия; земские учреждения, имея своё место в государственном организме, не могут существовать вне его» // Материалы по земскому общественному устройству. – СПб., 1886. Т. 2. – С. 356. Н. И. Лазаревский писал, что «Местное самоуправление есть децентра-

ституционного (уставного) права субъектов Российской Федерации после 1993 г. ставит на повестку дня вопрос о переосмотре отношения к земству – от понимания его как уровня местного самоуправления к пониманию как уровня регионального управления.

Что касается Сибири и Дальнего Востока в разрешении вышеописанных вопросов организация управления на этих территориях имеет некоторые особенности. Одна из них заключается в том, что среди сибиряков ещё вначале XIX в. рассматривались идеи автономизации. Так областную автономию для Сибири предполагал уже Н. Н. Муравьев-Амурский (1809 – 1881 гг.)<sup>57</sup>. К середине XIX в. среди буржуазии и части буржуазной интеллигенции Сибири зарождается движение, позднее получившее название Сибирского областничества. Движение имело целью добиться автономии для свободного капиталистического развития сибирских областей. Центрами областничества были города Томск и Иркутск. Именно здесь шла подготовка к созыву I Сибирского

---

лизованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем, обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением» (Цит. по: *Говорёнок Т. М.* Читаем Велихова вместе. – М.: РИЦ «Муниципальная власть». 1999. – С. 57).

<sup>57</sup> Подробнее см.: Граф Н. Н. Муравьев-Амурский в воспоминаниях современников (сб. материалов и публикаций) / Авт.-сост. Н. П. Матханова; отв. ред. Н. Н. Покровский; [Оформ. И. Сокола]. – Новосибирск: Сиб. Хронограф. 1998.

областного съезда, был сформирован его оргкомитет. Основные цели движения были выработаны ещё в августе 1905 г. на конференции в г. Томске.

Но, все эти предложения продолжительное время оставались только на бумаге.

Вторая особенность заключается в том, что земское управление здесь царским правительством не вводилось. То есть, на уровне областей Приамурского генерал-губернаторства до 1917 г. действовало государственное управление в форме губернаторского правление<sup>58</sup>.

Революционные события 1917 г. привели к появлению Российской Республики. Первоначально республика, как и царская Россия, была унитарным государством. Но разбуженное Февральской революцией (1917 г.) национально-освободительное движение и провозглашение большевиками права наций на самоопределение активизировали стремление многонационального населения России к созданию национальных государств. Однако первоначально национальная буржуазия не стремилась к выходу из России, ориентируясь на получение автономии в составе России.

Национально-освободительные движения в европейской части России вызвали федералистских тенденций в ряде регионов Сибири и Дальнего Востока России.

---

<sup>58</sup> Подробно история борьбы дальневосточников и якутян за введение у них земской системы управления рассмотрены автором в монографии. См. *Хачатурян Б. Г.* Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное ... – С. 158—162

Так, в августе 1917 г. сибирские областники и поддерживающие их правые эсеры с согласия Временного правительства созвали в г. Томске конференцию общественных организаций, где объявили практической задачей дня автономию Сибири и даже учредили государственный флаг бело-зелёного цвета. Областники-автономники высказывали примерно такие мысли: «... когда у нас будет Дума и своё министерство финансов, наши сибирские концессионеры, предприниматели, золотопромышленники, строители железных дорог, торговцы маслом и владельцы каменноугольных копей перестанут ездить в Петроград и отаптывать пороги столичных канцелярий и контор, а будут ездить в резиденцию Сибирской областной думы и тут будут обделывать свои дела»<sup>59</sup>. Как видим, основной смысл автономии – экономика. Но, кроме того, по мнению областников, автономия могла бы оградить Сибирь от назревавшей в России социалистической революции. Проблемы сибирского областничества в эти годы рассматривались в статьях Н. Я. Новомбергского, Н.Н Козьмина и ряда других авторов<sup>60</sup>.

Состоявшееся 22.12.1917 г. в г. Благовещенске собрание Сибирского федерального демократического союза (област-

---

<sup>59</sup> Подробнее см.: *Бойко-Павлов Д. И., Сидорчук Е. П.* Так было на Дальнем Востоке / Под ред. канд. истор. наук С. М. Папина. – М.: Социально-экономическая литература, 1964. – С. 105—106.

<sup>60</sup> См.: *Сибирская жизнь*, 1917. 2 (№166), 3 (№167), 5 (№169), 13 (№176) августа; *Козьмин Н. Н.* Областничество // *Сибирские записки* (Красноярск), 1918. №1. – С. 50—51.

ников федералистов), на котором присутствовали 377 человек, создало организационный комитет по формированию организации областников, которая бы ставила своей целью объединение всех граждан «Великой Сибири», в том числе и амурцев, и всего Дальнего Востока для борьбы за полную автономию Сибири и объединение с Россией на началах федерации по примеру США<sup>61</sup>.

В отдельных дальневосточных областях были довольно сильные сепаратистские устремления, направленные первоначально на установление «автономии» с последующим отделением от России. Наиболее преуспели в этом камчатская буржуазия и часть областного Комитета общественной безопасности (КОБ), предлагавшие создать автономную Камчатку в перспективе с отделением её от Советской России. Главная цель автономии – не допустить советизации региона. В приказе Камчатского КОБ-а от 19.03.1918 г. №1 говорилось: «...Камчатский областной комитет безраздельно взял всю полноту власти в свои руки впредь до созыва Всероссийского Учредительного собрания... и объявил Камчатскую область автономной по отношению к Российскому государству»<sup>62</sup>.

Но не только правых привлекали идеи сепаратизма и фе-

---

<sup>61</sup> См.: Голос Труда, 1918. 23 декабря.

<sup>62</sup> См.: *Мухачев Б. И.* Борьба за власть Советов на Камчатке в 1917 – 1920 гг. – С. 99; *Бойко-Павлов Д. И., Сидорчук Е. П.* Так было на Дальнем Востоке... – С.183—185.

дерализма, «болели» этим и дальневосточные большевики. Так, работавший 1 – 10 апреля 1918 г. в г. Благовещенске, V Объединённый съезд крестьянских и казачьих депутатов Благовещенского Совета объявил себя «...первым организационным съездом Автономной Амурской трудовой социалистической республики, вследствие чего исполнительному комитету поручается распубликовать и довести до сведения краевого Совета и Совнаркома, что отныне Амурская область является Амурской социалистической республикой как составная часть Великой Российской Советской Республики»<sup>63</sup>. В советское время существовало мнение, что главная цель объявления республики – «...обойтись без Москвы, Иркутска, Хабаровска в решении местных вопросов»<sup>64</sup>.

В начале XXI в. появилась несколько иная точка зрения. Например, Н. А. Шиндялов анализируя деятельность исполкома республики, возглавляемого Ф. Н. Мухиным, делает вывод о том, что появление республики – это продукт уравнительно-утопических идеалов эсеров-максималистов и анархо-синдикалистских взглядов значительной части делегатов V Объединённого съезда трудящихся Амурской области<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Государственный архив Амурской области (ГААО). Ф. Р-114, оп. 1, д. 13; Протоколы V Объединённого съезда крестьян и казаков Амурской области. – Благовещенск, 1918.

<sup>64</sup> *Бойко-Павлов Д. И. Сидорчук Е. П.* Так было на Дальнем Востоке... – С. 234.

<sup>65</sup> *Шиндялов Н. А.* Амурская трудовая социалистическая республика // В сб.: Приамурье на рубеже веков. – Благовещенск: Амурский государственный крае-

Республика просуществовала несколько месяцев, и уже летом 1918 г. органы власти были переформированы, на основе Конституцией РСФСР.

Это вторая особенность Дальнего Востока и Сибири.

В соответствии с Конституцией РСФСР принятой в июне 1918 г.<sup>66</sup> (фото 4), вся власть в центре и на местах принадлежала Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Верховная власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, а в период между съездами Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов (ВЦИК) – высшему законодательному, распорядительному и контрольному органу РСФСР. На местах областному съезду – облисполкому<sup>67</sup>.

В ходе социалистического переустройства России В. И. Ленин и партия большевиков, учитывая новую обстановку (сепаратистские тенденции по всей России, фактическую независимость Украины, Белоруссии, Кавказа, Средней Азии и т.д.), обратились к пересмотру социалистического принципа демократического централизма, понимая фе-

---

ведческий музей им. Г. С. Новикова-Даурского. 2001. – С. 15—18.

<sup>66</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года // Собрание узаконенной РСФСР. 1918. №51, ст. 582.

<sup>67</sup> По мнению Д. Мэдисона «Сосредоточение всей власти – законодательной, исполнительной и судебной – в одних руках, независимо от того, представлена ли она одному лицу или многим, по наследству, назначению или избранию, можно по праву определить словом «тирания». См.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Д. Мэдисона, Дж. Джея... – С. 323.

дерацию как «союз равных». Исходя из этого Конституция РСФСР в ст. 11 предоставила Советам областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, возможность объединяться в автономные областные союзы, которые «входят на началах федерации» в РСФСР<sup>68</sup>.

С этого периода вопросы национально-государственного строительства берутся под контроль центральных органов РКП (б) и Советского государства, а в некоторых случаях и проектируются ими с целью укрепления советской власти. Прежде всего, это выразалось в том, что в рассматриваемое время любое автономное образование оформлялось соответствующими правовыми актами ВЦИК, Совнаркома или совместными актами при активном участии государственных органов Федерации. Ими определялись форма автономии, территория, решались принципиальные вопросы об органах власти и управления, они же закладывали основы правового статуса автономий<sup>69</sup>.

Так большинство автономных образований в составе РСФСР были созданы в результате претворения в жизнь большевистской точки зрения сформулированной В. И. Ле-

---

<sup>68</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года // Собрание узаконенной РСФСР. 1918. №51, ст. 582. (Далее, **СУ РСФСР**).

<sup>69</sup> Как пример см.: Об Автономной Якутской Социалистической Советской Республике: постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) от 27.04.1922 г. // СУ РСФСР. 1922. №30, ст. 370.

ниным<sup>70</sup> и победившей в теоретическом споре в 20-е гг. XX столетия, по которой создание советской государственности у туземных народов являлось главным средством преобразования их патриархально-родового общества в социалистическое<sup>71</sup>. Исходя из ленинских установок X съезд РКП (б) (1921 г.)<sup>72</sup>, разрабатывая эту линию в своём решении по национальному вопросу, наряду с мерами экономической помощи, поставил задачу помочь народам восточных окраин развить и укрепить советскую государственность в формах, соответствующих их национально-бытовым условиям<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> См. Ленин В. И. Доклад комиссии по национальному и колониальному вопросам 26 июля // Полн. собр. соч. Т. 41. – С. 244—245.

<sup>71</sup> Были и другие точки зрения на развитие государственности у туземных народов. Суть проблемы сводилась к вопросу, по какому пути идти в отношении взаимодействия с этими народами: известную мировой практике форму резерваций или новую форму, основанную на общегосударственной собственности на средства производства – Советы. Известный этнограф и сибиревед В. Г. Богораз-Тан и общественный деятель Д. Е. Лаппо предлагали использовать апробированную к тому времени форму управления аборигенными народами – резервацию. Обосновывая это тем, что соприкосновение отсталых народов с цивилизацией вызовет гибельные последствия для них, как это случилось в ряде капиталистических стран. Подробнее см.: *Богораз-Тан В. Г. О первобытных племенах (Наброски к проекту организации управления туземными племенами)* // Жизнь национальностей, 1922. №1.

<sup>72</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М., Политиздат, 1970. Т. 2. – С. 252, 245.

<sup>73</sup> Что касается появления на Дальнем Востоке в составе, в начале в Дальневосточном крае, затем Хабаровском крае, еврейской автономии то создание Еврейской автономной области (далее, **ЕАО**) вызвано проблемой советизации еврейского населения после 1917 г. Советизация евреев большевиками виделась в от-

И вновь мы видим, что отличие от европейской части России Дальний Восток имеет некоторые особенности в государственном строительстве:

во-первых, центробежные тенденции в 1918 – 1919 гг. в России привели в Сибири и на Дальнем Востоке к провозглашению ряда национально-территориальных автономий и образованию многочисленных «центральных» и областных правительств, что могло привести к уничтожению территориальной целостности Сибири и Дальнего Востока отделению этих «самостийных» территорий от России и попаданию под юрисдикцию иностранных государств<sup>74</sup>;

во-вторых, в связи с иностранной интервенцией здесь

---

влечении их от видов деятельности, считавшихся буржуазными (финансы, торговля, мелкое ремесленничество) и приобщении к физическому труду, желательно аграрному. Для этого необходимо было найти пустующие земли и переселить туда еврейских бедняков европейской части страны, лишённых средств к существованию из-за отмены частной собственности. Именно с этой целью и была создана в 1930 г. Еврейская (первоначально – национальная) затем автономная область.

<sup>74</sup> Подробно этот период рассмотрен автором в монографии. См. *Хачатурян Б. Г.* Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное ... – С. 184—215. Этому вопросу посвящался и ряд работ дальневосточных учёных в XXI в. Как пример см.: *История Дальнего Востока России. Дальний Восток России в период революций 1917 г. и Гражданской войны.* – Владивосток: Дальнаука. 2003. Т. 3. Кн. 1; *Цинкин Ю. Н.* Антибольшевистские режимы на Дальнем Востоке России в период гражданской войны (1917 – 1922 гг.). – Хабаровск, 2003; *Швец И. В.* Гражданская война в Сибири и на Дальнем Востоке России: борьба республиканской и монархической тенденций (1917 – 1922 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Комсомольск-на-Амуре: Комсомольский-на-Амуре технический ун-т. 2007.

обострилась политическая обстановка. В результате Советское правительство, не имея возможности вести военные действия на два фронта (Запад и Дальний Восток), пошло на создание особого буферного государства – Дальневосточной Республики (ДВР)<sup>75</sup> – государственного образования с республиканской формой правления, основанной на началах парламентаризма и специфической системой местного самоуправления, сочетающей в себе частную собственность и признаки демократического централизма.

Между тем, история этого государственного образования, существовавшего с 1920 по 1922 гг., изучена достаточно полно, в том числе и дальневосточными учёными<sup>76</sup>, что позволяет сделать некоторые выводы.

*Первый.* При формировании ДВР в основу экономической системы были положены рыночные отношения и госкапитализм.

*Второй.* Анализ существующих исторических докумен-

---

<sup>75</sup> В Кратких тезисах по Дальне – Восточной Республике, утверждённых ЦК РКП (б) 13.08.1920 г., указывалось, что ДВР существует до полного удаления японских войск с территории Дальнего Востока. По форме организации власти это буржуазно-демократическая республика, но правящей партией в ней должна быть Коммунистическая партия.

<sup>76</sup> Н. А. Авдеева, А. А. Азаренков, В. Г. Балкова, Н. Г. Кулинич, В. В. Сонин, Р. Ю. Кочановская и другие (подробнее см.: *Циткин Ю. Н.* Дальневосточная Республика: была ли альтернатива? (Некоторые вопросы истории) // Отечественная история, 1993. №3); *Мухачев Б. И.* О характере деятельности исполкомов и нарревкомов Северо-Востока в период ДВР (1920 – 1922 годы) // В сб. История и культура народов Севера Дальнего Востока. – М.: Наука, 1967. – С. 104—109.

тов позволяет сделать вывод о том, что история создания ДВР представляет научный интерес в плане изучения первого опыта строительства на российском Дальнем Востоке государственного образования с республиканской формой правления, основанной на началах парламентаризма.

Но переносить опыт государственного строительства ДВР в сегодняшний день Российской Федерации вряд ли возможно, потому что, во-первых, Дальневосточная Республика не была субъектом федерации, она имела статус суверенного государства со всей положенной государству атрибутикой (в частности, собственными финансами, армией и т.д.); во-вторых, «...ДВР фактически не вышла из стадии становления»<sup>77</sup>, а значит, мы не можем проанализировать эффективность её государственной системы.

15 ноября 1922 г. Дальневосточная республика была объявлена неотъемлемой частью РСФСР и преобразована в Дальневосточную область РСФСР<sup>78</sup>. Область включала в себя Прибайкальскую, Забайкальскую, Амурскую, Приамурскую с северной частью Сахалина в то время ещё оккупированную японцами, Приморскую и Камчатскую<sup>79</sup> гу-

---

<sup>77</sup> Сонин В. В. Становление Дальневосточной республики (1920—1922 гг.): Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – Владивосток, 1990. – С. 33.

<sup>78</sup> Дальневосточная область существовала до 1926 г., затем она была преобразована в Дальневосточный край.

<sup>79</sup> Камчатская область была введена в состав Дальневосточной области Постановлением Президиума ВЦИК и СНК РСФСР от 25.07.1923 г. // Очерки истории дальневосточных организаций КПСС (1900 – 1937). – Хабаровск, 1982. – С. 193.

бернии и полосу отчуждения Китайско-Восточной железной дороги. Территория Дальневосточной области занимала 2637,5 тыс. км<sup>2</sup> с населением около 2 миллионов человек.

В декабре 1922 г. создаётся новое государство – Союз Советских Социалистических Республик (СССР). 31.01.1924 г. принимается Конституция СССР<sup>80</sup>, которая в ст. 5 главы второй закрепила норму, согласно которой «...за каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза». В соответствии с этой нормой в принятой несколько позже Конституции РСФСР, в ст. 15 было зафиксировано за РСФСР право выхода из СССР. Аналогично поступили и другие союзные республики<sup>81</sup>, чем в последующем (в 1991 г.) они и воспользовались, «разваливая» СССР.

В 20-е гг. XX столетия на территории РСФСР создаётся ряд автономных республик<sup>82</sup> и областей. Несмотря на то, что в автономных республиках первоначально не предусматривалось принятие конституций, автономные республики на-

---

<sup>80</sup> СУ РСФСР. 1923. №81, ст. 782; [Известия ЦИК СССР и ВЦИК](#). 1923. №150, 7 июля.

<sup>81</sup> Необходимо отметить, что до вхождения в СССР Украина и Белоруссия имели, как и РСФСР, свои конституции.

<sup>82</sup> Коллегия Наркомнаца РСФСР решение об образовании Якутской автономной области приняла 06.01.1922 г. Президиум ВЦИК РСФСР постановление об образовании АЯССР принял 16.02.1922 г. // Якутия. Хроника, факты, события: 1917 – 1953 г. Ч. 2 / Ком гос. архив. службы при Правительстве Респ. Саха (Якутия). Нац. арх. Респ. Саха (Якутия); сост. А. А. Калашников. – Якутск: Бичек, 2004. – С. 36, 37.

чали усиленную работу в этом вопросе<sup>83</sup>.

РСФСР вынуждена была лукаво согласиться с таким по-ползновением на единство государственного правового поля. Под воздействием этих тенденций, принятая в 1925 г. Конституция РСФСР уже на конституционном уровне, закрепила право автономных советских социалистических республик (АССР) на разработку и принятие собственных конституций. Но чтобы застраховать государство от сепаратизма в ст. 44 предусматривалось, что основные законы (конституции) АССР принимаются их съездами, а затем представлялись на утверждение ВЦИК РСФСР и вносились на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> По-видимому, термин «Конституция» для основного закона автономий был взят ими по примеру конституций штатов США. Но в США конституции были именно учредительными документами штата образованного первоначально в виде самостоятельного государственного образования и вошедшего затем в состав федерации. Так, штат Делавэр обзавёлся собственной конституцией в 1776 г. одновременно с провозглашением себя штатом. Конституция штата Калифорния принята 13.11.1849 г., как штат США, он был образован 09.11.1850 г.

<sup>84</sup> Якутская АССР собственную Конституцию приняла в 1924 г. В 1926 г. ЯАССР принимает новый текст Конституции и представляет его на утверждение Всероссийскому съезду Советов. Комиссия при ВЦИК, образованная в 1926 г. для предварительного рассмотрения представленных на окончательное утверждение конституций автономных республик, высказалась большинством голосов против определения АССР как государства, мотивируя тем, что объем прав автономной республики не даёт возможности называть её государством. IX Всеякутский съезд Советов (09.03.1937 г.) по докладу председателя Редакционной комиссии принял постановление «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Якутской АССР». Новый текст Конституции был представлен на утвержде-

По Конституции РСФСР 1937 г.<sup>85</sup> в Автономных республиках высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом являлся Верховный Совет АССР. Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти АССР являлся Совет Министров АССР, который образовывался Верховным Советом АССР и был перед ним ответственным и ему подотчётным.

Органом государственной власти автономной области являлся Совет депутатов трудящихся автономной области. Исполнительным и распорядительным органом Совета депутатов трудящихся автономной области являлся избираемый им исполнительный комитет.

Что касается краёв, областей, и автономных округов, то они были административно-территориальными единицами.

---

ние в ВС РСФСР. Но утверждена она была только 02.06.1940 г. третьей сессией Верховного Совета РСФСР первого созыва, единым пакетом совместно с конституциями других АССР. (См.: Третья сессия Верховного Совета РСФСР первого созыва. 28.5 – 2.6. 1940. Стенографический отчёт. – М.: Издание ВС РСФСР 1940 г. – С. 290—314). Такая долгая работа над документом объясняется попытками разработчиков конституции внести в неё националистические и сепаратистские нормы. И об этом мало кто из сегодняшних исследователей говорит. К сожалению, эта же тенденция вновь оживёт в нормах Конституции Республики Саха (Якутия) (далее, **РС (Я)**) после 1992 г., что заставит федеральный центр на первых порах (последнее десятилетие XX-го столетия) молча их «проглотить».

<sup>85</sup> Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 // СУ РСФСР. 1937. №2, ст. 11.

Органами государственной власти в них являлись Советы депутатов трудящихся, а исполнительными и распорядительными органами – избираемые Советами исполнительные комитеты в составе председателя, заместителей председателя и членов.

Хабаровский край, как самостоятельная административно-территориальная единица был образован 20 октября 1938 г. в результате деления Дальневосточного края на Приморский<sup>86</sup> и Хабаровский края. В состав Хабаровского края тогда вошли области: Амурская, Хабаровская (упразднена в 1939 г.), Нижне-Амурская (ликвидирована в 1956 г., её районы были подчинены непосредственно Хабаровскому крайисполкому), Камчатская и Сахалинская области, Еврейская автономная область. Краевой центр – г. Хабаровск. В течение последующих лет территория края постоянно уменьшалась.

В конце 1980-х начале 1990-х гг. автономные республики в составе РСФСР начали борьбу за повышение своего статуса до уровня союзной республики, зачастую на грани сепаратизма. Эта борьба была прервана распадом СССР<sup>87</sup>. А вот

---

<sup>86</sup> В состав Приморского края вошли Приморская и Уссурийская области Дальневосточного края, упразднённые в 1939 и 1943 гг. соответственно.

<sup>87</sup> Распад СССР подтвердил хрестоматийный пример, к чему приводит парад суверенитетов, показав, что когда-то экономически развитые территории – Союзные республики в составе СССР, – став «суверенными» государствами в большинстве своём превратились в протогосударства злобные к своему более успешному соседу. О причинах такого превращения говорил ещё в 1787 г. Дж. Джей

сепаратистские тенденции в это время в автономиях вспыхнули с новой силой, что вылилось в принятие российскими республиками, по примеру РСФСР, деклараций о государственном суверенитете, где они провозглашали себя суверенными социалистическими государствами в составе обновлённой РСФСР и разрывали теперь уже единое российское правовое и экономическое пространство<sup>88</sup>.

---

предупреждая, что как только «разумная политика и толковое управление» одной из составляющих бывшего союзного государства (в тексте конфедерации) приведён к тому, что «какая-то нация... вырвется вперёд, опережая соседей в политическом отношении – а причины этого могут быть разными, – соседи станут смотреть на неё с завистью и страхом. Эти чувства подтолкнут их к тому, чтобы поощрять и поддерживать всё, что может хоть сколько-нибудь уменьшить её значение, и воздержаться от шагов, способствующих или даже гарантирующих её процветание. Пройдёт совсем немного времени, прежде чем она почувствует враждебное отношение, и тогда только начнёт терять доверие к соседям, но станет относиться к ним с такой же враждебностью. Недоверие закономерно порождает недоверие. Ничто так быстро не подрывает добрые отношения между странами, как оскорблённая зависть и ложные обвинения, откровенные или завуалированные». Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 49—50.

<sup>88</sup> Как пример см.: Декларация о государственном суверенитете Якутской-Саха Советской Социалистической Республики (принята второй сессией Верховного Совета ЯАССР двенадцатого созыва 27.09.1990 №226-ХП) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1990 – 1991 годы. – С. 7. Декларация Якутии, в след за декларацией о государственном суверенитете РСФСР, закрепила положения о том, что «...Конституция Якутской-Саха ССР уважает Конституцию РСФСР, Конституцию Союза ССР и обладает правом верховенства на территории республики... Действие актов РСФСР и Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами народа республики, приостанавливается Верховным Советом республики. Разногласия между Якутской-Саха ССР, РСФСР и Союзом ССР в этих случаях разрешаются в порядке, устанавливаемом Федеративным

## Не остались в стороне и края, области, автономные об-

и Союзным договорами» (ст. 2). (Курсив наш, Б.Х.). В связи с этим нелишним будет напомнить, что авторы «Федералиста» отметили все сомнения о том, что «...законы Союза должны быть *высшими законами страны*. ... В противном случае речь бы шла о простом договоре, зависящем от доброй воли участников а не о правительстве, т. е. ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ И ВЕРХОВЕНСТВЕ». Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 216. Статья 5 Декларации устанавливала «...Земля, её недра, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, воздушное пространство и континентальный шельф на территории республики являются её исключительной собственностью». Эти ж положения были позже включены в Конституцию Республики Саха (Якутия) 1992 г. и звучали уже следующим образом: – ст. 5. «Земля, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, воздушное пространство, континентальный шельф на территории Республики Саха (Якутия) являются её собственностью и неотъемлемым достоянием народа Республики Саха (Якутия)». – ст. 41. ... «Законы Российской Федерации, принятые по вопросам, отнесённым к совместным полномочиям, вступают в силу на территории Республики Саха (Якутия) после ратификации их Верховным Советом Республики Саха (Якутия). Республика Саха (Якутия) вправе приостанавливать на своей территории действия законов и иных актов Российской Федерации и опротестовывать их в порядке, установленном договором, если они нарушают Федеративный договор, противоречат Конституции или законам Республики Саха (Якутия)». Таким образом, декларация а вслед за ней и Конституция РС (Я) разрывали единое российское правовое и экономическое пространство и вели, теперь уже, к распаду РСФСР. Необходимо отметить, что подобное поведение составной части единого союзного государства не есть изобретение Союзных (СССР) республик и республик в составе РСФСР. О возможности подобного писал ещё в 1788 г. Дж. Мэдисон. В частности, он, отмечал, что «Все примеры, взятые из древнейших и современных конфедераций, свидетельствуют, что именно члены этих союзов обнаруживали сильнейшую склонность лишать общее правительство его полномочий при весьма слабой способности последнего защищать себя от подобных посягательств». Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 310.

ласти и автономные округа, борьба которых началась после опубликования Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 09.08.1990 г. №134—1 «О защите экономической основы суверенитета РСФСР»<sup>89</sup> и Указа Президента СССР отменяющего Постановление №134—1<sup>90</sup>. В связи с этим, Президиум Магаданского областного Совета народных депутатов принял Обращение к Президенту СССР и Председателю Верховного Совета РСФСР, в котором требовал признания за Магаданской областью экономических прав субъекта Федерации<sup>91</sup>.

В августе 1990 г. на региональном совещании руководители Верховного Совета Якутской АССР, Приморского и Хабаровского краевых, Еврейской автономной области, Амурского, Камчатского, Магаданского и Сахалинского областных Советов народных депутатов, рассмотрев вопрос «О законодательной инициативе к вопросу „О федеративном устройстве РСФСР“», предложили наделить правами республик все территориальные и национально-территориальные образования, предоставив им государственные полномочия, [в том числе в вопросах: принятия законодательных актов; самостоятельного установления структуры, по-

---

<sup>89</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. №10, ст. 133.

<sup>90</sup> О Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 августа 1990 года: Указ Президента СССР от 23.08.1990 №628 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР). 1990. №35, ст. 682.

<sup>91</sup> См.: Магаданская правда. 1990. 1 сентября.

рядка организации и деятельности органов власти; бюджетной и налоговой систем и ряде других]<sup>92</sup>.

Вторая сессия Совета народных депутатов Чукотского автономного округа (ЧАО) XXI созыва 28.09.1990 г. торжественно провозгласила государственный суверенитет Чукотской советской автономной республики (орфография оригинала, Б.Х.) и решимость создать демократическое и правовое государство в составе РСФСР и СССР<sup>93</sup>, с выходом из состава Магаданской области<sup>94</sup>.

О желании стать республикой заявил и Корякский автономный округ, но пока без выхода из состава Камчатской области<sup>95</sup>.

Вначале 1990-х гг. в Еврейской автономной области начинается долгая борьба за возможность создания Еврейской Автономной Советской Социалистической Республики<sup>96</sup>, приведшая в 1992 г. к выходу ЕАО из состава Хаба-

---

<sup>92</sup> Тихоокеанская звезда. 1990. 16 августа; Магаданская правда. 1990. 16 августа.

<sup>93</sup> Советская Чукотка. 1990. 11 октября.

<sup>94</sup> См.: Как делаются государства, или декларация о суверенитете с одним восклицательным знаком и множеством вопросительных // Магаданская правда. 1990. 19 октября; В одной лодке // Магаданская правда. 1990. 15 ноября; Чукотская автономная республика: что зависит от нас // Золотая Чукотка. 1990. 16 ноября; В смене ли «вывески» дело // Магаданская правда. 1990. 20 ноября; Что даст Чукотке статус республики // Золотая Чукотка. 1990. 20 ноября; Не мы обидели Чукотку // Магаданская правда. 1990. 4 декабря.

<sup>95</sup> О Чукотской автономии // Магаданская правда. 1990. 24 октября.

<sup>96</sup> См.: Быть или не быть Еврейской Автономной Советской Социалистической

ровского края. Вокруг этого прецедента до сих пор ведётся полемика о правомерности выхода. Так в течение многих лет в большинстве научных произведений используется следующая фраза «Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР Еврейская автономная область была выделена из состава Хабаровского края в самостоятельный субъект Российской Федерации. Позднее (29.10.1991 г.) областным Советом ЕАО была принята Декларация о государственно-правовом статусе Еврейской автономной области»<sup>97</sup>.

Несколько иную интерпретацию даёт В. А. Каштанюк, которая пишет, что «...Совет народных депутатов ЕАО не принимал решения об изменении государственно-правового статуса области, о её выходе из административно-подчинения Хабаровскому краю. Однако 05.04.1991 г. Съезд народных депутатов РСФСР<sup>98</sup> признал право автономных областей и автономных округов не выход из состава краёв и областей. На наш взгляд первоначально „самостоятельность“ ЕАО была оформлена Федеративным договором от 31.03.1992 г.<sup>99</sup>, а юридически – Конституцией РФ 1993 г.»<sup>100</sup>. Эти выводы ближе к истине.

---

Республике // Тихоокеанская звезда. 1990. 26 декабря.

<sup>97</sup> Цитата взята из: Хроника важнейших событий ЕАО // Еврейская автономная область: энциклопедический словарь. – Хабаровск, 1999. – С. 358.

<sup>98</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №16, ст. 501.

<sup>99</sup> См.: Государственный архив ЕАО. Ф 500. Оп. 1. Д 7а. С. 73.

<sup>100</sup> *Каштанюк В. А.* Антиобъединительные тенденции в отношении политики

Слабый федеральный центр был вынужден согласиться с такими поправками и закрепить новый статус бывших автономий в подписанном 31.03.1992 г. Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ, назвав их «суверенными республиками»<sup>101</sup>. Одновременно были заключены ещё два аналогичных договора:

– с краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург;

– с Еврейской автономной областью и автономными округами<sup>102</sup>, тем самым признав ЕАО и автономные округа самостоятельными субъектами Федерации.

Но Договор по-разному регламентировал отдельные общественные отношения в республиках и остальных субъектах Федерации.

Например, краям, областям, ... в отличие от республик

---

укрупнения регионов Дальнего Востока Российской Федерации // [Регионология](#) Regionoljgy. 2014. №1. – С. 19—20.

<sup>101</sup> Договор не подписали Чечня и Татарстан. Чечня пошла по пути открытого военного сопротивления федеральному центру с целью выхода из состава Федерации, что вылилось в братоубийственную войну. Татарстан продолжает многолетнюю политическую возню за особый статус республики, выторговывая себе те или иные политические и экономические преференции, закрепив их в подписанном позже (15.02.1994 г.) отдельном договоре (см. Вестник ВАС РФ. №6. 1994).

<sup>102</sup> См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. Приложение: Федеративный договор. – М.: Издание Верховного Совета Российской Федерации. 1992. – С. 79- 107.

суверенитет предоставлен не был. Если республикам Федеральный центр предоставил право самостоятельно определять систему органов власти, то для краёв, областей, ... установление системы органов представительной и исполнительной власти было отнесено к ведению федеральных органов государственной власти РФ и т. п.

Правовое и экономическое неравноправие разбудило федералистские тенденции теперь уже в краях, областях, автономных областях, автономных округах, где начинается борьба за признание за ними статуса республик. Наиболее известны попытки Э. Росселя создать Уральскую республику. Но и на Дальнем Востоке были примеры борьбы за выравнивание статусного положения субъектов РФ Федерации.

Так, малый Совет Приморского краевого Совета народных депутатов 05.07.1993 г. рассмотрел вопрос о возможности создания в Приморском крае Приморской республики. В решении малого Совета отмечалось, что, поддерживая общую позицию представителей краёв и областей России о необходимости конституционного закрепления равного статуса всех субъектов Федерации, члены малого Совета решили вынести на обсуждение сессии проект декларации о статусе Приморского края. Этот документ предполагал предоставление Приморью, входящему в состав Российской Федерации, более весомых полномочий, сравнимых с правами республик. Сессионная дискуссия по проекту Устава края должна была выявить и предпочтение депутатов в вы-

боре статуса края: будет это республика Приморье или какое-то иное государственное образование<sup>103</sup>. Сессия краевого Совета 08.07.1993 г. поддержала это предложение и приняла Декларацию о статусе Приморского края. В Декларации заявлялось о намерении учредить на территории Приморского края государственного территориального образования, имеющего конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации.

Депутаты этот шаг объясняли тем, что неоднократные инициативы со стороны краевого Совета и администрации края о предоставлении Приморью статуса государственно-территориального образования, равного республиканскому, федеральным центром не рассматривались. Они посчитали возможным включение в текст проекта Конституции следующих принципиальных положений: Россия является конституционной Федерацией; статус субъектов РФ является равным; субъекты Федерации не имеют права выхода из состава России; бюджетное устройство Российской Федерации, включающее в себя четкое разграничение полномочий федеральных органов, субъектов Федерации и местного самоуправления в сфере налогообложения, формирования и исполнения бюджетов всех уровней; основные положения федеративного договора должны быть включены в текст проекта Конституции (без выделения в качестве самостоятель-

---

<sup>103</sup> Будет ли Приморье республикой? // Утро России. 1993. 07 июля.

ного документа)<sup>104</sup>.

Итогом «суверенизации» в дальневосточных субъектах РФ (ЯАССР, ЕАО и ЧАО), стало то, что Якутская АССР отказалась от статуса автономной и, приняв Декларацию о государственном суверенитете, провозгласила себя суверенным государством – Республика Саха (Якутия). Еврейская автономная область, несмотря на то, что не сумела стать республикой, успела выйти из состава Хабаровского края. Получили свою долю независимости Чукотский автономный округ, выйдя из состава Магаданской области<sup>105</sup> и Корякский автономный округ став равноправными субъектами РФ.

Тенденции к «суверенизации» проявились и в некоторых административно-территориальных образованиях (районах) Хабаровского края.

Но сепаратистские тенденции, желание повысить свой статус в республиках на этом не остановились, что нашло отражение и в принятой в 1993 г. новой Конституции РФ, которая в ст. 5 закрепив равноправие субъектов РФ<sup>106</sup>, объяв-

---

<sup>104</sup> Решение краевого Совета // Утро России. 1993. 16 июля.

<sup>105</sup> Закон Российской Федерации о непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации // Российская газета, 1992. 8 июля. Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 г. признано право Чукотского АО на непосредственное вхождение в РФ в качестве субъекта, ранее входившего в Магаданскую область // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. №2—3. – С. 53—59.

<sup>106</sup> Термин «субъект Российской Федерации» впервые был зафиксирован в первом абзаце Протокола к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти

ляет республику, хоть и в скобках, но государством с правом иметь свою конституцию, способ принятия которой, в соответствии со ст. 66, республика определяет самостоятельно и законодательство, а вот край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ названы просто субъектами РФ, имеющими право принимать представительным органом свой устав и законодательство.

Начавшееся после 1993 г. конституционное нормотворчество<sup>107</sup> республик в составе Российской Федерации вновь показывает, что сепаратистские тенденции здесь не умерли. В последующем федеральному центру потребовалось несколько лет для приведения правового поля республик в соответствие российскому законодательству с помощью специально созданного подразделения в составе Минюста России занимавшегося экспертизой нормативных правовых актов субъектов РФ.

Не миновала эта судьба и Республику Саха (Якутия). Но многолетняя борьба федерального центра с националь-

---

Российской Федерации и органами государственной власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации. В декабре 1992 г. термин был внесён в Конституцию РФ 1978 г. См.: Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России: Закон РФ от 09.12.1992 №4061—1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1993. №2, ст. 55. Затем перенесён в Конституцию РФ 1993 г.

<sup>107</sup> Здесь и далее под *нормотворчеством* понимается деятельность уполномоченных на это субъектов по разработке, рассмотрению, принятию и официального обнародования нормативных правовых актов, которая осуществляется по определённой процедуре.

ным сепаратизмом позволили вернуть РС (Я) в правовое пространство Российской Федерации. К сожалению, анализ Конституции РС (Я)<sup>108</sup> показывает, что республиканские нормотворцы, несмотря на все требования федерального центра привести республиканское законодательство в соответствие федеральному, не оставили свою мечту о национальной особенности республиканского права, к примеру, оставив в ряде статей термин «гражданин»<sup>109</sup> без указания принадлежности к какому либо государству, субъекту РФ, что позволяет сделать вывод о желании определённых кругов республики в будущем вновь иметь своё республиканское гражданство (как это было по Закону РФ от 28.11.1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» до принятия в 2002 г. нового закона о гражданстве<sup>110</sup>), которое позволило бы им вновь сделать своих граждан гражданами первого сорта, а остальных россиян на территории

---

<sup>108</sup> Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 04.04.1992 №908-ХП) (ред. от 15.06.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в Сборнике законов Республики Саха (Якутия) за 1992 год, ст. 90.

<sup>109</sup> Первое упоминание о гражданстве в Конституции РС (Я) (в ред. от 15.06.2016 г.) закреплено в ч. 5 ст. 1 устанавливающей, что «Источником государственной власти в Республике Саха (Якутия) является народ, состоящий из *граждан* всех национальностей...» (курсив наш, Б.Х.).

<sup>110</sup> См.: О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2002. №22, ст. 2031.

республики – гражданами второго сорта<sup>111</sup>.

Подводя в 2000 г. итог реформирования российской государственности<sup>112</sup> автор данного исследования выделял сле-

---

<sup>111</sup> Так если в Конституции РС (Я) (в ред. Закона от 06.03.2002) ст. ст 52 и 66 звучали следующим образом «...депутатом Государственного Собрания (Ил Тумэн) может быть избран *гражданин Республики Саха (Якутия)*», «...Президентом Республики Саха (Якутия) может быть избран *гражданин Республики Саха (Якутия)*», то в 2016 г. аналогичные статьи закрепляют, что «...депутатом Республики Саха (Якутия) может быть избран *гражданин, достигший 21 года и обладающий избирательным правом*», «Главой Республики Саха (Якутия) может быть *гражданин Российской Федерации*, соответствующий требованиям, установленным федеральным законодательством» (курсив наш, Б.Х.). В этой связи уместным будет упоминание мнения авторов «Федералиста» по вопросу о гражданстве жёстко отстаивавших позицию о том, что «...конгресс имеет право „устанавливать ЕДИНООБРАЗНЫЕ ПРАВИЛА о натурализации... на всей территории Соединённых Штатов“». См.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Д. Мэдисона, Дж. Джея... – С. 210. Странности в правовое поле Якутии вносят и отдельные решения Конституционного суда республики. Так 21.10.2016 г. состоялось оглашение Постановления Конституционного суда РС (Я) по делу о толковании положений ст. 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в соответствии с которым вся территория Якутии – это историческая родина якутского народа. Данное решение, как пишет Муса Ибрагимбеков означает, что «...отныне защита жизненно важных прав на территории республики чётко артикулируется и закрепляется законом только за якутами. Защита аналогичных прав неякутских народов, отнесённых п. 1 ст. 42 Конституции Саха (Якутии) к категории „русские и другие старожилы“, согласно п. 3 ст. 42, „определяется законом“. Но в реальности эта защита является законодательно размытой, следовательно, как бы и не существующей в оформленном виде в законодательном поле Якутии» // Цитируется по: Скандальное постановление Конституционного суда Якутии // Информационно-аналитический портал ИА SakhaNews. [Электронный ресурс].

<sup>112</sup> См.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской

дующие этапы развития российского федерализма:

первый, теоретический, характеризуется поиском Россией своего государственного устройства и попытками обоснования строительства федеративного государства (конец XVIII – начало XX вв.);

второй, создание основ социалистического (формально-го) федерализма (1918 – 1935 гг.);

третий, утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве РСФСР (1937 – 1985 гг.);

четвёртый, реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.;

пятый, выравнивание статусного положения субъектов Федерации (современный, с принятием Конституции 1993 г.).

Каждый из названных этапов характеризовался своим видением целей и задач, стоящих перед федеративным государством. Так, если в конце XVIII в. федерализм рассматривали как демократическое противопоставление абсолютизму, то вначале XX в. – как способ разрешения национальных проблем. В конце же XX века российский федерализм связывают с децентрализацией власти, с распределением компетенции между Федерацией и её субъектами, для улучшения управляемости как государства в целом, так и отдельных территорий (субъектов), в конечном счёте, с главной целью при-

близить управление государственными делами к конкретному человеку.

Всё вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что императивы федеративному устройству России нет.

Таким образом, можно сделать вывод, что в России тенденция к федерализму «дремлет» в более спокойные стабильные периоды развития государства. Вспышку же федералистских идей, равно как и сопутствующие ему крайности сепаратизма, обуславливают социально-политические потрясения, взрывы и попытки кардинальных реформ. Так произошло в России после двух революций – 1917 г. и в начале 90-х гг. XX столетия. В будущем правящая элита России – это должна учитывать.

Подводя итог региональной системе управления в досоветский период развития российского государства необходимо отметить, что Россия на всём протяжении своего развития имела опыт регионального управления в различных его формах. В XIX в. присоединив Финляндию и часть Польши получила опыт региональной парламентской деятельности использовавшийся при формировании земства.

Анализ земского управления (вторая половина XIX – второе десятилетие XX вв.), позволяет сказать, что, во-первых, если для европейской части России имеющей крупное частное землевладение и большую плотность населения «... лишь губерния оказалась тем уровнем власти и управления,

который обладал не только необходимыми для решения подобных задач полномочиями, но и располагал грамотными и культурными кадрами управленцев. Для дальневосточных областей, наоборот, отсутствие крупного частного землевладения и огромные незаселённые территории стали причинами неведения здесь земства»<sup>113</sup>. В результате в Сибири и на Дальнем Востоке на региональном уровне существовало государственное управление в лице губернаторов. Введение представительных органов на этих территориях произошло только в период «революционной демократии» и при создании ДВР.

Во-вторых, в российской историографии земства просматриваются две тенденции в его оценке. Первая, и здесь мы видим большинство авторов, земство связывается с местным самоуправлением. Вторая – земство государственное управление на уровне губернии (области), уезда (района). Именно к этой оценке склоняется автор данного исследования. По нашему мнению уровень земского управления нужно определять как своеобразную форму государственного губернского и уездного управления с привлечением общественности территорий, и рассматривать его как предтечу современному региональному управлению на уровне субъектов РФ.

Оценивая итоги земского управления на этапе капита-

---

<sup>113</sup> См.: *Хачатурян Б. Г.* Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное ... – С. 161.

листического развития Российского государства приходится констатировать, что земство оказалась не в состоянии справиться с валом новых проблем, ибо изначально система имела незначительные полномочия и ограниченные возможности.

Большевики попытались усовершенствовать эту систему управления создавая первоначально демократические Советы, во многом скопированные с земства, но отмена частной собственности и уничтожение «среднего собственника» создало новый слой управленцев в лице советских служащих<sup>114</sup> и как результат система Советов из демократической превратилась в систему государственного чиновничьего управления, что, в конце концов, потребовало её коренного реформирования под лозунгом приближения органов управления к населению с целью дать возможность жителям самостоятельно решать региональные проблемы<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> В советское время термин «служащий» стал употребляться наравне с термином «рабочий», а в семантическом значении низведён до «работающего по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания, но не производстве». См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. – М., 1981. – С. 651. Советский энциклопедический словарь к служащим относит лиц, получающих фиксированное жалование (из бюджета государства, Б.Х.). И делит их на следующие крупные профессиональные группы: административно-управленческие кадры, инженерно-технические работники (ИТР), и др. группы дипломированных специалистов (научные работники, преподаватели высшей и средней школы, врачи и т.д.), торговые и конторские работники // Советский энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия», 1982. – С. 1219.

<sup>115</sup> Подводя итог советского строительства, авторы монографии «История Российской Государственности» отмечают, двойственные процессы в развитии со-

Инициированные в конце 1980-х начале 1990-х гг. в РСФСР – РФ реформы привели к серьёзным изменениям всех характеристик существовавшей общественно-политической системы, в том числе и на Дальнем Востоке.

Что касается постсоветского периода государственного строительства в субъектах Федерации, то, во-первых, вопросы о правовой, политической и экономической моделях регионального управления остаются дискуссионными до настоящего времени и как результат созданные региональные органы государственной власти, не соответствуют чаяниям населения субъектов РФ<sup>116</sup>, граждане не могут повлиять на принятие решения региональными государственными органами, и, как показывает большое количество поправок и изменений, вносимых в конституции (уставы) субъектов РФ, работа эта далека от завершения. О чём речь и пойдёт ниже;

во-вторых, процесс складывания новых моделей регио-  
ветской государственности проявляющиеся в том, что когда одни были направлены на развитие прямой демократии и самоуправления трудящихся, другие – на усиление и укрепление государства, вылившиеся в итоге в политическое перераспределение полномочий в пользу высших органов исполнительной власти и партийных организаций в центре и на местах. // История Российской Государственности: Монография. – М.; ИНТЕРПРАКС, 1995. – С. 164.

<sup>116</sup> Это вывод подтверждает и тот факт, что в первые два десятилетия XXI столетия ряд губернаторов и их заместителей были досрочно освобождены от занимаемых должностей Президентом РФ, а отдельные из них даже отправились на скамью подсудимых, в том числе и дальневосточные, о чём будет сказано ниже. При этом региональные парламенты к этому процессу не имели никакого отношения.

нального государственного устройства имел целый ряд этапов, связанных как с общеполитической ситуацией в стране, так и конкретными региональными особенностями;

в-третьих, выбор модели регионального государственного устройства в последнее десятилетие XX столетия субъектами РФ, во многом носил стихийный характер, что в свою очередь повлияло на политические процессы как в Хабаровском крае, так и в России в целом.

## §2 История уставного нормотворчества в Хабаровском крае

### 2.1 Уставное нормотворчество в советский период

Как показывает анализ разработки региональных уставов<sup>117</sup>, идея подготовки устава Хабаровского края принадлежит не депутатскому корпусу нового законодательного (представительного) органа государственной власти края – Законодательной Думе Хабаровского края (до 1997 г. – Хабаровская краевая Дума) (далее, краевая Дума, Дума). Как и в большинстве краёв, областей эта работа началась после принятия 05.03.1992 г. Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»<sup>118</sup> (далее, «О краевом, областном Совете...»), который предоставил краям, областям, Москве и Санкт-Пе-

---

<sup>117</sup> Подробнее см.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации... – С. 81—111.

<sup>118</sup> О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: Закон РФ от 05.03.1992 №2449—1 (ред. от 16.11.1997) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. №13, ст. 663.).

тербургу<sup>119</sup> возможность иметь такой документ.

Правда, рассматривая историю уставного нормотворчества, приходится констатировать, что отдельные края и области решение о подготовке и принятии регионального устава принимали ещё до принятия Закона «О краевом, областном Совете...», что на наш взгляд и подтолкнуло Российскую Федерацию к его принятию<sup>120</sup>.

В данном разделе предполагается сделать акцент на то, что такой нормативный правовой акт, как устав края, области, в форме предложенной Законом РФ «О краевом, областном Совете...», был первой попыткой урегулировать именно статус этих административных образований, выравнивая их в правах с автономными республикам в составе РФ (АССР) предоставив им право иметь такой документ.

Постановка вопроса вызвана тем, что, хотя после принятия Конституции РФ в 1993 г., горячих споров по этому вопросу сейчас нет, но отдельными авторами при исследова-

---

<sup>119</sup> В Конституции РСФСР (в ред. Закона РФ от 21.04.1992 г.) в ст. 71 устанавливалось, что в состав РСФСР входят «...города республиканского значения: Москва и Санкт-Петербург». В соответствии со ст. 10 Закона «О краевом, областном Совете...» действие Закона распространяется на города Москву и Санкт-Петербург».

<sup>120</sup> Так, проведённый 16.11.1991 г. в Иркутске Съезд народных депутатов Иркутской области одобрил идею разработки и принятия Устава Иркутской области. Основная задача которого «...сводилась к закреплению государственно-правового статуса области как равноправного субъекта Российской Федерации». Подробнее см.: *Игнатенко В. В.* Устав Иркутской области как законодательный акт. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1997. – С. 3.

нии истории уставного нормотворчества отчёт начинается только с принятия Конституции РФ (1993 г.)<sup>121</sup>. При этом статус конституций (уставов) субъектов Федерации зачастую определяют, как конституирующий акт, «малые конститу-

---

<sup>121</sup> Так в диссертационном исследовании В. А. Лесина «Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации в системе конституционного законодательства Российской Федерации» автор, говоря об этапах конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ выделяет три этапа, причём первый у него начинается в 1993 г. с принятием Конституции РФ. Тем самым автор, во-первых, совершенно не учитывает наличие конституций у АССР (хотя тема озаглавлена «Конституционное (уставное) ... законодательство субъектов РФ...») и уставное правотворчество краёв, областей после принятия закона РСФСР «О краевом, областном Совете...» который предоставил краям, областям, Москве и Санкт-Петербургу возможность иметь региональный устав, во-вторых, сам же несколько позже неоднократно скажет, что автономные республики РСФСР имели свои Конституции. (Подробнее см.: Лесин В. А. «Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации в системе конституционного законодательства Российской Федерации»: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Тюмень, 2012. – С. 7, 13, 15). Такая позиция на наш взгляд объясняется тем, что: во-первых, поставив перед собой задачу, рассмотреть конституционное (уставное) *законотворчество* субъектов РФ В. А. Лесин вынужден был оставить без внимания процесс конституционного (уставного) *нормотворчества* в АССР, краях, областях в советский период, тем самым сузив исторические рамки исследования; во-вторых, в сегодняшнем понимании устав субъекта РФ это не закон, а особого вида региональный нормативный правовой документ, зачастую принимаемый законодательным (представительным) органом субъекта РФ не в виде закона субъекта, а постановлением регионального парламента и вводимый в действие после подписания двумя должностными лицами (Так Устав Хабаровского края был введён в действие после принятия постановления Думы №150 от 30.10.1995 г. с формулировкой «Одобрить Устав Хабаровского края...» и подписания Главой Администрации края и председателем Думы). Именно исходя из этого понимания во многих конституциях, уставах субъектов РФ отсутствует, как и в Конституции РФ, термин «основной закон».

ции» являющиеся учредительными документами.

В соответствии с Законом «О краевом, областном Совете...» (ст. 4) в уставе края, области предлагалось закрепить схему управления краем, областью, конкретизировать структуру, функции и полномочия органов: представительного органа – Совета и администрации, права и обязанности их руководителей, формы участия граждан в деятельности краевого, областного Совета и краевой, областной администрации.

Закон «О краевом, областном Совете...» предусматривал регистрацию уставов краёв и областей в течение месяца Президиумом Верховного Совета Российской Федерации. Закон устанавливал, что в регистрации устава может быть отказано в случае его несоответствия законам Российской Федерации. Отказ в регистрации устава края, области мог быть обжалован краевым, областным Советом в Конституционный Суд РСФСР.

После выхода Закона «О краевом, областном Совете...» практически все российские дальневосточные края и области включились в эту работу<sup>122</sup>, в том числе и Совет народ-

---

<sup>122</sup> Подробно уставное нормотворчество дальневосточных субъектов РФ в период до 1993 г. рассмотрено автором в специальном издании. См.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: историко-правовой аспект (1990 — 1997 гг.): Монография. – Хабаровск: Спб. Институт внешнеэкономических связей, экономики и права, Приамурское географическое общество. 2000.

ных депутатов Хабаровского края.

Так, 19.02.1993 г. малый Совет Хабаровского краевого Совета народных депутатов, заслушав и обсудив информацию заместителя председателя Хабаровского краевого Совета народных депутатов Г. И. Лысенко «О концепции государственного Устава Хабаровского края», решил объявить конкурс на лучший устав края<sup>123</sup>. В рабочую группу Г. И. Лысенко были введены представители от администрации края и депутаты краевого Совета Ю. В. Ефименко и В. М. Захарова. Устанавливалось рассмотреть информацию о ходе подготовки Устава на очередном заседании малого Совета в марте 1993 г.<sup>124</sup>

Малый Совет принял за основу представленный Г. И. Лысенко проект устава Хабаровского края и 06.05.1993 г. рекомендовал обсудить его на постоянных комиссиях краевого Совета<sup>125</sup>.

В этой связи, хотелось бы выразить своё несогласие с несколько негативной исторической оценкой деятельности

---

<sup>123</sup> Решение малого Совета Хабаровского краевого Совета народных депутатов от 19.02.1993 №32 // Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Решения краевого малого Совета двадцать первого созыва и документы к ним. №1—39. 20 января – 10 марта 1993 г. Л. 176.

<sup>124</sup> Там же.

<sup>125</sup> Решение малого Совета Хабаровского краевого Совета народных депутатов от 06.05.1993 №99 // Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Решения краевого малого Совета двадцать первого созыва и документы к ним. №74—132. 20 апреля – 30 июня 1993 г. Л. 67.

краевых и областных Советов народных депутатов по уставному нормотворчеству, данной в 1997 г. С. В. Нарутто<sup>126</sup>. На наш взгляд, к исторической истине ближе вывод И. А. Умновой, утверждающей, что опыт работы над проектами уставов краёв и областей в советский период позволил накопить солидный правовой материал в качестве исходной базы для разработки уставов после принятия новой Конституции Российской Федерации<sup>127</sup>.

И если бы не известные события 1993 г., прервавшие эту работу, может быть, жители краёв и областей сегодня жили по этим уставам, внося в них лишь изменения и дополнения, как это сделали со своими конституциями республики и отдельные российские регионы успевшие принять свои уставы<sup>128</sup>, а в отдельных регионах работа над проектами советских уставов краёв и областей продолжалась до формирования новых органов государственной власти субъектов РФ<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> См.: *Нарутто С. В.* Конституционно-правовой статус края как субъекта Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона). – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП. 1997. – С. 77.

<sup>127</sup> См. *Умнова И. А.* Устав области (края): первый опыт. – М.: ИНИОН РАН. 1995.

<sup>128</sup> См.: Устав Краснодарского края (ред. от 29.04.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Кубанские новости», 10.11.1993.

<sup>129</sup> Так, губернатор Сахалинской области Е. Краснояров 17.03.1994 г. опубликовал проект Устава области, разработанный департаментом по вопросам переходного периода администрации области (См.: Советский Сахалин. 1994. 17 марта); 14 августа 1994 г. полномочный представитель Президента РФ в Амурской области Г. Никандров опубликовал проект Устава области (См.: Амурские вести.

К сожалению, в российских научных кругах нет желания акцентировать внимание на истории уставного нормотворчества в последние годы советской власти и даже просто упоминать об этом, создаётся впечатление, что новыми законодательными органами эта работа началась с «чистого листа»<sup>130</sup>.

Представляет интерес и история появления термина «Устав края (области)», которую в середине последнего десятилетия XX столетия начали рассматривать как юристы, так и историки, политологи. Так в своей работе «Устав области (края): первый опыт» И. А. Умнова, говоря о сути данного документа, отмечает, что по форме данные акты не имеют аналогов в русской истории и зарубежной практике.

В зарубежных федеративных государствах субъекты федерации в качестве основного закона принимают конституции. История знает уставы (хартии) местного самоуправления, статуты (законы) об автономных областях (в Италии, Испании), но нигде в мире субъекты федерации не принимают уставы. Но из приведённого выше краткого анализа Закона «О краевом, областном Совете...» видно, что по своему содержанию устав края, области больше напоминал устав территории местного самоуправления, неже-

---

1994. 14 августа).

<sup>130</sup> Например, в упомянутом выше юбилейном издании «Законодательная Дума Хабаровского края: Истоки и современность...» авторы об этой работе в краевом Совете ни словом не обмолвились.

ли конституцию<sup>131</sup>. На наш взгляд, это можно объяснить тем, что:

во-первых, в тот период ещё не был завершён процесс эволюции краёв и областей до уровня равноправных субъектов в составе Российской Федерации;

во-вторых, краевые, областные органы власти оставались органами местного управления<sup>132</sup>, поэтому проблему статуса территориально-административных единиц этот закон не решал.

Значит, в то время название документа «Устав края (области)» полностью соответствовало его содержанию.

В 1992 г. данный термин «перекочевал» в Федератив-

---

<sup>131</sup> В русском языке под «уставом» подразумевается свод правил, регулирующих деятельность организаций, учреждений, их взаимоотношения с другими организациями и гражданами, их права и обязанности в определенной сфере государственного управления или хозяйственной деятельности // Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1982. – С. 1384. В советском праве под конституцией (от лат. *constitutio* – устройство) понимался основной закон государства, определяющий общественное и государственное устройство, порядок и принципы образования органов власти, избирательную систему, права и обязанности граждан // Там же. – С. 620. Конституцию РФ 1993 г. Краткий юридический словарь определяет, как источник права высшей юридической силы. Конституция закрепляет основы экономического строя; основы политического строя; основополагающие права и свободы человека; федеративное устройство России; устанавливает систему органов государственной власти... См.: Краткий юридический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики. 2005. – С. 299.

<sup>132</sup> Термин «местные» обозначал нахождение краевых и областных органов власти и управления ниже уровня органов власти РСФСР, то есть менее значительные.

ный договор. В последующем разработчиками Конституции 1993 г. этот термин был автоматически перенесён из Закона РФ «О краевом, областном Совете...» и Федеративного договора в новую российскую Конституцию.

Сегодня, доминирующая позиция в академическом мире заключается в том, что по своей юридической силе конституции республик и уставы других субъектов Федерации равнозначны, различны только в терминах, присущих государствам и государственным образованиям. К тому же бывшие автономные республики, из которых образовалось большинство нынешних республик, прежде имели свои конституции, что повлияло на их желание сохранить эту традицию в условиях расширения их самостоятельности<sup>133</sup>. Что касается республик, выросших из автономных областей (Республика Адыгея, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Хакасия), то они взяли термин «Конституция» по примеру бывших автономных республик.

Особенность в наименовании региональных уставов, считает И. А. Умнова, обусловлена и тем, что они не просто закрепляют самостоятельность края, области, как субъекта Федерации, но и отражают процесс их перехода из административно-территориальной единицы в ранг государственно-территориального образования на правах субъекта Фе-

---

<sup>133</sup> Как пример см.: *Баглай М.В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для ВУЗов. – М., 1996.

дерации<sup>134</sup>. В чем-то созвучны с этим и выводы, сделанные в монографиях дальневосточников Е. В. Буянова<sup>135</sup>, Б. Г. Хачатуряна<sup>136</sup>, кандидатских диссертациях И. А. Побережной<sup>137</sup>, Е. С. Никитиной<sup>138</sup> и ряда других.

Период разработки первых уставов (до 1993 г.) характеризуется тем, что в это время закладывались традиции становления государственности краёв и областей. Перед депутатами стояла задача определить «лицо» края, области, оформить его статус в региональных нормативных правовых актах, которые позволили бы создать особое правовое поле, способное удержать регионы от «разбегания» вызванные сепаратистскими тенденциями республик в составе РФ и, в то же время, выровнять конституционно-правовое поло-

---

<sup>134</sup> Умнова И. А. Устав области (края): первый опыт... С. 7.

<sup>135</sup> Буянов Е. В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990 – 1997 гг. – Благовещенск: Амурский государственный университет. 1998.

<sup>136</sup> Хачатурян Б. Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в Дальневосточных субъектах Российской Федерации: историко-правовой аспект (1990 – 1997 гг.). – Хабаровск: СПб. Институт внешне-экономических связей, экономики и права, Приамурское географическое общество. 2000.

<sup>137</sup> Побережная И. А. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РАГС, 1998.

<sup>138</sup> Никитина Е. С. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 1998.

жение субъектов Федерации.

В целом, можно сказать, что первый этап уставного нормотворчества (советский) краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга отличался смелым радикализмом в закреплении форм и содержания их государственности. С помощью собственных «основных законов» края, области, города Москва и Санкт-Петербург пытались решить проблему выравнивания в правах с республиками в составе РФ.

В то же время необходимо отметить, что в научной литературе этап советского уставного нормотворчества изучен плохо.

## **2.2 История уставного нормотворчества в Хабаровском крае после 1993 г.**

Как уже говорилось выше, Конституция Российской Федерации 1993 г. значительно расширила правовое поле, предоставив краям, областям, городам федерального значения, автономной области и автономным округам иметь собственные уставы и законодательство. Тем самым выделив устав края, области... из всего массива регионального законодательства, подчёркивая этим его высшую по отношению ко всем другим нормативным правовым актам субъекта Федерации, роль, которая заключается, прежде всего, в том, что устав – своеобразный каркас как для организации власти, так и для строительства системы регионального законо-

дательства, и в него включаются нормы, закрепляющие государственно-правовой статус субъекта определённые федеральным законодательством.

После формирования региональных государственных органов (1994 – 1995 гг.) в краях, областях... начался новый этап в разработке собственных уставов. Включились в этот процесс и ЕАО и автономные округа.

Подготовка этих документов, их принятие на заседаниях законодательных органов в полной мере отражает тот период неопределённости, неустойчивости в жизни краёв, областей... и государства в целом, время непрерывного перераспределения властей, каким характеризовались рассматриваемые годы. И многие депутаты, региональные лидеры связывали свои надежды с принятием главного документа края, области... – Устава, полагая, что этот документ должен исходно служить законодательной основой для организации достижения оптимального взаимодействия и сотрудничества регионального государственного аппарата, органов самоуправления на местах и всех персонально граждан региона с единой в данном случае задачей – привести региональную экономику в устойчивое хозяйственное и финансовое состояние для улучшения жизни его народонаселения.

Столкновения разных взглядов на значение и содержание этих документов, порядок их разработки в дальневосточных субъектах Федерации начались с первых же дней работы над уставами в законодательных (представительных) ор-

ганах субъектов Федерации и имели примерно одинаковые коллизии.

Так, депутаты Хабаровской краевой Думы впервые рассмотрели вопрос о разработке устава края 27.10.1994 г. Председатель Думы В. А. Озеров предлагал разработку этого документа поручить группе Н. А. Рудякова (бывшего депутата районного Совета г. Хабаровска, кандидата юридических наук, директора созданного им частного Дальневосточного института законодательства и правоведения).

Депутаты предложение председателя не одобрили, так как посчитали слишком высокой цену<sup>139</sup> за разработку документа (кроме того, эта сумма отсутствовала в смете на содержание Думы); им было неясно, кто и какие цели поставил перед разработчиками<sup>140</sup>, так как предварительно этот вопрос

---

<sup>139</sup> На этом заседании Думы по настойчивому предложению председателя Хабаровской краевой Думы В. А. Озерова в повестку дня был внесён вопрос «О финансировании разработки Устава Хабаровского края». За два дня до этого заседания В. А. Озеров заключил договор на разработку проекта Устава с Дальневосточным институтом законодательства и правоведения (ДВИЗиП). Институт в лице его директора Н. М. Рудякова за разработку Устава просил 90 миллионов (неденоминированных) рублей, В. А. Озеров соглашался на 50 миллионов и предлагал депутатам Думы согласиться с этой цифрой. (См.: Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Дело №1.1, 1.3 – 1.5. Протокол №7 заседания краевой Думы. Постановления, законы, решения и документы к нему. 26 – 27 октября 1994 г. Л. 92.).

<sup>140</sup> На этот вопрос отвечают последующие изменения, внесённые в Устав края принятого в 1995 г. депутатами второго созыва (1997 – 2001 гг.), по предложению администрации края усилившие исполнительную власть и показавшие, что подобная система власти – сильная исполнительная власть и бесправная Дума –

не обсуждался ни в одном из комитетов.

Большинство депутатов посчитало, что Дума сможет с этим вопросом справиться самостоятельно, проект устава взялся подготовить депутат Б. Г. Хачатурян. Н. М. Рудякову было предложено подготовить свой проект, и если он победит, то за работу ему будут выплачены деньги<sup>141</sup>.

С целью взвешенного подхода к разработке основного нормативного правового акта края 24.11.1994 г. председателю в крае нужна была, прежде всего, краевому исполнительному органу.

<sup>141</sup> Вот как описывала происходящее в Думе журналист местной газеты Р. Целобанова: «...Отчётливо помню тихий шок того момента. Особенно после выступлений претендентов на историческую роль в таком деле. Чьи идеи и взгляды лягут в Устав? По чьим правилам будем жить? Рудякова? (В недавнем прошлом председателя Совета Индустриального района, а ныне директора только что созданного института, кандидата юридических наук). Или Хачатуряна? (15 лет до этого трудившегося военным строителем, хотя и на командных должностях, но строить рисосовхозы и даже ГОК в Многоврешинном – это так далеко от разработки документа правового характера). Видимо, и депутатам было не ясно, кем будет создаваться главный документ – людьми каких профессий, каких политических взглядов. А Озеров настаивал, что договор уже подписан, правда, без суммы оплаты. Намекал на политическую направленность некоторых депутатов, явно имея в виду коммунистическую ориентацию Хачатуряна. И как знать, если б не тот готовый уже договор и не давление Озерова, возможно институту было бы отдано предпочтение авторства. Но депутаты, подебатировали о конкурсе, о приглашении консультантов, об использовании готовых в других регионах таких документов, пошли вдруг на компромисс: пусть оба претендента готовят альтернативный варианты. См. *Целобанова Р.* Страсти по власти // Тихоокеанская звезда. 1995. 20 апреля. Интересным является тот факт, что в 2006 – 2014 гг. Р. Целобанова являлась депутатом Законодательной Думы Хабаровского края от партии «Единая Россия» и за весь этот период не внесла ни одного законопроекта. По-видимому, критиковать легче, чем «разработка документа правового характера».

лем краевой Думы В. А. Озеровым и Главой администрации Хабаровского края В. И. Ишаевым было подписано совместное Распоряжение №616/214-р «О порядке рассмотрения концепции Устава Хабаровского края на заседании рабочей группы»<sup>142</sup>, которая этим же постановлением была сформирована. Ей предписывалась разработка Устава Хабаровского края. Но своих проектов устава группа не готовила, она рассматривала документы, подготовленные Б. Г. Хачатуряном и Н. М. Рудяковым, предлагая те или иные варианты их модернизации. Одновременно аналогичная работа шла и в комитетах краевой Думы.

Первое рассмотрение устава на заседании краевой Думы состоялось 28.12.1994 г.<sup>143</sup> Депутатам были предложены два документа: проект Устава Хабаровского края, подготовленный Б. Г. Хачатуряном, и развёрнутая концепция Устава Хабаровского края, подготовленная Н. М. Рудяковым.

В процессе обсуждения проекта и концепции устава Хабаровского края у депутатов возникли принципиальные разногласия по целому ряду положений относительно построения, формирования, взаимодействия и полномочий двух ветвей государственной власти края – законодательной и исполни-

---

<sup>142</sup> Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Дело №1.6. Распоряжения председателя краевой Думы по основной деятельности. 8 апреля – 29 декабря 1994 г. Л. 70.

<sup>143</sup> Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Дело №1.1, 1.3 —1.5. Протокол №9 заседания краевой Думы, постановления, законы, решения и документы к нему. 28 декабря 1994 г. Л. 51.

тельной, необходимости формирования краевой судебной власти и т. д.

Водоразделом, вызвавшим разногласия и сомнения депутатов, стали два различных подхода (в проекте и концепции), которые по-разному решали принцип разделения властей, их реального равновесия и самостоятельности.

При голосовании ни один из предложенных документов необходимой поддержки (13 голосов) не получил. За проект устава проголосовало девять депутатов, за концепцию – шесть. Решением Думы было предложено продолжить работу над депутатским проектом, используя наработки института.

Проект Устава, предложенный Б. Г. Хачатуряном, отвечая на те вопросы, которые ставили журналисты (см. сноску 132), предусматривал создание в крае систему твёрдого государственного правление посредством учреждения «сильной думы – сильной исполнительной власти – их равновесие и взаимодействие». Депутаты, исходя из принципа разделения властей, подразумевали, что сущность природы мандатов у депутатов состоит в законотворчестве и контроле, законодательному органу предлагалось дать основы правления, которые бы отвечали нуждам жителям края; сущность природы мандата у Главы администрации – в исполнительно-распорядительной деятельности, которая бы служила выполнению задач сформулированных законодательным органом в принятых ею законах. В связи с этим, глава исполни-

тельной власти края не наделялся законодательными функциями, не имел права роспуска Думы, подписи и обнародования законов. Можно говорить, что этот тезис является философской составляющей Устава, не допускающей смешения функций ветвей власти и вмешательства в сферу друг друга.

Разработчиками проекта было предложено положение о том, что законодательная власть края участвует в формировании органа исполнительной власти, в том числе избирает главу администрации. Исходя из этого прописывались правовые нормы компетенции, полномочий, взаимодействия двух ветвей власти. На тот момент данное предложение не нашло поддержки ни в крае ни в Федерации<sup>144</sup>.

Проект устава регулировал отношения ветвей власти по проблемам связанным с собственности. Он отвечал на вопрос: кто осуществляет право собственности, как она регулируется краевым законодательством? От имени жителей края права собственника осуществляет законодательная власть, она регламентирует правовое регулирование пользования, распоряжением и управлением краевым имуще-

---

<sup>144</sup> Поправкой, внесённой в 2013 г. в Федеральный закон №184 устанавливается, что «...конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями настоящего пункта». (См. Федеральный закон от 02.04.2013 №30-ФЗ // СЗ РФ. 2013, №14, ст. 1638).

ством, средствами краевого бюджета и территориальных государственных внебюджетных фондов, а также имущественные права Хабаровского края. Полномочия же исполнительной власти – пользование, распоряжение и управление материально-экономическим потенциалом края на основании законов края. Полномочия судебной власти – защита краевых экономических основ деятельности органов государственной власти края от незаконных посягательств.

Проект предусматривал наделение Думы контрольными функциями в пределах её компетенции. В частности, для парламентского контроля за исполнением краевого бюджета предусматривалось создание специального контрольного органа – контрольно-бюджетной палаты.

Проект не предусматривал создание в системе исполнительной власти институтов «губернаторства» и «правительства». Причины такого положения были разъяснены депутатом Б. Г. Хачатуряном в краевых средствах массовой информации<sup>145</sup>.

В отличие от депутатского проекта Устава развёрнутая концепция Устава, подготовленная Н. М. Рудяковым, в общих чертах характеризовала институт губернатора, предлагала избрание его на открытых выборах, наделяла прерогативами высшего должностного лица (глава края) и устанавливала соответствующие правовые нормы его взаимодей-

---

<sup>145</sup> Как пример см.: *Хачатурян Б. Г.* Не втискивайте «Яблоко раздора». Точка зрения на устав края // Тихоокеанская звезда. 1995. 27 апреля.

ствия с Думой: роспуск Думы главой исполнительной власти, подписи и обнародования им краевых законов и их отклонения, созыва первого и внеочередного заседаний законодательного органа и т. д.

Резко отличались эти два документа и структурно. Депутатский проект Устава содержал преамбулу, 13 разделов, 41 главу, 149 статей и заключение. Концепция устава Н. М. Рудякова состояла из преамбулы, 11 глав и 69 статей.

Но было и общее в обоих документах. Это государственная целостность и неприкосновенность территории России, Хабаровского края как субъекта РФ; неизбежность конституционных прав и свобод граждан края; единство системы органов государственной власти Хабаровского края и единство системы государственной власти Российской Федерации; конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти края; исторические, национальные особенности Хабаровского края.

В целях выработки единых подходов к концептуальным положениям проекта устава по системе построения государственных органов власти краевая Дума постановлением №146 создала согласительную комиссию для преодоления разногласий и поручила комитету Б. Г. Хачатуряна обобщить предложения и подготовить проект Устава для вынесения на рассмотрение Думы.

В течение почти двух месяцев согласительная комиссия,

Комитет по межрегиональным связям, взаимодействию с органами местного самоуправления и общественными организациями, привлекая учёных и специалистов, провели значительную работу над концептуальным совершенствованием проекта устава. Результат этой работы – четыре варианта устава Хабаровского края. Четвёртый вариант проекта устава комитет и согласительная комиссия предложили рассмотреть на заседании рабочей группы в марте 1995 г. Итоговый документ многомесячной работы комитета, согласительной комиссии, рабочей группы был рассмотрен на заседании Думы 30.03.1995 г. (докладчик – депутат Б. Г. Хачатурян<sup>146</sup>). Дума приняла представленный Проект Устава края в первом чтении<sup>147</sup>, приняв по этому вопросу специальное постанов-

---

<sup>146</sup> Характерным примером непонимания сути и значения данного вопроса членами фракции КПРФ А. Громовым и В. Парчинским говорит тот факт, что на заседании фракции последние без объяснения причин предлагали Б. Хачатуряну, члену фракции КПРФ, автору рассматриваемого устава, отказаться от доклада на заседании Думы и предоставить представление Устава какому-нибудь другому депутату Думы... И это было уже не первое такое предложение. Ранее так же по решению фракции А. П. Громов, неожиданно-негаданно, стал инициатором создания Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье», о чём будет говориться ниже в §2.6 гл. 4.

<sup>147</sup> Вот как описывает рассмотрение Устава на заседании Думы в своей статье «Страсти по власти» Р. Целобанова: «...Обсуждали его долго и заинтересованно. Эмоциональный накал депутатских мнений, в основном, сводился к тому, что Устав надо принимать быстрее. Почти афористическую мысль депутата В. Горбатука о том, что «...Уставом мы должны установить нашу жизнь», образно подкрепил депутат Г. Торхов тем, что «...на Думе надо не сенокосный луг делить, а основной документ делать, бросив все». (См.: Тихоокеанская звезда. 1995. 20 апреля). Не менее интересна реакция и другого корреспондента краевой

ление, которым, в частности, подготовка устава, с поступившими предложениями и замечаниями, поручалась депутатской группе в составе 8 человек (В. И. Горбатюк, М. Ф. Вовк, Г. П. Ни, В. А. Озеров, В. С. Парчинский, Е. Б. Покусай, З. Ф. Софрина, Б. Г. Хачатурян)<sup>148</sup>. Группа ни разу не собралась.

Проект Устава Хабаровского края, подготовленный Комитетом по межрегиональным связям, взаимодействию с органами местного самоуправления и общественными организациями<sup>149</sup>, был опубликован 07.04.1995 г. в газете «Тихо-

---

газеты «Приамурские ведомости» В. Смирнова: «...Далеко не просто проходило это заседание Думы. Были отчаянные попытки чиновников администрации вообще снять вопрос с повестки дня. А затем были отчаянные просьбы насчёт того, что если уж принимать в первом чтении, то хотя бы не спешить с опубликованием проекта Устава в средствах массовой информации. Однако депутаты во главе с Виктором Озеровым поставили в годичной эпопее точку: 17 голосами «за» при одном «против» Устав приняли в первом чтении и решили вынести его проект на всенародное обсуждение» (См.: Приамурские ведомости. 1995. 1 апреля).

<sup>148</sup> Перечислить состав депутатской группы автора вынуждает тот факт, что в последующем появилось много желающих приобщиться к уставному нормотворчеству в Законодательной Думе Хабаровского края. Так в юбилейном издании «Законодательная Дума Хабаровского края: Истоки и современность» на стр. 56 упоминаются депутаты, «...внёсшие значительный вклад в разработку Устава края», в том числе А. П. Громов. На наш взгляд, данный депутат не то что не участвовал в этой работе, а наоборот, больше мешал и пиарился, о чём красноречиво говорить в сноске 139.

<sup>149</sup> На тот момент комитет состоял из трёх депутатов (В. Д. Бубенин, А. Н. Мартыненко и Б. Г. Хачатурян) в помощь которым от аппарата Думы были закреплены ряд его сотрудников, в частности (В. М. Курлович и М. Н. Литвенюк), работу по подготовке Устава курировала начальник юридического отдела Думы И. А. Шашкова.

океанская звезда». Началось его обсуждение<sup>150</sup>, своеобразным подведением итогов которого стало расширенное заседание общественной палаты при Главе администрации Хабаровского края 16.05.1995 г. по обсуждению проекта краевого Устава.

Общий вывод из общественного обсуждения проекта устава и поступивших предложений участниками обсуждения был сделан такой: назрела острая необходимость скорейшего принятия Устава края, в котором были бы закреплены основы государственно-правового статуса Хабаровского края как субъекта РФ, были бы даны правовые нормы построения и функционирования краевых органов государственной власти и местного самоуправления. Все участники обсуждения проекта устава (за исключением единиц со-

---

<sup>150</sup> Полемика открылась статьёй Ю. Стругова «Вся власть – Советам?» опубликованной в Тихоокеанской звезде 14.04.1995 г. 20 апреля в Тихоокеанской звезде публикуется статья Р. Целобановой «Страсти по власти», затем в Хабаровском экспрессе статья Д. Думского «Диктат губернатора сменит диктатура Думы?», в Молодом Дальневосточнике – статья В. Элькановича «Анекдоты рождаются в Хабаровске». На Хабаровском телевидении в программе В. Смоляка «Политические диалоги» в прямом эфире шло обсуждение двух проектов уставов с участием их разработчиков, депутата краевой Думы Б. Хачатуряна и кандидата юридических наук Н. Рудякова, а также доктора юридических наук, депутата Государственной Думы О. Миронова, при широком участии общественности города. 27 апреля в газете «Тихоокеанская звезда» в статье «Не втискивайте «яблоко раздора» депутат Б. Хачатурян говорит о воззрениях авторов «депутатского» проекта на проблему, 19 мая в этой же газете депутат Государственной Думы В. Подмаско в статье «Власть дают избиратели» излагает своё видение построения органов государственной власти в субъекте РФ, применительно к условиям Хабаровского края.

гласились с предложенным концептуальным содержанием и схемой проекта устава и внесли предложения по улучшению его содержания<sup>151</sup>.

Выполняя решение общественной палаты, Управление по работе с территориями администрации Президента РФ, решив выслушать компетентное мнение, направило проект Устава Хабаровского края, принятый в первом чтении, на заключение в Минюст РФ. Общий вывод полученного 24.05.1995 г. заключения Минюста был положительным: проект устава не нарушает существующего законодательного поля<sup>152</sup>.

27.07.1995 г. состоялось заседание Хабаровской краевой Думы, на котором первоочередным был вопрос «О проекте Устава Хабаровского края» (второе чтение)<sup>153</sup>, докладчик Б. Г. Хачатурян.

Выступившие на заседании депутаты в своих выступлениях отметили, что общественное обсуждение жителями края проекта Устава Хабаровского края показало, что этот документ вызвал значительный интерес у граждан края, обще-

---

<sup>151</sup> См.: Целобанова Р. Устав ещё можно поправить // Тихоокеанская звезда. 1995. 18 мая; Зарев С. Страсти по уставу: избирателям от этого ни тепло, ни холодно // Приамурские ведомости. 1995. 18 мая.

<sup>152</sup> Заключение Минюста РФ от 12.05.1995 №02-03-67-95 // Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. 1995 г. (личный архив, Б.Х.).

<sup>153</sup> Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Дело №1.1, 1.3 – 1.5. Протокол №9 заседания краевой Думы, постановления, законы, решения и документы к ним. 26—27 июля 1995 г. Л. 11—44.

ственных и научных организаций, представителей органов власти края.

В краевую Думу поступили более семисот предложений, замечаний, пожеланий и уточнений к проекту устава.

Прислушиваясь к этим предложениям, депутаты не сочли правомерным предоставить главе исполнительной власти, право подписывать и обнародовать законы, считая, что тем самым будет нарушена ст. 10 Конституции Российской Федерации о разделении и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти. Не согласились и с тем, чтобы установить наименование должности главы исполнительной власти края «губернатор края» как неоправданный ни юридически, ни исторически, ни лингвистически. Отклонили предложение главы администрации края о введении в крае высшего должностного лица края, посчитав, что тем самым в уставе будет заложена четвертая ветвь власти в крае – губернаторская, в чем на данный момент нет необходимости<sup>154</sup>.

Депутаты ещё раз решили проверить соответствие Устава российскому законодательству, направив его в Совет Федерации и Государственную Думу ФС РФ, и Минюст РФ. И вновь полученные заключения были положительные<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Дело №1.2. Стенограмма заседания краевой Думы 26—27 июля 1995 г. Л. 1—89.

<sup>155</sup> Заключение Отдела по вопросам федерализма и национальных отношений Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 31.08.1995 №34—14/81; заключение Правового управления Аппарата Госу-

И хотя в соответствии с регламентом Хабаровской краевой Думы, после принятия законопроекта во втором чтении поправки в него не вносятся, работа над усовершенствованием устава продолжалась вплоть до заседания Думы, принявшего устав в третьем чтении. И даже после принятия устава в третьем чтении Глава администрации края прислал к этому варианту свои предложения на пятнадцати страницах<sup>156</sup>, основной смысл которых состоял в попытке расширить полномочия администрации края и ограничить Думу в регулятивной функции<sup>157</sup>.

В окончательной редакции Устав принимается 30 ноября 1995 г. на очередном заседании Думы<sup>158</sup>, докладчик Б. Г. Ха-

---

дарственной Думы ФС РФ от 25.08.1995 №2.2—805; заключение Минюста РФ от 08.09.1995. №02-01-147-95 // Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. 1995 г. (личный архив, Б.Х.).

<sup>156</sup> См. Постановление Хабаровской краевой Думы от 30.11.1995 №150 «О повторном рассмотрении Устава Хабаровского края» // Сборник основных законов Хабаровского края, принятых Хабаровской краевой Думой за период с апреля 1994 г. по сентябрь 1997 г. – С. 3.

<sup>157</sup> В 2000 г. Думой и администрацией края была создана совместная рабочая группа по «совершенствованию основного закона края» с целью «привести его в соответствие с федеральным законом» и как пишут хабаровские газеты «... представители администрации края никак не соглашаются с тем, чтобы Дума согласовывала хотя бы некоторые назначения на должность (или снятие с неё) руководителей исполнительной власти крупного ранга». См.: Алексеева Т. По закону, понятиям или уставу? // Тихоокеанская звезда. 2000. 19 января.

<sup>158</sup> Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Дело №1.1, 1.3—1.5. Протокол №13 заседания краевой Думы, решения, постановления, законы и документы к ним. 29—30 ноября 1995 г. Л. 127.

чатурян и 25 декабря 1995 г. был подписан в торжественной обстановке Главой администрации края В. И. Ишаевым и председателем Хабаровской краевой Думы В. А. Озеровым.

После опубликования в краевых газетах 10 – 11 января 1996 г. Устав Хабаровского края<sup>159</sup> вступил в силу.

Одновременно Устав был издан отдельной брошюрой.

Принятие региональных конституций (уставов) подтолкнуло научные круги к изучению данных документов, их комментированию, что привело к появлению различных научных изданий и учебных пособий<sup>160</sup>, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что практически во всех дальневосточных краях, областях, автономных округах работа над уставами складывалась очень напряжённо.

Главная причина этой напряжённости заключалась в том, что именно эти документы расставляли все точки над «i»

---

<sup>159</sup> См. Устав Хабаровского края: принят постановлением Хабаровской краевой Думы от 30.11.1995 №150) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Тихоокеанская звезда». №7, 13.01.1996 (до ст. 37), №8, 16.01.1996 (до конца).

<sup>160</sup> Как пример см.: Устав Иркутской области: научно-практический комментарий. Иркутск: Восточно-Сибирское книжное издательство. АО «Норма плюс» 1995; *Игнатенко В. В.* Устав Иркутской области как законодательный акт. Иркутск: изд-во ИГЭА, 1997; *Хачатурян Б. Г.* Уставное право Хабаровского края: учебное пособие. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП. 2003; Региональное право: Учебник / под ред. Засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной. 1-е изд. – Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии. 2008.

в вопросах разделения властных полномочий, взаимодействия краевых, областных, окружных ветвей государственной власти, отношения к краевой, областной, окружной собственности и финансам и т. д.

Вместе с тем, эта работа осложнялась ещё и тем, что зачастую, приступая к ней, депутаты, руководители законодательных органов не предполагали, что столкнутся не только с большими трудностями, но и с недопониманием значения и сущности данных документов как со стороны отдельных депутатов, представителей исполнительных органов, так и жителей субъекта РФ.

Принятие Устава Хабаровского края показало, что, несмотря на сравнительно короткий срок своего существования, молодой краевой законодательный орган предпринял конкретные действия по укреплению единой системы государственной власти, созданию общего правового пространства, сумел накопить определённый опыт законотворческой работы. Это позволило сформировать прочную правовую базу, обеспечивающую функционирование государственных органов власти края. За короткий исторический отрезок времени был сделан значительный шаг к выравниванию и закреплению конституционно-правового статуса края как субъекта РФ.

В последующем конституции (уставы) субъектов РФ претерпели не только текстуальную модификацию, приводящую к смысловому изменению отдельных конституционных

(уставных) положений (порой существенных), но вмешательство федерального законодателя привели к существенному изменению фундаментальных характеристик некоторых положений региональных основных нормативных правовых актов.

Так после принятия Устава края в него законами края и решением Хабаровского краевого суда 41 раз (на 23.11.2016 г.) вносились изменения и дополнения, и сегодня действует Устав с изменениями и дополнениями, внесёнными этими законами. По всей видимости, это один из факторов неуважительного отношения к данному нормативному правовому акту в последующем со стороны официальных лиц края, о чём будет сказано несколько ниже.

Причём многие изменения были весьма существенны. Так, было изменено название законодательного (представительного) органа края: Хабаровская краевая Дума стала называться Законодательной Думой Хабаровского края, что более точно соответствует её предназначению. Было изменено количество депутатов Думы (вначале с 50 до 25, затем до 26, затем до 36). Глава Администрации стал именоваться Губернатором Хабаровского края (далее, **Губернатор**), высшим должностным лицом края, появилось Правительство края<sup>161</sup>. Депутаты получили право на утверждение схемы

---

<sup>161</sup> По мнению первого Главы Администрации края В. И. Ишаева, неоднократно заявлявшего о своей поддержке данной идеи, введение института губернатора и правительства на уровне субъекта Федерации придаёт членам правительства и его председателю более весомый статус, который позволит эффективнее управ-

управления краем и структуры Правительства края (но затем эта норма была изменена на право установления системы исполнительных органов государственной власти края), назначения на должность и освобождение от должности должностных лиц края, выражения им недоверия (доверия). Был решён вопрос с промульгацией законов и т. д.

Данная работа не предусматривает рассмотрение всех этих изменений, иначе она может превратиться в некое подобие историко-юридического справочника. Ниже мы будем характеризовать действующую (на 01.05.2017 г.) редакцию Устава Хабаровского края и обращаться к первоначальному или существующему (на день переиздания данного пособия) тексту нормативных правовых актов края.

В связи с этим, хотелось бы акцентировать внимание только на один факт. Существует мнение, что такое количество дополнений и изменений в Устав края говорит о «сырости» документа, принятого в 1995 г. Хотелось бы не согласиться с этим мнением<sup>162</sup>. На наш взгляд, при оценке данного документа необходимо, *во-первых*, отгалькиваться от исторической обстановки, в которой создавался документ (а это было время разгона представительных органов всех уровней), задач, которые ставили перед собой тогдашние законодатели и представители исполнительных органов (если первые

---

лять регионом (см.: Дальневосточный федеральный округ. 2001. Декабрь. – С. 4).

<sup>162</sup> Например, при относительно стабильной Конституции США штат Луизиана за 200 лет принял 11 конституций!

стремились создать независимый орган, то вторые – карманный, послушный им орган), состояния федерального правового поля. В какой-то мере бурное законотворчество на местах – эхо политических событий в России конца XX в. Главное, на наш взгляд, то, что со своей задачей (кодификация правовых норм) Устав Хабаровского края, принятый в декабре 1995 г., справился.

*Во-вторых*, подавляющее большинство поправок в Устав края вносились в результате изменений и дополнений, предложенных Федеральным Собранием в Федеральный закон №184. Конечно такое законотворческое «рвение» федерального законодателя не очень положительно сказывается на значимости регионального нормативного акта в виде конституции, устава субъекта Федерации. И одновременно позволяет сказать, что, называясь законом об общих принципах организации органов государственной власти в субъекте РФ, Федеральный закон №184 больше напоминает закон, жёстко регламентирующий организацию государственной власти в субъектах Федерации. Практически можно говорить о прямом регулировании внутрорегионального правового поля федеральными нормативными правовыми актами.

В то же время анализ уставного нормотворчества дальневосточных субъектов РФ позволяет сказать, что задача подобного правового акта не повторять (зачастую в искажённом виде) нормы федерального законодательства, а, когда

это позволено законом, изложить свои, местные нормативы, отсутствующие в федеральном законодательстве и закрепляющие статусное положение субъекта РФ.

*В-третьих*, как показывает практика, приведение основного нормативного правового поля Хабаровского края «к общему знаменателю» в 2000-е гг. заметно девальвировала его авторитет, и исключила ряд особенностей, которые подчёркивали его оригинальность.

Справедливости ради необходимо отметить, что абсолютное большинство изменений и дополнений в Федеральный закон №184 представляют из себя поиск Федерацией наиболее действенных основ взаимоотношений между региональными ветвями власти и выравнивания их статуса<sup>163</sup>, так как в начале 1990-х гг., после разгона Советов, исполнительные органы «забыли» о своём месте в системе органов государственной власти, стали в этой системе доминировать, а роль представительных органов была зачастую сведена к молчаливому согласию с линией руководителей исполнительных органов<sup>164</sup>. И, несмотря на законодательную

---

<sup>163</sup> Характерным примером здесь может служить история регулирования механизма формирования статуса высшего должностного лица субъекта Федерации Федеральным законом №184: от прямых выборов до наделения полномочиями законодательным органом по согласованию с Президентом РФ, опять прямыми выборами или назначением законодательным органом субъекта РФ.

<sup>164</sup> Изучение опыта работы представительных органов в зарубежных странах показывает, что законодательные (представительные) органы являются ведущими органами в системе органов государственной власти.

поддержку со стороны федерального представительного органа, эта позиция ещё долго проявлялась в действиях должностных региональных лиц, выражаясь в том, что отдельные из них в своих выступлениях как бы невзначай, оговариваясь, «ставили на место» возглавляемые ими органы.

Характерным примером здесь могут служить отношения бывших председателей Законодательной Думы Хабаровского края к органу, который они возглавляли.

Например, в ст. 4 Устава края отмечается, что государственная власть в крае осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, и дальше в такой же последовательности идёт характеристика этих органов. Но вот в информации о деятельности Законодательной Думы Хабаровского края пятого созыва в 2011 г.<sup>165</sup> председатель думы С. А. Хохлов пишет, что Контрольно-счётная палата сформирована «...согласно установленной процедуре по предложению Губернатора края и председателя Законодательной Думы». Хотя в Законе края о Контрольно-счётной палате определено, что «...предложения о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счётной палаты вносятся в Законодательную Думу:

- 1) председателем Законодательной Думы;
- 2) депутатами Законодательной Думы – не менее одной

---

<sup>165</sup> Информации о деятельности Законодательной Думы Хабаровского края пятого созыва в 2011 // [Электронный ресурс]. – Код доступа: <http://www.duma.khv.ru>

трети от установленного числа депутатов Законодательной Думы;

3) Губернатором края». То есть, губернатор в этом документе на третьем, а не на первом месте. Но в «Информации» – губернатор на первом месте! На вопрос о том, почему такое неуважение к своей должности и органу в целом у должностного лица – председателя Думы? На наш взгляд есть чёткий ответ: человек пришёл на должность руководителя законодательного (представительного) органа из системы исполнительных органов...

Вызывает, на первый взгляд, недоумение и «тронная» речь председателя Думы В. В. Чудова, произнесённая им при вступлении в должность 24.09.2013 г. Как отмечается в Пресс-релизе о работе Законодательной Думы Хабаровского края в сентябре 2013 г.<sup>166</sup>, В. В. Чудов сказал следующее: «...стержнем нашей работы, на мой взгляд, должна стать стратегия по модернизации управления краем, принятая губернатором»<sup>167</sup>. После таких заявлений вопросов о том, чем будет заниматься возглавляемый им орган, нет. И опять на вопрос о причине такой позиции тот же самый ответ – человек пришёл в представительный орган из испол-

---

<sup>166</sup> Там же.

<sup>167</sup> См.: О краевой стратегии действий по реализации в Хабаровском крае основных положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 г.: распоряжение Губернатора Хабаровского края от 08.02.2013 №48-р // Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. №2 (часть I).

нительного...

Такая позиция сохраняется и в последующие годы.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы, во-первых, органом сдерживания и противовеса исполнительному органу краевой парламент за прошедшие годы не стал. Во-вторых, такая позиция представительного органа позволяет вести волюнтаристическую<sup>168</sup> политику исполнительному органу, что крайне отрицательно сказывается на социально-экономическом положении края. В-третьих, с таким пониманием высшими должностными лицами субъекта РФ проблем разграничения полномочий, сдержек и противовесов между органами государственной власти субъекта и, главное, места и роли законодательного (представительного) органа в системе органов государственной власти, федеральным законодателям ещё не раз придётся вносить изменения в Федеральный закон №184! А это значит, что изменения в конституциях и уставах субъектов Федерации будут продолжаться, что вообще-то не добавляет уважения к этим документам<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> ВОЛЮНТАРИЗМ (от лат. voluntas – воля) деятельность, не считающаяся с объективными законами исторического процесса, характеризующаяся произвольными решениями осуществляющих её лиц.

<sup>169</sup> Здесь на наш взгляд уместно напомнить отношение авторов «Федералиста» к проблеме частного изменения законов. Так Дж. Мэдисон отмечал, что «Беспорядочное и беспрестанно меняющееся законодательство не только уже само по себе великое зло, но ненавистно народу, и можно с уверенностью сказать, что население нашей страны... ни за что не успокоится, пока не будет покончено с чехардой и нерешительностью в правительствах штатов» // Федералист: поли-

Проведённый анализ уставного нормотворчества в Хабаровском крае позволяет выделить следующие его этапы:

– первый этап (советский), (март 1992 – январь 1994 гг.) можно охарактеризовать как период перехода от советской модели государственного устройства к демократическому федеративному правовому государству, стремлением к выравниванию статуса субъектов Федерации, в связи с углублением процесса децентрализации. Это было время работы над проектом устава края цель и содержание которого были сформулированы Законом РФ «О краевом, областном Совете...». Этап позволил накопить правовой материал в качестве исходной базы и определить подходы для последующего уставного нормотворчества;

– второй этап, (апрель 1994 – ноябрь 1999 гг.) характеризуется разработкой и принятием Устава Хабаровского края, определившим и закрепившим статус Хабаровского края как равноправного субъекта РФ. Этап отличается активным правотворчеством, смелым радикализмом и самостоятельностью краевого депутатского корпуса в наборе юридических норм регламентирующих новые общественные отношения Хабаровского края связанные с переходом из административно-территориальной единицы РСФСР в ранг равноправного субъекта Российской Федерации. В эти годы были сформированы новые органы краевой государственной власти. Одновременно этап характеризовался и существенными

отступлениями от федеральной Конституции, вызванными стихийными процессами «суверенизации»;

– третий этап (ноябрь 1999 г. – настоящее время) отличается приведением краевого Устава в соответствие с жёсткими требованиями федерального законодательства, выравниванием статуса органов государственной власти края, расширением прав и свобод для жителей края.

История уставного нормотворчества субъектов РФ позволяет сделать так же вывод о том, что общество развивается быстрее, нежели законодательство. Особенно этот момент должны учитывать региональные нормотворцы.

На наш взгляд аналогичные этапы уставного нормотворчества прошли и другие края и области, как Дальнего Востока, так и России в целом.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание. В декабре 2013 г. страна отмечала 20-летие Конституции Российской Федерации. В течение всех 20-и лет различными издательствами выпускались красочно оформленные книги с текстом Конституции РФ. К сожалению, Устав Хабаровского края только один раз был выпущен в виде простенькой серенькой брошюры в 1995 г., которая стала раритетом. Автору не удалось обнаружить фотографию данного документа даже в Интернете.

Этот факт тоже говорит об отношении к главному документу края. В 2015 г. ему исполнилось 20 лет! О чём практически никто в крае не вспомнил. Мало того, накану-

не 20-летия принятия Устава края в Законодательной Думе прошла пресс-конференция посвящённая итогам работы Думы за 2015 г. Участники пресс-конференции – первый зам. председателя Думы С. Л. Луговской и зам. председателя Думы Ю. Ф. Матвеев вспомнили об Уставе края только в связи с уголовным преследованием бывшего председателя Думы В. В. Чудова<sup>170</sup>.

В то время как в республике Татарстан день принятия Конституции Республики Татарстан – 6 ноября, объявлен праздничным днём – Днём Конституции Республики Татарстан. Татарстанцев с днём Конституции поздравляют руководители республики, Центральная избирательная комиссия Республики Татарстан, руководители муниципалитетов.

И это не единичные, разовые проявления отношений к основному документу республики. В этот день в республике устраиваются концерты, народные гуляния, СМИ публикуют специальные статьи, посвящённые этой дате<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> См.: Краевая Дума: год особо резонансных законов // Тихоокеанская звезда. 2015. 24 декабря. Газета вышла за день до 20-летнего юбилея принятия Думой Устава края.

<sup>171</sup> Так, 11.11.2014 г. телерадиокомпания «Альметьевск РТВ» сообщила, что «Памятный подарок накануне получили альметьевцы. В день празднования дня конституции в городе прошла акция, раскрашенная в зелёно-бело-красный цвета. Патриотический символ праздника в этот день получили сотни горожан. Акция влилась в непрерывную цепь праздничных действий, прошедших во всех городах Татарстана» // <http://www.almetievsk-ru.ru> 06.11.2015 г. информационное агентство «Татар-информ», публикует статью «Сегодня день Конституции Республики Татарстан», а интернет издание «нашареспублика» сообщает: «Татар-

В Республики Саха (Якутия) 27 апреля объявлен Днём Республики, он также имеет и второе название – День Конституции Республики. Этот день в республике объявлен нерабочим днём, руководители республики поздравляют жителей с праздником, возлагают цветы к памятникам общественных и политических деятелей Якутии. В СМИ публикуются статьи, посвящённые этому событию.

Специально изготовленный экземпляр текста Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) является одним из символов власти в Республике Саха (Якутия).

По информации, имеющейся в Интернете, из дальневосточных краёв, областей, автономных округов в 2015 – 2016 гг. о юбилеи основного регионального нормативного правового акта вспомнили только в Приморском крае, где на страницах газеты «Владивосток» выступил один из авторов краевого Устава С. Д. Князев<sup>172</sup>.

И, тем не менее, несмотря на такое безразличное отношение к основному документу в Хабаровском крае, подводя итог истории уставного нормотворчества в крае можно без преувеличения утверждать, что она (история) свидетельствует о естественной эволюции административной единицы в государственно-территориальное образование – равноправный субъект РФ, что предопределяет его дальнейшее

---

стан отмечает День конституции» // <http://sntat.ru>

<sup>172</sup> См.: *Петрачков С.* Устав Приморского края – 20 лет спустя // Владивосток. 2015 г. 25 июля.

конституционное развитие.

Оценивая уставное нормотворчество Законодательной Думы, и говоря о сути и значении краевого Устава, её первый председатель В. И. Озеров в 2013 г. в юбилейном издании (фото 16), посвящённом 20-летию Думы<sup>173</sup>, отмечал, что «... Большая, кропотливая, вдумчивая работа шла по разработке Устава края, так называемой нашей малой Конституции. Время показало, что, несмотря на произошедшие за этот период (с 1995 по 2013 гг., Б.Х.) серьёзные изменения федеральных законов, Хабаровские законодатели в своём Уставе сумели правильно разграничить и закрепить полномочия представительной и исполнительной властей, а также органов местного самоуправления».

Продолжая эту мысль можно сказать, что Устава края институализировал Хабаровский край как равноправный субъект Российской Федерации и в дальнейшем должен стать тем документом, который даст жителям края ответ на вопрос о том, что их ждёт, и как они будут жить дальше.

---

<sup>173</sup> Законодательная Дума Хабаровского края: Истоки и современность. – Хабаровск: Издательский дом «Приамурские ведомости», 2013. – С. 55.

# **Глава 2. Понятие и содержание конституционно-правового статуса Хабаровского края как субъекта Российской Федерации**

## **§1 Понятие и содержание конституционно-правового статуса Хабаровского края как субъекта Российской Федерации**

### **1.1 Понятие конституционно-правового статуса субъекта Федерации**

Федеративное построение государства предполагает наличие территориальных единиц, именуемых субъектами федерации, которые имеют определённую самостоятельность и определённые признаки государственности, выражающиеся в возможности самостоятельно осуществлять государственную власть в пределах своей компетенции и территории, наделяются правом учредительной власти, правом

на собственное правовое регулирование и некоторыми другими правами. Для исполнения этих функций требуется наличие в субъекте федерации основополагающего акта: конституции (устава), региональных нормативных правовых документов и соответствующих органов публичной власти.

Содержание конституционно-правового статуса субъектов РФ, т.е. его структурно-функциональная сторона в научных исследованиях характеризуется неодинаково<sup>174</sup>.

Наибольшее число признаков, характеризующих статус субъекта федерации, названо в коллективной работе российских и нидерландских учёных «Основы теории и практики федерализма» (1999 г.). В работе перечислены следующие признаки статуса:

1) состояние субъектов федерации в федеративном государстве; в своих внутренних и внешних делах они должны исходить из того, что являются частями федеративного государства;

2) субъекты федерации не могут в одностороннем порядке определять основы своего конституционного статуса; это делается совместно с федерацией и её субъектами;

3) положение субъектов федерации обычно характеризует их возможности в отношениях с федеративным центром, что, прежде всего, выражается в объёме полномочий, в спо-

---

<sup>174</sup> Отдельные исследователи, изучая статус субъектов Федерации, даже не формулируют его понятие. Как пример, см.: *Громова О. Н.* Конституционный статус области в составе Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998.

собах разграничения предметов ведения<sup>175</sup>;

4) у субъектов федерации есть свой основополагающий акт – конституция, устав или статут;

5) субъект федерации имеет свою систему органов государственной власти;

6) субъект федерации имеет свою территорию, «её нельзя изменить без согласия данного субъекта»;

7) в федеративном государстве предпринимаются меры, чтобы его территория стала единым экономическим пространством;

8) статус личности является в федерации, в принципе, единым, это не зависит от того, в каком субъекте проживает личность;

9) единое ведение государственных дел на всей территории федерации, единый государственный и общественный порядок;

10) для федеративных государств характерна централизация вооружённой охраны территории государства;

11) вопрос об участии в международных и внешнеэко-

---

<sup>175</sup> Говоря о распределении полномочий между федерацией и её штатами Дж. Мэдисон отмечал, что полномочия федерации «... касаются, прежде всего, внешних целей – таких, как объявление войны и заключение мира, переговоры с иностранными державами и внешняя торговля; причём с последней связано главным образом полномочия взимать пошлины. Полномочия, сохраняемые за... штатами, распространяются на всё, что при обычном ходе дел касается жизни, свободы собственности граждан, а также внутреннего порядка, развития и процветания штата». Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея... – С. 314.

номических объединениях в различных федеративных государствах решается по-разному;

12) субъекты федерации имеют право на сотрудничество друг с другом;

13) в федерациях с многонациональным составом населения в определенных случаях субъекты создаются по национально-территориальному или языковому принципу;

14) субъекты федерации имеют свои государственные символы – герб, флаг, гимн, имеют столицу (административный центр)<sup>176</sup>.

Необходимо отметить, что Россия до 1993 г. называясь федеративным государством, практически была унитарным государством, так как минимальными федеративными признаками, о которых велась речь выше, обладали только автономные республики в составе РСФСР, остальные территории были обычными административными единицами без малейшего намёка на обладание федеративным статусом.

Всё изменилось после принятия в 1993 г. Конституции РФ, которая в ст. 5 установила, что «...Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – *равноправных субъектов Российской Федерации*» (курсив наш, Б.Х.).

В ст. 65 Конституции РФ (в ред. 1993 г.) перечислялись

---

<sup>176</sup> Цит. по: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ. 2001. – С. 71—72.

89 субъектов Федерации. Среди них – 21 республика, 6 краёв<sup>177</sup>, 49 областей, 2 города федерального значения<sup>178</sup>, одна автономная область и 10 автономных округов<sup>179</sup>. Разнообразие содержания статусов отражает определённые исторические, этнические, юридические различия между ними<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> В Советской России краями назывались крупные территориально-административные единицы, имевшие в своём составе подчинённую автономию или внутрикраевую область (в Приморском крае Приморская (1938 – 1939 гг.) и Уссурийская (1938 – 1943 гг.) области). После получения нового статуса автономиями и административных преобразований приведших к ликвидации внутрикраевых автономий и областей или их выходу из состава краёв, у краёв, созданных в советское время, исчезла формальная причина сохранять свой статус, и его сохранение у них – дань традиций. Но в XXI в. в результате административных реформ в России появились новые края (Пермский, Камчатский, Забайкальский) созданные по тому же принципу, что и в советское время.

<sup>178</sup> Термин «город федерального значения» употребляется в связи со сложившейся практикой, а не в результате теоретических изысканий. В Федеративном договоре Москва и Санкт-Петербург являются субъектами Федерации, но не именуются городами федерального значения. К городам федерального значения они причислены в Конституции РФ, принятой в 1993 г. (ст. 65), чем, видимо, и подчёркнута их общегосударственная значимость. С точки зрения государственного устройства, города федерального значения вернее было бы считать унитарной частью страны, подчиняющейся непосредственно центру.

<sup>179</sup> Автономии – административно-территориальные образования, созданные в результате ленинско-сталинской национальной политики, закреплённой в ст. 11 Конституции РСФСР 1918 г. в виде принципа устанавливающего, что «Советы областей, отличающиеся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы...».

<sup>180</sup> Так, И. А. Гашокин и М.Ж. Хачеритлов выделяли 5 таких признаков (см.: *Гашокин И. А., Хачеритлов М. Ж.* Государство: теория и реальность. – Нальчик, 1998. – С. 119.); В. Е. Чиркин и Е. Г. Крылова – по 7 (см.: *Чиркин В. Е.* Субъекты федерации и несубъекты в федеративном государстве // *Федерализм: теория, ин-*

Некоторые формы статуса имеют исторические корни, некоторые обязаны своим происхождением этническому принципу районирования территорий.

В понятие статуса субъекта Федерации российские учёные, как правило, включают две составляющие – права и обязанности. Так А. Н. Лебедев (1999 г.) считает, что статус субъекта РФ можно рассматривать в широком и узком смысле. В узком – это, прежде всего, права и обязанности российских субъектов исключительно по отношению к Российской Федерации, т.е. в федеративных отношениях. В широком смысле статус субъектов понимается как их права и обязанности по отношению и к Российской Федерации, и к другим субъектам права, с которыми субъекты Федерации могут вступать в правоотношения<sup>181</sup>.

Несколько иное понятие статуса субъекта дано А. А. Ливеровским (2000 г.), который исследуя статус субъектов РФ, полагает, что структура статуса субъекта права, «...включает в себя следующие обязательные элементы: права, обязанности, гарантии и ответственность»<sup>182</sup>. Данную структуру, счи-

---

ституты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 72—77; Крылова Е. Г. Федерализм как демократическая территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. №16. – С. 14).

<sup>181</sup> Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика): Монография. – М., 1999. – С. 29.

<sup>182</sup> Ливеровский А. А. О статусе субъекта Российской Федерации // [Известия высших учебных заведений. Правоведение](#). 2000. №2. – С. 90.

тает он можно модифицировать в юридико-конструктивном и терминологическом плане по отношению к субъекту РФ.

В последующем эту идею поддержали авторы ряда учебных пособий. Так в учебном пособии «Региональное право» изданном в 2008 г., авторы отмечают, что «Статус субъекта Федерации – это основы его правового положения (совокупность прав, обязанностей, ответственности), урегулированные федеральным и региональным законодательством»<sup>183</sup>. Аналогичную точку зрения высказывает и Е. В. Шленева в учебнике «Уставное право города Москвы»<sup>184</sup> вышедшем в 2009 г. То есть, авторы учебных пособий закрепляют ответственность субъекта РФ как одну из составляющих его статуса.

## **1.2 Права и обязанности Хабаровского края как субъекта Российской Федерации**

Говоря о статусе Хабаровского края как субъекте Федерации необходимо, прежде всего, отметить, что в соответ-

---

<sup>183</sup> Региональное право: Учебник / под ред. Засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной. 1-е изд. – Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии, 2008. – С. 44—45.

<sup>184</sup> Уставное право города Москвы: Учебник / отв. ред. А. Н. Писарев. – М.: Московский городской университет управления Правительства Москвы. 2009. – С. 28.

ствии со ст. 66 Конституции РФ, статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области... принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. Таким образом, свой статус Хабаровский край приобрёл в силу Конституции Российской Федерации, а не собственного волеизъявления в порядке договора, как, например, штаты США<sup>185</sup>.

Анализ Устава Хабаровского края позволяет говорить о том, что статус Хабаровского края как субъекта РФ выражается в следующих правовых нормах, закреплённых в краевом Уставе:

**I.** Устав Хабаровского края даёт конкретный перечень *вопросов, относящихся к ведению*<sup>186</sup> края (ст. 7).

Устав определяет, что в ведении края находятся:

- а) Устав Хабаровского края, краевые законы и иные нормативные правовые акты края;
- б) система органов государственной власти края;
- в) административно-территориальное устройство края;
- г) краевая государственная собственность;

---

<sup>185</sup> Подробнее по этому вопросу см.: абз. 4 п. 21 мотивированной части Постановления КС РФ от 07.06.2000 №10-П // СЗ РФ. 2000, №25, ст. 2728.

<sup>186</sup> Предметы ведения характеризуют те сферы и объекты, которые находятся под воздействием только или преимущественно Хабаровского края.

д) краевой бюджет;

е) краевая политика в области экономического, социального, экологического, культурного развития;

ж) межрегиональные связи края;

ж.1) награды края;

з) премии и стипендии края;

и) другие вопросы, находящиеся вне пределов ведения РФ, полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

**II.** *Хабаровский край обладает собственной территорией*, что закреплено в ст. ст. 11 и 12 Устава края устанавливающих положение в соответствии с которым территория края является составной и неотъемлемой частью территории России и обладает внутренней целостностью.

В настоящее время территориальное деление края и описание границ территорий осуществляется на основании Устава края и Закона Хабаровского края от 28.03.2007 №109 (ред. от 23.12.2015) «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края»<sup>187</sup>. Под административно-территориальным устройством края Закон понимает «территориальное деление края, установленное с учётом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры для осуществления функций государственного управления и (или)

---

<sup>187</sup> Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, 12.05.2007, №4 (57).

местного самоуправления, представляющее собой систему входящих в состав края административно-территориальных и территориальных единиц».

Закон в состав Хабаровского края включил территории, административно входящие в край на момент вступления в силу Устава края<sup>188</sup>;

**III. Край имеет свою систему права.** В предыдущем параграфе отмечалось, что Конституцией РФ субъектам Федерации предоставлено право иметь свои региональные конституции (республики), уставы (края, области, ...) и законодательство.

Содержание конституции (устава) в российской конституции не раскрывается. Основные вопросы, требующие отра-

---

<sup>188</sup> В первой редакции Устава края данная статья перечисляла следующие административные единицы: **Города:** Хабаровск (1858), Амурск (1958), Бикин (1938, с 1889 г. – станица, с 1894 г. – станция), Вяземский (1951, с 1894 г. – станция), Комсомольск-на-Амуре (1932), Николаевск-на-Амуре (1850), Советская Гавань (1941, с 1853 г. – военный пост Константиновский). **Районы:** Амурский (г. Амурск, 1962), Аяно-Майский (с. Аян, 1930), Бикинский (г. Бикин, 1938), Ванинский (пгт. Ванино, 1973), Верхнебуреинский (пгт. Чегдомын, 1934), Вяземский (г. Вяземский, 1934), Комсомольский (г. Комсомольск-на-Амуре, 1932), им. Лазо (пгт. Переяславка, 1934), Нанайский (с. Троицкое, 1934), Николаевский (г. Николаевск-на-Амуре, 1926), Охотский (пгт. Охотск, 1926), им. Полины Осипенко (с. им. Полины Осипенко. 1926, до 1949 г. р-н наз. Кербинский), Советско-Гаванский (г. Советская Гавань, 1948), Солнечный (пгт. Солнечный, 1977), Тугуро-Чумиканский (с. Чумикан, 1926), Ульчский (с. Богородское, 1926, до 1933 г. р-н наз. Большемихайловским), Хабаровский (г. Хабаровск, 1937). На наш взгляд, наличие такого перечня, наподобие ст. 65 Конституции Российской Федерации, делало более крепким закрепление территориальной целостности края.

жения в региональных конституциях (уставах) закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №184-ФЗ принятом в 1999 г.<sup>189</sup> Тем не менее, новые законодательные (представительные) региональные органы с момента их формирования активно включились в их разработку и принятие.

Уставом Хабаровского края установлено, что по предметам своего ведения край вправе принимать краевые законы и иные нормативные правовые акты. Порядок их опубликования, вступления в силу и прекращения их действия определяется федеральным законом, Уставом и краевыми законами<sup>190</sup> (ч. 8.1 ст. 8).

Край так же вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ до принятия федеральных

---

<sup>189</sup> Федеральный закон №184-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // (ред. от 01.06.2017) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1999. №42, ст. 5005. (Далее – **Федеральный закон №184**).

<sup>190</sup> О порядке официального опубликования и вступления в силу законов Хабаровского края и иных нормативных правовых актов Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 31.07.2002 №48 (ред. от 25.06.2014) // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, 13.09.2002. №1 (часть 1).

законов<sup>191</sup>. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты края подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трёх месяцев (ч. 8.4 ст. 8).

**IV. Хабаровский край самостоятельно образует органы государственной власти.** Конституция РФ (1993 г.) продублировав Конституцию РСФСР (1972 г. в ред. 1992 г.) о праве субъектов на свою систему органов государственной власти в ст. 77 ограничила их самостоятельность двумя положениями, установив, что «Система органов государственной власти республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов<sup>192</sup> уста-

---

<sup>191</sup> Необходимо отметить, что данное прав было «завоёвано» субъектами РФ в многолетней борьбе с исполнительной властью субъектов и Федерации (напр., см. решение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу администрации Читинской области в феврале 1996 года о конституционности ряда положений Устава Читинской области) // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. №1. – С. 39—40.

<sup>192</sup> Отдельные субъекты Федерации внесли в свои уставы эту фразу дословно, см.: ч. 2 ст. 8 Устава Приморского края «Система органов государственной власти Приморского края...»; ч. 2 ст. 9 Устава Сахалинской области «Система органов государственной власти Сахалинской области...». На наш взгляд говорить о *системе* органов государственной власти в субъекте РФ в такой интерпретации нельзя, так как система предполагает наличие не только одноуровневых органов власти (краевая Дума, Правительство), но в первую очередь наличие звенов, ступеней и т. д. О системе органов государственной власти могли говорить Республика Саха (Якутия) и Еврейская автономная область создавшие в 90-е гг. XX-го столетия органы государственной власти ниже республиканских, областных – в районах, городах, наслегах, улусах и т. д. Но федеральный центр их поправил... Хабаровские законодатели ушли от использования этого термина.

навливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Устав (ст. 4) определяет, что:

– законодательную власть в Хабаровском крае осуществляет законодательный (представительный) орган государственной власти Хабаровского края – Законодательная Дума Хабаровского края;

– в Хабаровском крае устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Хабаровского края – Правительством Хабаровского края, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Хабаровского края – Губернатором Хабаровского края.

Первая редакция устава края содержала формулу определяющую суть мандатов депутата и главы исполнительной власти, закрепив положение о том, что «...сущность природы мандата депутата Думы состоит в делегировании ему избирателями **прав на законодательную и представительную деятельность** (ст. 26.4), сущность природы мандата Главы Администрации края состоит в делегировании ему **прав на исполнительно-распорядительную деятельность** на основе федеральных и краевых законов (ст. 34.3)».

На наш взгляд этот простой тезис являлся философской составляющей Устава, не допускающей смешения функций ветвей власти и вмешательства в сферу друг друга и давал в распоряжение избирателей тест для вынесения суждения об истинном характере ветвей краевой государственной власти. В последующем депутаты Думы посчитали такую запись излишней сентенцией<sup>193</sup> убрал её из устава. Положение дел в крае свидетельствует о том, что они поспешили убрать эту норму;

– судебную власть в Хабаровском крае осуществляют суды, входящие в единую судебную систему Российской Федерации. Считаем, что такая система построения судебной власти не соответствует принципам федерализма и разделения властей и не признает того, что субъекты РФ могут иметь собственную судебную систему, входящую в федеральную судебную систему. У этой точки зрения есть как сторонники<sup>194</sup>, так и противники<sup>195</sup>.

Специальная глава Устава Хабаровского края определяет формы взаимодействия органов законодательной и исполнительной ветвей власти: обмен проектами нормативных пра-

---

<sup>193</sup> СЕНТЕНЦИЯ (лат. *sententia* мнение, изречение, суждение) – изречение нравоучительного характера, нравоучение // Новый словарь иностранных слов. – Мн.: Современный литератор. 2005. – С. 812.

<sup>194</sup> См.: *Орехов Р.* Судебная реформа требует радикального подхода // Российская юстиция. 1998. №8. – С. 2—4.

<sup>195</sup> См.: *Ткачев В., Чепурнова Н.* Единство судебной системы и принципы федерализма // Российская юстиция. 1998. №12. – С. 3—4.

вовых актов и право на предложения по их доработке и изменению, участие в заседаниях с правом совещательного голоса, назначение каждой ветвью власти половины краевой избирательной комиссии и другие.

В отдельную главу также выделены вопросы деятельности право-охранительных органов, обеспечивающих правопорядок и законность.

Устав вслед за Конституцией Российской Федерации признает и гарантирует населению края право на местное самоуправление, определяя, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Хабаровского края.

Более подробно органы государственной власти края, органы местного самоуправления и основы их правового положения в данном издании рассматриваются ниже.

**V. Хабаровский край имеет *свою официальную символику* – флаг и герб.**

Вопрос о разработке символов Хабаровского края впервые был поднят малым Советом Хабаровского краевого Совета народных депутатов в марте 1993 г. Советом был объявлен конкурс на разработку символов, утверждено положение о конкурсе, сформировано жюри<sup>196</sup>. 14.07.1994 г. Глава администрации края утверждает решение жюри и 28.07.1994 г.

---

<sup>196</sup> Текущий архив Законодательной Думы Хабаровского края. Решения краевого малого Совета двадцать первого созыва и документы к ним (№№40—73). 17 – 23 марта 1993 года. На 250 листах. Л. 205—208.

решением Хабаровской краевой Думой<sup>197</sup> флаг и герб утверждаются как государственные символы края и вносятся в Государственный геральдический регистр Российской Федерации с присвоением регистрационного номера 149.

В принятом позже Уставе Хабаровского края устанавливалось, что символика Хабаровского края и порядок её использования определяются краевыми законами (ст. 10). В 2001 г. Законодательной Думой Хабаровского края был принят Закон «О флаге и гербе Хабаровского края»<sup>198</sup>, которым установлены государственные символы Хабаровского края: флаг Хабаровского края и герб Хабаровского края (см. фото 8) и порядок их использования.

Край вправе иметь свой гимн<sup>199</sup>, определять столицу<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> См.: О положениях о флаге и гербе Хабаровского края: решение Хабаровской краевой Думы от 28.07.1994 №66-А // Вестник Хабаровской краевой Думы. Март – ноябрь 1994 г., №1.

<sup>198</sup> Закон Хабаровского края от 26.09.2001 №324 (ред. от 26.10.2016) // Первоначальный текст опубликован в Сборнике нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001. №7. (ч. 1).

<sup>199</sup> Автор обсуждал с Главой Администрации края В. И. Ишаевым предложение взять за основу гимна края мелодию [вальса российского, советского](#) композитора и дирижёра [М. А. Кюсса](#) «Амурские волны» в аранжировке оркестра штаба КДВО. Но дальше обсуждения дело не пошло в связи с серьёзным заблуждением руководителя оркестра.

<sup>200</sup> Устав края в п. 12.2. ст. 12 устанавливает, что «Административный центр Хабаровского края – город Хабаровск. Статус города Хабаровска как административного центра Хабаровского края определяется краевым Законом». См.: О статусе города Хабаровска – административного центра Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 23.04.1996 №43 (ред. от 27.07.2016) // Первоначаль-

и учреждать свои почётные звания и государственные награды<sup>201</sup>.

**VI.** Хабаровский край *является участником международных и внешнеэкономических связей* в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В соответствии с п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ координация этих связей относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Порядок координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению ими международных и внешнеэкономических связей установлен Федеральным законом от 04.01.1999 (ред. от 13.07.2015) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>202</sup>.

В крае эти вопросы регламентируются различными нормативными правовыми актами краевых органов государственной власти<sup>203</sup>.

---

ный текст документа опубликован в издании «Приамурские ведомости», №138, 02.07.1996. В Конституции штата Калифорния г. Сакраменто назван столицей штата.

<sup>201</sup> См.: О наградах Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 30.01.2013 №258 (ред. от 23.11.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, №1, 12.02.2013.

<sup>202</sup> СЗ РФ. 1999. №2, ст. 231.

<sup>203</sup> Как пример см.: О договорах Хабаровского края о международных и внешнеэкономических связях и межрегиональных договорах: Закон Хабаровского края от 26.04.2000 №217 (ред. от 25.01.2006) // Первоначальный текст документа

Закрепляя государственно-правовой статус края краевой Устав уделяет внимание и проблеме его изменения. Вслед за Конституцией РФ принципиально признавая возможность такой трансформации. «Изменение статуса Хабаровского края, – говорится в ч. 2.4 ст. 2 Устава, – возможно лишь на основе взаимного согласия Российской Федерации и Хабаровского края в соответствии с федеральным конституционным законом».

## **1.3 Ответственность Хабаровского края как субъекта Российской Федерации**

### **1.3.1 Понятие ответственности субъекта РФ в научной литературе**

Как уже было сказано выше ответственность субъекта РФ как самостоятельная составляющая понятия статус субъекта РФ воспринимается не всеми авторами научных работ в области регионального государственного строительства.

Такое отношение к данному вопросу во многом объясняется тем, что изучение вопроса конституционно-право-

---

опубликован в Сборнике нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. №4, 31.05.2000; О координации деятельности по развитию международных и внешнеэкономических связей Хабаровского края: постановление Губернатора Хабаровского края от 22.06.2011 №62 (ред. от 12.12.2015) // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. №6 (107) (Ч. 1), 12.07.2011.

вой ответственности в России показывает, что, это сравнительно молодой институт российского конституционного права. До революции научные труды по данной проблематике отсутствовали, за исключением обращения к отдельным вопросам федеративного устройства, например посвящённые суверенитету, в трудах Г. Еллинека, А. А. Жилина, Н. М. Коркунова, Н. Н. Палиенко, А. С. Яценко и др.

Правда, А. Гамильтона ещё в XVIII в. анализируя опыт американской конфедерации, настаивал на необходимости определения в законодательстве ответственности органов государственной власти штатов связывая её, прежде всего, с возможностью введения санкций<sup>204</sup> говоря, что «...для идеи закона, существенно, что бы он сопровождался санкциями или, говоря другими словами, что бы предусматривалось наказание за неповиновение». Характеризуя положение дел в конфедерации он отмечал, что «...важным дефектом существующей конфедерации являлось полное отсутствие САНКЦИЙ, обеспечивающих исполнение ею законов ...отсутствие возможности использовать силу против непокорных членов, – и далее говорит к чему может привести отсутствие санкция, – ... В каждом штате узурпаторы могут распоясаться и растоптать свободы народа, в то время как национальное правительство вправе реагировать на эти бесчин-

---

<sup>204</sup> САНКЦИЯ (лат. *sanction* – неуклонное, строжайшее постановление <sup>с</sup> *sancire* – постановлять, делать священным) – меры воздействия на личности, организации или государства; 2) части правовых норм (статей закона), содержащие указания на меры государственного воздействия в отношении нарушителей данных норм.

ства лишь выражением негодования и сожаления... Нельзя отрицать, что бывают случаи, когда национальное правительство вынуждено применять силу»<sup>205</sup>.

Начало научных исследований непосредственно в области государственно-правовой ответственности в России было заложено в 70-х гг. XX в. в трудах С. А. Авакьяна, а затем нашли своё продолжение в работах Н. А. Бобровой, Ю. П. Еременко, Ф. М. Рудинского и ряда других учёных.

В постсоветское время проблему конституционно-правовой ответственности изучали, как в целом по России (И. Н. Сенякин, 2001 г. и др.), так и в субъектах РФ (А. А. Кондрашев, 2001 – 2011 гг., А. С. Сучилин, 2003 г. и др.)

Анализ приведённой литературы и действующих в стране нормативных правовых актов позволяет сказать, что в юридической науке и практике юридическая ответственность рассматривается, как:

- дисциплинарная, административная, уголовная;
- гражданско-правовая (цивилистическая);
- конституционно-правовая (политико-юридическая).

Юридическая наука и учебная дисциплина «Конституционное право России» в общем, определились с понятием и основными составляющими конституционно-правовой (политико-юридической) ответственностью. Так И. Н. Сеня-

---

<sup>205</sup> Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 114, 146, 147, 188.

кин (2001 г.), отмечая своеобразие конституционно-правовой ответственности говорит, что «...она наступает не только за виновные действия, но и за неумелость, приспособленчество, конъюнктурность, опрометчивость в вопросах политики и т. д. Её сущность – отрицательная оценка политического проступка субъекта со стороны определённого класса, (группы или общества в целом)»<sup>206</sup>. Добавим лишь, что речь следует вести о правящем (властвующем) классе, группе, наконец, о народе в целом как носителе суверенитета и единственном источнике власти в демократическом правовом государстве с республиканской формой правления.

В 2011 г. А. А. Кондрашев скажет, что «конституционно-правовая ответственность есть самостоятельный вид юридической ответственности, и признается одним из существенных признаков такой отрасли как конституционное право России наряду с предметом и методом регулирования правоотношений»<sup>207</sup>.

Учебник по Конституционному праву РФ (2014 г.), уже более чётче формулирует это понятие, предлагая под конституционно-правовой ответственностью понимать закреплённую «...конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отве-

---

<sup>206</sup> *Сенякин И. Н.* Социальная ответственность и её виды. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. – М.: Юристъ. 2001. – С. 596.

<sup>207</sup> *Кондрашев А. А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф дис. д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 12.

чать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему диспозициями этих норм, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия»<sup>208</sup>. Авторы, так же, как и А. А. Кондрашев, высказывают мысль о том, что «...конституционно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности»<sup>209</sup>.

А вот вопросы конституционной (уставной) ответственности субъектов РФ, её места в российской правовой системе до настоящего времени исследуются крайне эпизодически, формулировки даются расплывчатые, связывая основание её наступления в основном, с деликтом<sup>210</sup>, оставляя без внимания ответственность за положение дел в субъекте<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> Конституционное право Российской Федерации: Учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / [И. А. Алжеев, И. Б. Власенко, Е. Ю. Догадайло и др.] / Отв. ред. С. И. Носов. – М.: Статут. 2014. С. 15.

<sup>209</sup> Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф дис. д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 12.

<sup>210</sup> ДЕЛИКТ (от лат. delictum – нарушение, вина) – гражданское, административное, дисциплинарное правонарушение, проступок, т.е. незаконное действие.

<sup>211</sup> В связи с этим считаем необходимым напомнить пример ответственности должностных лиц за бездействие, которое приводит Л. А. Велихов в своей работе «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», считающейся работой методологического плана, но представляющий собой уникальный даже для настоящего времени курс для вузов, действующих политиков, государственных и муниципальных служащих. Велихов в 1928 г. писал, что «...в Англии существует бытовой приём, не зафик-

Так, 2001 г. А. А. Кондрашев в диссертационном исследовании на основе общетеоретических положений попытался сформулировать понятие конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации как «...правовую связь (состояние), возникающую вследствие несоблюдения правовой нормы одним из участников конституционного правоотношения (органами государственной власти субъекта федерации), воплощённую в установлении нормативного требования, обращённого к субъекту федерации, подвергнуться государственному осуждению, и реализующуюся в применении государственно-принудительных средств в виде разнообразных ограничений (отмена или приостановление действия правового акта, принуждение к исполнению неисполненной обязанности, в том числе, и путем применения вооружённой силы), либо в восстановлении нарушенных прав или правопорядка, собственно, субъектом федерации под прямой угрозой использования государственного принуждения на основании существования особого свойства-суверенитета, принадлежащего исключительно федерации»<sup>212</sup>.

---

сированный в законодательстве. Устанавливается известная минимальная норма благоустройства в какой-либо отрасли хозяйства (например, в городе должно быть не более 2% неграмотных, смертность не должна превышать 20 человек на тысячу в год и т.п.) Когда сказанная норма нарушена, должностные лица отдаются под суд, так сказать, механически за бездействие власти». Подробнее см.: *Говоренкова Т. М.* Читаем Велихова вместе. – М.: Муниципальная власть, 1999. – С. 122.

<sup>212</sup> *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования Российской Феде-

А. С. Сучилин в кандидатской диссертации (2003 г.), поставив задачу «...обосновать понятие и значение конституционной (уставной) ответственности органов государственной власти субъектов РФ» предлагает понимать под ней «...обусловленную нормами Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) субъектов РФ необходимость органов государственной власти субъектов РФ отвечать за своё юридически и политически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения – претерпевать определённые лишения (последствия и т.д.)». При этом «...Основанием конституционной (уставной) ответственности выступает конституционный (уставный) **деликт** (правонарушение), представляющий собой неправомерное деяние (действие или бездействие) соответствующих субъектов, которое причинило либо могло причинить ущерб (вред) соответствующим конституционным (уставным) правоотношениям»<sup>213</sup> (выделено нами, Б.Х).

Такое же понимание конституционно-правовой ответственности субъектов РФ и в ряде учебных пособий.

Так авторы учебного пособия «Региональное право» выделяют «...семь видов конституционно-правовых деликтов депутатов законодательного органа государственной вла-

---

рации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 18.

<sup>213</sup> Сучилин А. С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Государственно-правовые вопросы: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Челябинск, 2003. – С. 8, 11.

сти»<sup>214</sup> закреплённых в нормативных правовых актах дальневосточных субъектов РФ, но ни один из них не связан с общим положением дел в субъекте. Что касается ответственности органов государственной власти субъектов РФ, то здесь авторы ограничились перечислением норм федерального законодательства.

В учебнике «Уставное право города Москвы» говоря об основаниях досрочного прекращения полномочий Мэра Москвы авторы пишут, что большинство таких «...представляет собой „рядовые“ случаи, распространяемые на всех политиков и государственных служащих (смерть; отставка по собственному желанию, признание судом недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в законную силу обвинительного приговора суда; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утрата гражданства Российской Федерации). К иным случаям досрочной отставки высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ относятся случаи отрешения его от должности главой государства в рамках так называемого института федерального вмешательства в дела субъекта РФ»<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> Региональное право: Учебник / под ред. засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной. 1-е изд. – Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии. 2008. – С. 304.

<sup>215</sup> Уставное право города Москвы: Учебник / Отв. ред. А. Н. Писарев. – М.: Московский городской университет управления Правительства Москвы. 2009. –

Говоря об ответственности Московской городской Думы, авторы учебного пособия отмечают, что основаниями для досрочного прекращения полномочий Мосгордумы являются: принятие Думой решения о самороспуске в порядке, предусмотренном законодательством города Москвы; роспуск Думы Мэром Москвы (основания роспуска парламента установлены федеральным законодательством); вступление в силу решения Московского городского суда о неправомерности данного состава депутатов Думы, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; роспуск Думы Президентом РФ по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством.

Таким образом, во-первых, несмотря на то, что имеется значительное число публикаций, посвящённых различным видам ответственности, в том числе и конституционно-правовой ответственности, конституционная (уставная) ответственность субъектов РФ ещё не выделяется в качестве самостоятельного вида ответственности.

Во-вторых, единого понимания данного института в научных кругах ещё не сложилось.

В-третьих, возникновение конституционно-правовой ответственности связывают, в основном, с деликтом, а не с положением дел в субъекте Федерации.

В-четвёртых, говоря об *ответственности субъекта Федерации* необходимо понимать, что закрепление таковой

за субъектом Федерации, одновременно закрепляет её за региональными органами государственной власти органами местного самоуправления и их должностными лицами.

### 1.3.2 Правовая регламентация уставной (политико-правовой) ответственности Хабаровского края

Анализ устава Хабаровского края позволяет сказать, что уставная (политико-юридическая) ответственность в крае устанавливается за:

– невыполнение или нарушение краевых нормативных правовых актов (п. 6.3. ст. 6). Частью 17 п. 30.3 ст. 30 Думе предоставлено право устанавливать административную ответственность за нарушение Устава края, краевых законов и иных нормативных правовых актов края<sup>216</sup>;

– за принятые органами государственной власти и местного самоуправления решения. Уставом ответственность возлагается на:

\* должностных лиц органов исполнительной власти края в соответствии с федеральными и краевыми законами (ст. 40);

\* население и органы местного самоуправления муниципальных образований за решение вопросов местного значения (ст. 52).

Что касается Законодательной Думы Хабаровского края,

---

<sup>216</sup> Подробно вопросы административной ответственности рассмотрены автором в специальном издании. См. *Хачатурян Б. Г.* Административное право субъектов Российской Федерации: Историко-правовое исследование и учебное издание (курс лекций). – Сочи – Хабаровск. 2017.

то в связи с тем, что это коллегиальный орган и ответственность Дума несёт коллективную, то ст. 33 Устава устанавливает, что полномочия Думы могут быть прекращены досрочно в случае:

- роспуска Думы Губернатором края по основаниям, предусмотренным Уставом края (п. 33.2 и ч. 33.2.1);
- вступления в силу решения краевого суда о неправомочности данного состава депутатов Думы, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Институт ответственности российских губернаторов<sup>217</sup> в постсоветское время находится в динамике. Наиболее качественные изменения он претерпел во время президентства Д. А. Медведева. Уже во втором своём послании Федеральному Собранию (12.11.2009 г.) Д. А. Медведев предложил «В уставы и конституции субъектов Федерации... включить статьи о ежегодном отчёте руководителей исполнительной власти перед местным парламентом – по аналогии с Кон-

---

<sup>217</sup> Политическую ответственность российских губернаторов, по мнению отдельных авторов, следует определять через их обязанность претерпеть неблагоприятные последствия в результате поведения, связанного с осуществлением ими государственной власти». См.: *Вихляева А.А., Наумкина В. В.* Политическая и юридическая (конституционная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. №6. – С. 39; *Комягин Д. Л.* Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства // Реформы и право. 2015. №4. – С. 19; *Гаринов Р. Ф.* Основания политической ответственности российских губернаторов // Вестник Поволжского института управления. 2016. №5 (56). – С. 23.

ституцией России»<sup>218</sup>. В 2012 г. федеральным законодателем были возвращены прямые выборы губернаторов, что позволило вернуть возможность их отзыва со стороны избирателей.

Устав Хабаровского края в отношении ответственности Губернатора устанавливает, возможность досрочного прекращения исполнения полномочий в связи с:

- \* отрешением его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия Думой;

- \* отрешением его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;

- \* вступлением в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

- \* отзывом избирателями, зарегистрированными на территории края, на основании и в порядке, установленных федеральным и краевым законами.

Дума вправе выразить недоверие Губернатору края в случае:

- а) издания им актов, противоречащих российской Конституции, федеральным законам, Уставу края и краевым законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор края не устранит указанные про-

---

<sup>218</sup> РИА Новости <https://ria.ru/politics>. 12.11.2009.

тиворечия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Устава края и краевых законов, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

в) ненадлежащего исполнения Губернатором края своих обязанностей.

Таким образом, должностные лица края становятся субъектами конституционно-правовой ответственности, если их деяния (действие либо бездействие) нарушают нормы Конституции РФ, Устава края, федерального и регионального законодательства, а также, если они не исполняют свои конституционные обязанности или же злоупотребляют своими правами.

Мерой конституционной ответственности является досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) государственного органа либо органа местного самоуправления (должностного лица). Но как показывает анализ исполнения норм связанных с ответственностью органов и должностных лиц края и муниципалитетов, население эти нормы совершенно не использует, что требует дальнейшего их реформирования.

Ответственность краевых государственных и муниципальных служащих регламентируется соответствующими

федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами. Этот вопрос будет рассмотрен ниже в специальном параграфе.

Поводя итог анализу ответственности субъектов Федерации можно сделать вывод о том, что она представляет собой правовое состояние возникающие вследствие несоблюдения нормативных правовых норм субъекта РФ органами государственной власти, органами самоуправления и их должностными лицами реализуемое посредством применения к субъекту в лице органа власти, органа самоуправления, должностного лица особых установленных региональным законодательством мер воздействия.

Проведённое исследование конституционных положений позволяет сделать вывод о том, что под субъектом РФ понимается часть российского федеративного государства, населённая гражданами РФ, обладающими всей полнотой государственной власти в пределах определённых Конституцией РФ, конституцией (уставом) субъекта Федерации и российским законодательством.

Под статусом Хабаровского края необходимо понимать совокупность закреплённых российским законодательством государственно-правовых признаков, характеризующих край равноправным субъектом Российской Федерации, а также гарантий их осуществления.

# **Глава 3. Устав Хабаровского края как основной источник уставного права края**

## **§1 Структура, основное содержание и место Устава Хабаровского края в правовой системе России**

### **1.1 Структура и основное содержание Устава Хабаровского края**

Рассматривая конституции (уставы) субъектов РФ как источник конституционного права Я. А. Зорина в своём диссертационном исследовании отмечает, что «...при анализе конституций (уставов) субъектов Федерации важно выявить общее, особенное и единичное в их содержании. Общенаучный термин „общее“ позволяет выделять признаки, которые присущи всем источникам конституционного права, в том числе и конституциям (уставам) субъектов Федерации. Понятие „особенного“ характеризует специфические черты, которые присущи конституциям (уставам) субъектов Феде-

рации в отличие от иных нормативных правовых актов как источников конституционного права. Что же касается понятия „единичного“, то указанный термин позволяет охарактеризовать особенности, присущие отдельным конституциям и уставам конкретных регионов России, причём данные особенности могут иметь не только закономерный и объективный, но и случайный характер»<sup>219</sup>.

Рассматривая Устав Хабаровского края, как документ определяющий статус края и говоря об «общих» признаках необходимо отметить, что данный нормативный правовой документ базируется на следующих положениях российской Конституции:

– Российская Федерация – Россия есть демократическое<sup>220</sup> федеративное правовое государство с республикан-

---

<sup>219</sup> Зорина Я. А. Конституция (Устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2008. – С. 11.

<sup>220</sup> Говоря о демократии необходимо разобраться с эволюцией данного термина и его современным пониманием, что требует небольшого пояснения. Во-первых, единого понимания термина «демократия» за всю историю его применения не сложилось. Так Аристотель рассматривал демократию как **правление большинства неимущих граждан в интересах исключительно данного большинства**. [Исходя из этого определения самым демократическим государством была Советская Россия в Конституции которой (1918 г.) в ст. 1 закреплялось, что «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам». Но западным миром Советская Россия не признавалась демократическим государством]. На этой же позиции стояли и отдельные авторы «Федералиста» чем собственно и объясняется отсутствие в Конституции США в ред. 1787 г. харак-

ской формой правления;

---

теристики её как демократической. Более того, на наш взгляд, содержание Конституции США долгие годы вообще не вписывалось в понятие «демократия» так как не давала многих гражданских и политических прав значительным слоям населения (рабам, женщинам, неимущим). Так 13-я поправка к Конституции США (об отмене рабства) вступила в силу 06.12.1865 г. после того, как её ратифицировали необходимые три четверти штатов (27 из существовавших на тот момент 36-и). Однако некоторые штаты пошли на этот шаг (ратификации 13 поправки) более ста лет спустя. Например, в Кентукки это было сделано лишь в 1976 г., штат Миссисипи, спустя 148 лет после того, как федеральная конституция вступила в силу на всей территории страны, – в 1995 г. Но только 07.02.2013 г. директор Федерального реестра США Чарльз Барт объявил о том, что поправка официально ратифицирована. Негры формально получили право избирать в 1870 г., но смогли полностью реализовать его только в 1965 г. 19-я поправка к Конституции США вводящая активное [избирательное право для женщин](#) была принята 18.08.1920 г. То есть конституция была классовой, так как долгие годы выражала, прежде всего, интересы белых собственников мужчин, имеющих право защищать свои свободы с оружием в руках. Во-вторых, в конце XX начале XXI вв. в понимании американского истеблишмента демократическим является только то государство, которое идёт в фарватере политики США. Ярчайший пример тому отношение США к Саудовской Аравии и КНДР, Ирану, Венесуэле во втором десятилетии XXI столетия. То есть использование этого термина американцами в новейшее время больше напоминает рекламный ролик с целью продать эту самую «демократию». Причём не важно, каким способом: деньгами (подкупом), санкциями, военной силой, государственным переворотом в форме «цветной революции» и т. д. лишь бы это давало прибыль американским банкирам. Связку между понятием «демократия» и банкиры хорошо раскрыл 39 президент США Дж. Картер отмечавший, что «США – это олигархическая, а вовсе не демократическая страна. Американская демократия – это подделка, в зависимости от того сколько денег вкачивают в неё олигархи, которые контролируют страну и национальные СМИ, а также решают кто будет занимать важные посты – вплоть до президентского» (цит. по: М. Мельник. Демократия на экспорт, олигархия внутри. Америке поставлен диагноз // Радио Sputnik. 06.08.2015. В-третьих, Евросоюз, так же, как и США, в понимании термина «демократия» исполь-

- высшей социальной ценностью в государстве, объектом его заботы и защиты является человек, его права и свободы;
- носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ;
- край является равноправным субъектом РФ, имеет свой устав и законодательство<sup>221</sup>;
- федеративное устройство Российской Федерации осно-

---

зует двойные стандарты. Подтверждение такого подхода могут служить два примера: первый, моментальное принятие бывших прибалтийских республик СССР после его распада в Евросоюз и даже в НАТО; и второй, предупреждение Каталонии о непринятии её в состав Евросоюза, если она выйдет из состава Испании, по итогам *референдума*. Можно говорить, что в Европе в начале XXI столетия нет ни каких демократических принципов. В-четвёртых, в современной политологии искажены многие понятия: коммунизм, социализм, гуманизм, либерализм, демократия и т. д. В России они зачастую используются как ругательство. В-пятых, отсутствие чётких понятий данного термина приводит к появлению таких терминов как «пролетарская и буржуазная демократия», «социалистическая демократия», «управляемая демократия», «парламентская демократия», «либеральная демократия», «нелиберальная демократия», «классическая демократия» и т. п. Список этот можно продолжать до бесконечности, но уже он, позволяет сказать, что в XXI в. демократия находится в кризисе. Исходя из всего вышесказанного, напрашивается вывод о том, что авторы оперирующие понятием «демократия» должны, прежде всего, определиться с его наполнение. В данном издании автор исходит из понимания демократии сформулированного в глоссарии.

<sup>221</sup> Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что не все субъекты РФ употребляют термин «краевое, областное... законодательство» в своих конституциях (уставах) заменяя его термином «система нормативных правовых актов». В Уставе Хабаровского края термин «краевое законодательство» употребляется несколько раз: в п. 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 16.1.2, 37.1, 65.2, 65,3, статьях 18, 68.

вано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;

– государственная власть осуществляется на основе её разделения на законодательную, исполнительную и судебную;

– местное самоуправление представляет самостоятельную систему реализации народовластия.

Специфические черты, «особенности» Устава Хабаровского края вытекают из анализа соответствующих статей Конституции Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 66 Конституции России, статус<sup>222</sup> края определяется Конституцией РФ и Уставом края, который принимается краевым законодательным (представительным) органом. Ссылка здесь на устав края как на закон, являющийся вторым после Конституции РФ правовым актом, определяющим правовой статус края, закрепление обязанностей Конституционного Суда РФ рассматривать дела о соответствии уставов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции (ст. 125) и разрешать споры о компетенции между федеральными органами государственной власти и высшими органами государственной власти субъектов Федера-

---

<sup>222</sup> Статус (лат. status – состояние, положение) – правовое положение, состояние.

ции, означает, что устав получил конституционную защиту, по форме и по содержанию являясь нормативным правовым актом, обладает высшей юридической силой в системе правовых актов края<sup>223</sup>. Все иные региональные законы, подзаконные акты и акты органов местного самоуправления должны соответствовать уставу субъекта Федерации.

Как видим, Конституция РФ в общих чертах формулирует вопрос о предмете конституционного (уставного) регу-

---

<sup>223</sup> Анализируя региональное уставное нормотворчество в первой половине последнего десятилетия XX столетия, И. А. Умнова делает вывод о том, что в сложившейся, на тот момент, практике можно выделить, по меньшей мере, три подхода к предмету уставного регулирования. Первый – устав по структуре и содержанию является документом, закрепляющим основы организации государственной власти и местного самоуправления в области (крае). Другой подход. Устав – это местная конституция. Он выполняет функцию как государственного, так и социального документа, регулирующего в единстве государственное и общественное устройство, взаимоотношения между человеком, гражданином, народом, населением, с одной стороны, и государственной и местными властями, – с другой. По структуре такой устав напоминает «слепок» с федеральной Конституции. Третий подход – попытка соединить задачу конституционного регулирования с закреплением автономии области (края), её самостоятельности в финансово-экономических отношениях, природопользовании, управлении и распоряжении собственностью как субъекта Федерации. В данном случае в уставных актах не просто перечисляются права области (края) на самостоятельное принятие бюджета, собственную налоговую систему, самостоятельное осуществление прав владения, пользования и распоряжения областной (краевой) собственностью, но и определяется также порядок их реализации в условиях конкретной области (края), такой подход является преобладающим и предопределяет, несмотря на различие вариантов структурирования уставных документов, их немалое сходство в предмете регулирования (см.: Умнова И. А. Устав области (края): первый опыт. – М.: ИНИОН РАН, 1995. – С. 17).

лирования на уровне субъектов России. Казалось бы, функциональная, организационная и регулятивная составляющая конституций (уставов) субъектов Федерации должна была раскрыться в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как об этом говорит ст. 77 Конституции РФ, но анализ этого закона показывает, что этого не произошло. Мало того, называя законом об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ закон не формулирует этих принципов<sup>224</sup>, рассосредоточив нормы которые необходимо отразить в региональных уставах более чем в 90 статьях, причём количество таких статей часто меняется, в результате чего региональным законодателям приходится постоянно вносить изменения и дополнения в свои региональные конституции (уставы).

Указанные выше пробелы в федеральном нормативировании устраняются краевыми нормотворцами путём формирования «единичных» черт Устава Хабаровского края, проявляющиеся в его содержании, то есть такую, которая используется при построении конституций во многих странах мира, но со своими специфическими региональными особенностями.

---

<sup>224</sup> Закон имеет статью «Принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации». Но организация органов и их деятельность – это два разных понятия.

Устав состоит из преамбулы и 14 глав: «Общие положения», «Основы государственно-правового положения Хабаровского края», «Административно-территориальное устройство Хабаровского края», «Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Хабаровском крае», «Законодательная (представительная) власть Хабаровского края», «Исполнительная власть Хабаровского края», «Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти Хабаровского края», «Судебная власть», «Обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности», «Местное самоуправление», «Экономическая основа деятельности органов государственной власти Хабаровского края»<sup>225</sup>, «Основы социально-культурной сферы Хабаровского края», «Порядок изменения Устава Хабаровского края», «Заключительные и переходные положения».

Наличие в Уставе края вступительной части – преамбулы обычная в мировой конституционной практике декларация приверженности конституционализма, превращение субъекта Федерации в рациональную организацию публичной власти для осуществления задач в рамках права. Характеризуя значение преамбулы, судья Конституционного Су-

---

<sup>225</sup> Название главы изменено Законом Хабаровского края от 25.05.2005 №273. На наш взгляд, старое название «Экономическая и финансовая основа Хабаровского края», более полно отражало суть данной главы, а содержание главы раскрывало суть этих понятий применительно к субъекту Федерации. Но это как раз пример того, что изменения в устав, не всегда точно отражающие суть вопроса, вносятся в соответствии с изменениями федерального законодательства.

да РФ Б. С. Эбзеев пишет «...преамбула является составной частью Конституции и имеет для законодательной и исполнительной власти не только моральную, но и юридическую силу, а судами должна восприниматься в качестве осязаемой, с помощью которого выверяется адекватность истолкования конституционных норм, содержащихся в разделах, главах и статьях Конституции»<sup>226</sup>.

Как видно из структуры Устава, Устав Хабаровского края, в отличие от Конституции РФ, не выделяет в своём содержании основ уставного строя Хабаровского края как субъекта РФ, но анализ уставных статей позволяет говорить о том, что Устав края, устанавливая начала государственного строя края как субъекта Федерации, воспроизводит основы конституционного строя России. Так, подкрепляя идеи федеративного устройства Российской Федерации, в Уставе, в отличие от многих конституций республик в составе РФ (в ред. до 2003 г.)<sup>227</sup>, отсутствовали и отсутствуют претензии на государственный суверенитет либо статус государства<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2009. – С. 39.

<sup>227</sup> Например, ст. 1 Конституции Республики Саха (Якутия) объявляла Республику суверенным, демократическим и правовым государством, а в ст. 78 Конституции Тувы говорилось о том, что Верховный Хурал по представлению Президента Республики Тува решает вопросы войны и мира.

<sup>228</sup> Для Дальневосточных субъектов РФ такая запись в основном законе очень существенна, так как она ставит правовой заслон сепаратистским тенденциям. При этом необходимо учитывать, что на территории Дальнего Востока ещё высказываются идеи возрождения Дальневосточной Республики.

Но при этом уже в ч. 2 ст. 2 край определяет себя равноправным субъектом Федерации.

В Уставе прямо закрепляется отказ от выхода из состава Российской Федерации. «Хабаровский край является субъектом Российской Федерации, неотделим от неё и не имеет права выхода из состава Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2).

Устав определяет применительно к краю принцип народовластия. Статья 3 устанавливает, что «...единственным источником власти в Хабаровском крае является народ Российской Федерации, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти Хабаровского края и органы местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края».

Уставом края устанавливается, что в крае признаются и гарантируются конституционные права и свободы, охрана чести и достоинства человека и гражданина. Наряду с терминами «человек» и «гражданин», Устав употребляет такое понятие, как «лица, постоянно проживающие на территории края», гарантируя для них дополнительные льготы за счёт материальных, финансовых и иных средств Хабаровского края.

Устав определяет идеологию власти, главный принцип которой – парламентаризм, предусматривающий особую систему организации государственной власти, основанную на принципах разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и их самостоятельности, верхо-

венства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка. Исходя из этого принципа регламентируется механизм образования и функционирования органов государственной власти, суть которого определена Конституцией РФ и сводится к тому, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Устав вслед за Конституцией Российской Федерации признает и гарантирует населению края право на местное самоуправление, определяя, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Хабаровского края.

Применительно к краевым условиям Устав включает положения об образовании, науке, культуре, физической культуре и спорте, об организации охраны здоровья населения края, о социальной защите и занятости населения как основы социально-культурной сферы края.

Определяется порядок изменения Устава края, и заканчивается Устав главой «Заключительные и переходные положения».

## 1.2 Место устава Хабаровского края в правовой системе Российской Федерации

Общественные отношения, регулируемые Уставом субъекта Федерации, ставят вопрос перед научными кругами об определении места данного документа в российской правовой системе. Одним из первых исследователей данного вопроса была И. А. Умнова, отдельные её выводы уж упоминались выше, затем вышел ряд статей в 1998 г. появляются первые диссертационные, а затем и монографические исследования.

Авторы статей, диссертационных и монографических исследований в своих мнениях разделились на две группы. Первая группа сложилась с первых дней появления у всех российских субъектов права разрабатывать региональные конституции (уставы), которые в связи с неопределённостью статуса данного документа и отсутствием на протяжении длительного времени его содержания в федеральном законодательстве стали характеризовались «мини конституциями»<sup>229</sup>, «малыми конституциями»<sup>230</sup>, «малыми региональными

---

<sup>229</sup> Федеративный договор. Документы. Комментарии / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенков, Ю. А. Тихомиров. – М., 1994. – С. 103.

<sup>230</sup> Петров Н. «Малая конституция» большой области // Юридический вестник. 1996. №1. – С. 3—8.

ми конституциями»<sup>231</sup>, основным законом субъекта Федерации<sup>232</sup>, осуществляющим учредительные функции<sup>233</sup>.

Вторая группа исследователей, опираясь на ст. ст. 66 и 77 Конституции РФ выделивших конституцию и устав субъекта РФ из регионального законодательного поля, не называет их основным законом субъекта РФ, а говорит о них как об особом региональном нормативном правовом акте, регулирующем общественные отношения в рамках определённых федеральным законодательством.

Этой точки зрения придерживался и автор данного исследования при разработке первой редакции Устава Хабаровского края. По мнению автора определять конституцию (устав) субъекта РФ как основной региональный **закон** не соответствует сути данного документа, так как в соответствии со ст. 5 Конституции РФ конституции (уставы) субъектов РФ не охвачены общим понятием «законодательство»<sup>234</sup>, а значит это не закон, а особого вида нормативный правовой документ. И как результата в Уставе термин «основной за-

---

<sup>231</sup> Матузов Н. И. Политико-юридические коллизии и способы их разрешения / Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. На примере Саратовской области. – Саратов, 1997. – С. 36.

<sup>232</sup> Калашиников О. А. Устав области как основной закон субъекта Российской Федерации: Теоретико-правовые проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. 2002.

<sup>233</sup> См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации (Отв. ред. В. А. Кряжков. – М.: ООО «Городец-издат». 2002. – С. 215.

<sup>234</sup> Ст. 5 устанавливает, что республика имеет свою конституцию и законодательство, край область... – свой устав и законодательство.

кон» отсутствует.

Говоря о термине «основной закон» применительно к конституции необходимо отметить, что он появился в российском праве в Конституции РСФСР принятой в 1918 г. В то время ВЦИК РСФСР как высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган Республики издавал «собственные декреты и распоряжения». Декреты и распоряжения издавал и Совет Народных Комиссаров. Поэтому термин «основной закон» применительно к Конституции чётко определял её место в системе нормативных правовых актов Республики: Конституция – **основной закон**. Затем он был внесён в Конституцию СССР 1924 г. и во все последующие редакции конституций СССР, союзных и автономных республик.

В Конституции Российской Федерации (1993 г.) термин «основной закон» отсутствует.

Конституции (уставы) не являются и учредительными документами субъектов РФ, так как не учреждают ни один субъект Российской Федерации. Полный состав субъектов РФ перечислен в ст. 65 Конституции РФ. Конституция России так же устанавливает (ст. 66), что их статус определяется, прежде всего, Конституцией РФ и может быть изменён только по взаимному согласию с Российской Федерацией. Статья 77 Конституции РФ предоставив субъектам Федерации право самостоятельно устанавливать систему региональных органов государственной власти здесь же ограничи-

вает эту самостоятельность двумя барьерами, установив, что система должна соответствовать, во-первых, основам конституционного строя и, во-вторых, общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Статья даже не предусматривает право субъекта РФ на собственную судебную систему.

Кроме того, конституции (уставы) субъектов РФ являясь подзаконными актами в правовой системе РФ, только лишь фиксируют федеральные нормы применительно к конкретному субъекту РФ. При этом приблизительно на 90 процентов они воспроизводят федеральные правовые нормы и лишь на 10 процентов представляют плод собственного (регионального) нормотворчества.

Таким образом, называть эти документы конституциями, на наш взгляд несколько не логично. Здесь больше подходит именно термин «устав».

Несколько иное положение с Конституцией Республики Крым. Республика вошла в состав России, приобретя независимость от Украины<sup>235</sup>, со своей конституцией (Конститу-

---

<sup>235</sup> Возможности такого возврата территории из одной бывшей республики развалившегося союза в другую предвидели авторы «Федералиста» замечая, что «Если Союзу будет положен конец, тогда штаты, осуществляющие передачу прав на принципе федерального компромисса, с исчезновением мотивов для передачи прав будут склонны потребовать возвращения земель». Характеризуя возможные войны между бывшими составными частями единого союзного государств они отмечали, что «Война между штатами в первый период их отдельного существования будет сопровождаться куда большими бедами, чем обычно бывает

ция Автономной Республики Крым, принята 21.10.1998 г.). Судьба Конституции Республики Крым как бы повторила историю конституций штатов США<sup>236</sup>.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что Устав Хабаровского края – это высший нормативный правовой акт субъекта РФ как государственно-территориально-го образования закрепляющий в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственно-правовой статус Хабаровского края в рамках и порядке определённых федеральным законодательством, что и закреплено в ст. 1 Устава края<sup>237</sup>.

---

у государств, давно имеющих регулярную военную силу». Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 60, 66.

<sup>236</sup> Так штат Делавэр обзавёлся собственной конституцией в 1776 г. одновременно с провозглашением себя штатом; Конституция штата Калифорния была принята 13.11.1849 г. Как штат США «Калифорния» он был образован 09.09.1850 г. Как пишет Н. Н. Яковлев в предисловии к «Федералисту» «Цель (принятия собственных конституций в штатах, Б.Х) понятна – быстро и до основания разорвать путы метрополии». Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 5. То есть штаты США входили в состав США как самостоятельные государства со своими конституциями, что полностью соответствовало сути этих документов как конституций. Вступающие в последующем в состав США штаты принимали свои конституции теперь уже по аналогии со «старыми» штатами.

<sup>237</sup> Статья гласит, что: «Устав Хабаровского края – высший нормативный правовой акт Хабаровского края, в котором в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом определяется государственно-правовой статус Хабаровского края, основы его административно-территориально-го устройства, система органов государственной власти Хабаровского края, по-

Этот вывод подтверждает и анализ действующих уставов дальневосточных субъектов РФ:

во-первых, предметом правовой регламентации в уставах являются элементы государственно-правового статуса соответствующего субъекта Федерации, включающие в себя организацию государственной власти, механизм осуществления государственной власти, права, свободы и обязанности жителей соответствующих субъектов, территориальное устройство, организацию местного самоуправления, внешние связи, бюджет и финансы, государственную символику;

во-вторых, что все иные региональные нормативные правовые акты должны соответствовать уставу региона.

Таким образом, Устав Хабаровского края вместе с Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов Федерации вносит важнейший вклад в создание правового поля на федеральном и региональном уровнях. Работа по приведению этого поля в строго сбалансированную и максимально непротиворечивую систему во главе с федеральной Конституцией продолжает оставаться насущной необходимостью.

---

рядок их образования и полномочия, формы участия граждан в деятельности краевых органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также иные положения, не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Устав Хабаровского края имеет прямое действие, применяется на всей территории Хабаровского края и может быть изменён в порядке, определённом Уставом края».

## **§2 Уставные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Хабаровском крае**

Современное состояние российского общества характеризуется отчётливо ощутимой тенденцией к усилению роли государства. Социологические опросы показывают растущую готовность большинства населения принять даже авторитарные методы руководства. В этих условиях все более актуальной становится задача юридического закрепления основных прав и свобод человека и гражданина. Как правило, такое закрепление прав и свобод находит своё отражение в основном законе государства, но для федеративных государств характерным является тот момент, что многие субъекты Федерации пытаются на своём уровне не только повторить права и свободы из федеративной Конституции, но и зачастую дать своим гражданам свои региональные специфические права и свободы. Не стоят в стороне от этой деятельности и субъекты Российской Федерации.

Регламентация прав, свобод и гарантий осуществляется в конституциях и уставах с разной степенью подробности, однако, обычно этому посвящаются специальные главы, и они, как правило, расположены одними из первых в уста-

ве края, области...<sup>238</sup>. Причём, отдельные субъекты просто переписывают гл. II Конституции Российской Федерации, другие – дают её вольный пересказ и т. д. На наш взгляд, роль устава края, области... заключается не в повторении основных прав и свобод человека и гражданина, а в определении гарантий их реализации применительно к историческим традициям и экономическим возможностям территорий, конкретизации этих прав и свобод на региональном уровне, в формировании системы так называемых областных, краевых, окружных прав и свобод жителя данного региона.

Устав Хабаровского края, не повторяя дословно гл. II российской Конституции, акцентирует внимание на отдельные конституционные права жителей края и их гарантии. Появление в Уставе этого раздела – не прихоть законодателей края. Таковы были требования многих жителей края, обосновывались они тем, что, во-первых, права и свободы, закреплённые в Конституции Российской Федерации, могут оказаться формальными; во-вторых, каждый житель края должен, открыв Устав, увидеть перечень своих прав и сво-

---

<sup>238</sup> Эта тенденция характерна для большинства российских дальневосточных субъектов. Напр.: Раздел II Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) «Права, свободы и обязанности человека и гражданина»; гл. 4 Устава Хабаровского края «Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Хабаровском крае»; гл. II Устава Приморского края «Права и свободы человека и гражданина»; гл. 2. Устава Камчатской области «Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Камчатской области».

бод, убедиться, что край следует общегосударственным ориентирам; в-третьих, Устав содержит и некоторые положения, которые носят чисто региональный характер; в-четвертых, в Уставе прописаны не только права и свободы, но и гарантии этих норм со стороны краевых органов государственной власти, что отвечает идее правового государства о взаимной ответственности государства и личности.

Так, Устав, закрепляя правовой статус личности в Хабаровском крае, подчёркивает, прежде всего, что «...признаются и гарантируются права и свободы, охрана чести и достоинства человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации». Устав выделяет экономические, общественно-политические, социально-культурные права и свободы. Сосредоточивает внимание на праве на жилище, на социальное обеспечение и социальную защиту, на информацию о положении дел в крае, на благоприятную окружающую среду, на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Устав определяет, что политическими правами и свободами обладает население края как часть народа Российской Федерации. Введение данного термина в Устав не случайно. Понятие «население края» вытекает из конституционной нормы о многонациональном народе Российской Федерации как носителе суверенитета и единственном источнике власти. Поэтому здесь под населением края понимаются граждане Российской Федерации, проживающие на террито-

рии Хабаровского края и реализующие политические права и свободы в пределах края в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Уставом края. То есть Устав рассматривает население края как источник и субъект государственной власти, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления, наделяет его особым статусом и правосубъектностью.

Введя такое понятие, как «лица, постоянно проживающие на территории Хабаровского края»<sup>239</sup>, Устав предусматривает возможность расширения прав и свобод для этой категории граждан Российской Федерации.

В отдельных дальневосточных уставах особое внимание уделено национально-историческому составу населения, защите аборигенных народов, национальных меньшинств, проживающих на территориях соответствующих субъектов Федерации<sup>240</sup>. В Уставе Хабаровского края этому посвящены ст. 19 («Гарантии прав национальных меньшинств») и ст. 20 «Права жителей северных территорий Хабаровского края на социальную защиту», в соответствии с которой «Орга-

---

<sup>239</sup> Лицами, постоянно проживающими на территории Хабаровского края, признаются граждане Российской Федерации, проживающие в Хабаровском крае в порядке, определяемом федеральными законами (ч. 13.3. ст. 13 Устава).

<sup>240</sup> Напр.: ст. 2 Устава Приморского края провозглашает, что «...на территории Приморского края признаются и гарантируются неотъемлемые права проживающих в нем народов, малочисленных этнических общностей на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций».

ны государственной власти Хабаровского края обеспечивают условия для реализации прав и законных интересов жителей северных территорий, коренных малочисленных народов посредством реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ Хабаровского края»<sup>241</sup>.

В развитие данного уставного положения в крае принят ряд законов. Так, принятый в 1996 г. Закон Хабаровского края «Об общине коренных малочисленных народов Севера»<sup>242</sup> устанавливал правовые основы хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории края, и направлен на создание условий для возрождения и развития самобытной экономики, национальных традиций и обеспечения социальной за-

---

<sup>241</sup> На день подготовки данного издания в международном праве имелся документ жестко регулирующий права коренных малочисленных народов – Конвенция МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.), но Россия не участвует в Конвенции. Подробнее о данной проблеме См.: *Хачатурян Б. Г.* «Вопросы государственного протекционизма в области законодательного обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Дальнего Востока России» // Тезисы выступления на парламентских слушаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / Материалы парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросу «О ратификации Конвенции 169 МОТ „О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах“ Москва. 22 ноября 1994 г.» – М.: Изд-во Гос. Думы. 1994. С. 137—138.

<sup>242</sup> Закон Хабаровского края от 29.05.1996 №46 // Законы Хабаровского края. 1994 – 1999. Т. 1. 1999. С. 477. Закон отменён.

щиты коренных малочисленных народов Севера.

Принятый в 2001 г. Закон Хабаровского края «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае»<sup>243</sup> определяет правовой статус, компетенцию, порядок избрания и прекращения полномочий уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае в целях обеспечения прав коренных народов на самобытное социальное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования.

Одной из тенденций государственного строительства в субъектах РФ является стремление субъектов не только зафиксировать те или иные права, но и создать механизм защиты этих прав на региональном уровне. И к началу XXI в. в большинстве субъектов РФ сложилась система защиты прав и свобод человека и гражданина. Система эта состоит как бы из двух частей. Первоначально это были комиссии по правам человека созданные при главах исполнительной власти в большинстве регионов РФ. Затем, после принятия Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>244</sup>, стали

---

<sup>243</sup> Об Уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края №351 от 27.11.2001 №351 (ред. от 21.12.2016) // Первоначальный текст опубликован в Сборнике нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001. №11 (1).

<sup>244</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 №1 // СЗ РФ. 1997.

приниматься законы субъектов Федерации, вводившие институт омбудсмана в региональное правовое поле<sup>245</sup>. Первым субъектом РФ на Дальнем Востоке, учредившим и реально обеспечившим деятельность института Уполномоченного по правам человека, стала Амурская область.

В Хабаровском крае возможность введения института Уполномоченного появилась в 1998 г., когда в Устав края было внесено дополнение о том, что Законодательная Дума Хабаровского края назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в крае, действующего в соответствии с краевым законом. 31.05.2000 г. Законодательной Думой Хабаровского края был принят в третьем чтении Краевой закон «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае». Но Глава Администрации Хабаровского края В. И. Ишаев, воспользовавшись своим уставным правом 20.06.2000 г. отклонил этот Закон. Губернаторское «вето» было преодолено только в 2006 г.<sup>246</sup>

В 2011 г. в целях обеспечения эффективной защиты прав

---

№9, ст. 1011.

<sup>245</sup> Опыт работы комиссий и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ исследуется в издании «Участие власти в защите прав человека: комиссии и уполномоченные» / Под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2001.

<sup>246</sup> См.: Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 31.07.2006 №44 (ред. от 29.06.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края от 12.08.2006 №7 (48).

и интересов ребёнка в Хабаровском крае была учреждена должность уполномоченного по правам ребёнка<sup>247</sup>.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории Хабаровского края, и субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории края, ВРИО Губернатора Хабаровского края В. И. Шпортом в Думу был внесён Законопроект «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае». 27.11.2013 г. закон был принят во втором и третьем чтениях<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> См.: Об уполномоченном по правам ребёнка в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 23.11.2011 №135 (ред. от 29.06.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, 20.12.2011, №12 (113) (Ч. 1).

<sup>248</sup> Закон Хабаровского края от 27.11.2013 №324 (ред. от 28.09.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, 12.12.2013, №11. (Ч. I).

## **§3 Административно-территориальное устройство Хабаровского края**

Вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование органов власти и управления осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением. Территории, на которых строится определённая система местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, называются административно-территориальными единицами.

Система административно-территориального устройства является важнейшим элементом организации власти и управления на местах и обычно отражает естественно-исторические, национальные и социально-экономические особенности данного государства. При этом, в унитарных государствах само государство делится на административно-территориальные единицы, а в федеративном государстве такое деление имеют лишь субъекты Федерации<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> Административно-территориальное устройство может быть двухзвенным (США, Дания, Болгария), трёхзвенным (Великобритания, Франция, Италия, Ка-

Действующая в настоящее время в российских субъектах система административно-территориальных единиц сложилась, в основном, в годы советской власти. Районное деление автономий, краёв и областей в РСФСР было осуществлено в 20-е гг. XX столетия. Районы вводились как административно-территориальная единица, на которых создавалась единая социально-экономическая, культурная и иная инфраструктура.

В основу административно территориального деления был положен ряд принципов, важнейшим из которых являлся экономический принцип, в соответствии с которым при образовании административно-территориальной единицы учитывались особенности хозяйственного профиля, количества и плотности населения, наличия центров его экономического тяготения и состояния путей сообщения.

При этом, передача тех или иных территорий из состава одной республики, АССР, края, области в другую административно-территориальную единицу происходило, как правило, без учёта мнения этих территорий. Наиболее известный такой факт – это передача Крыма в состав Украины. Но и на Дальнем Востоке таких примеров предостаточно, что приводит к претензиям соседних субъектов РФ к возвращении когда-то «принадлежащих» им территорий<sup>250</sup>.

---

нада, Индия), четырёхзвенным (ФРГ, Колумбия, Камерун, Сенегал). В самых малых государствах (Науру, Тувалу, Мальта, Бахрейн) вообще нет административно-территориального деления.

<sup>250</sup> Наиболее известна многолетняя постанова вопроса о принадлежности тер-

Для РСФСР как многонационального государства важную роль играл и национальный принцип административно-территориального устройства, предполагавший учёт национального состава населения и его особенностей при создании и изменении административно-территориальных единиц, что способствовало целостности как российских субъектов, так и России в целом, а также социально-культурному развитию компактно проживающих национальных групп.

Важным принципом, в соответствии с которым строилось административно-территориальное устройство автономных образований, краёв и областей РСФСР, являлся также и принцип максимального приближения к населению как государственного аппарата, так и органов местного управления.

Применение всех вышеперечисленных принципов наглядно демонстрирует история формирования территории Хабаровского края, который, как уже говорилось выше, как самостоятельная административно-территориальная единица был образован 20.10.1938 г.

Победа над Японией в 1945 г. обусловила возврат Курильских островов и Южного Сахалина в состав Советского Союза. Особые условия жизни и работы здесь вызва-

---

риторий бывших «Охотского и Камчатского уездов», которые в XIX в. входили в состав Якутской области, а в 1920-е гг. вошли в подчинение Камчатского губревкома.

ли необходимость создания особой административной единицы Южно-Сахалинской области (наряду с существующей Сахалинской областью) и временного учреждения своеобразного органа административно-хозяйственного руководства – Южно-Сахалинского областного управления по гражданским делам при военном совете Дальневосточного военного округа.

Однако жизнь показала, что в интересах дела необходимо иметь на островах единую область, объединяющую весь Сахалин и Курилы. 02.01.1947 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О ликвидации Южно-Сахалинской области и включении её территории в состав Сахалинской области». В состав Сахалинской области вошли острова Сахалин, Монерон, Тюлений и Курильские острова. Область была выделена из состава Хабаровского края.

По мере развития производительных сил Дальнего Востока выявилась необходимость дальнейшего совершенствования его административно-территориального деления, это в первую очередь касалось Хабаровского края, проявившаяся в его разукрупнении. 2 августа 1948 г. из состава Хабаровского края была выделена в самостоятельную Амурскую область (за исключением Верхнебуреинского района). В неё были включены несколько районов Читинской области: Сковородинский, Тыгдинский, Желтулакский, Зейский, Зейско-Учурский, Никжинский. Из состава Приморского края в сентябре того же года г. Советская Гавань с прилегающей

к нему территорией был передан Хабаровскому краю.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 03.12.1953 г. из северных районов Хабаровского края и Чукотского национального округа образована самостоятельная Магаданская область.

23.01.1956 г. из Хабаровского края вместе с Корякским национальным округом выделяется самостоятельная Камчатская область.

Как уже говорилось выше в 1991 г. ЕАО была *выведена* из состава Хабаровского края.

На день подготовки данного издания Хабаровский край занимает площадь в 788,6 тыс. км<sup>2</sup>, с населением 1 333 224 человек. Городское население составляет 82,06%. В рамках муниципального устройства, край включает в себя 2 городских округа и 17 муниципальных районов, на территории которых располагаются 23 городских поселений и 191 сельское поселение.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации не регулирует вопросы административно-территориального устройства. Тем не менее, конституционное установление о том, что власть в Российской Федерации осуществляется народом через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), позволяет говорить о том, что административно-территориальное деление субъекта РФ выступает, с одной стороны, как механизм функционирования государственной вла-

сти, а с другой, – как способ организации местного самоуправления<sup>251</sup>. При этом, считает В. В. Комарова, важно подчеркнуть отличие территориального деления субъекта Федерации от федеративного деления на национально-государственные образования. Так, если территории субъектов Федерации первичны, то административно-территориальные единицы в рамках субъекта являются лишь следствием территориальной организации системы органов власти. Из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в соответствующих статьях Конституции РФ, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении субъектов – их территориальное устройство<sup>252</sup>.

То есть, общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ определяются федеральным законом, и принципы эти являются общими для всей страны, а вот детальная правовая регламентация административно-территориального устройства субъектов РФ осуществляется их законами.

Под административно-территориальным устройством субъекта РФ понимается территориальная организация дан-

---

<sup>251</sup> Подробнее см.: *Берг О. В.* Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты // Журнал российского права. 2001. №4.

<sup>252</sup> Подробнее см.: *Комарова В. В.* Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) // Право и власть. 2002. №2. – С. 46—55.

ного субъекта, представляющая собой систему входящих в субъект административно-территориальных единиц, под которыми понимается часть территории субъекта Федерации в фиксированных границах с одним или несколькими поселениями, имеющая название, орган местного самоуправления, установленный законом соответствующий статус. В соответствии с установившейся практикой поселения могут быть городскими (города и посёлки городского типа<sup>253</sup>) и сельскими<sup>254</sup> (село, деревня, станица, хутор и др.).

Как устанавливает ч. 12.1 ст. 12 Устава Хабаровского края (в ред. закона от 03.02.2016 №163) административно-территориальное устройство Хабаровского края есть территориальное деление Хабаровского края, установленное краевым законом с учётом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры для осуществления функций государственного управления

---

<sup>253</sup> В СССР существовали три вида поселков городского типа: рабочие (при крупных заводах, стройках, железнодорожных узлах, гидротехнических сооружениях, электростанциях), имеющие не менее 3 тысяч жителей, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85%; курортные – в местах, имеющих лечебное значение, с населением не менее 2 тысяч человек, при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти посёлки составляет не менее 50% постоянного населения (как пример можно привести город-курорт Сочи); дачные – места летнего отдыха горожан, в которых не более 25% взрослого населения постоянно заняты сельским хозяйством, а основное население занимается обслуживанием отдыхающих.

<sup>254</sup> К сельским поселениям относятся поселения, в которых подавляющее большинство жителей заняты сельским хозяйством.

и местного самоуправления. Административными единицами в Хабаровском крае являются города, районы<sup>255</sup>, посёлки, сельские населённые пункты и другие поселения.

Часть 11.2 ст. 11 Устава Хабаровского края определяет, что изменение границ Хабаровского края не может быть произведено без согласия населения, выраженного посредством краевого референдума. Часть 2 этой же статьи устанавливает, что преобразования в административно-территориальном устройстве Хабаровского края осуществляются в соответствии с краевым законом.

Пунктом 49.2. ст. 49 Устава определялось, что «...территории местного самоуправления – районов, городов, посёлков, сёл (сельсоветов) и других муниципальных образований устанавливаются краевыми законами». В последующем это положение было несколько изменено и стало звучать следующим образом «границы территорий муниципальных образований устанавливаются краевыми законами». В 2004 г. в крае были приняты законы о наделении городских округов, районов, населённых пунктов статусом муниципального образования и определения их границ<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Районом называется административно-территориальная единица, которая своими фиксированными границами охватывает одно или несколько сельских поселений, а также городские поселения (кроме республиканских, краевых, областных, окружных городов).

<sup>256</sup> См.: О наделении муниципального образования города Хабаровска статусом городского округа и об установлении его границы: Закон Хабаровского края от 28.04.2004 №177 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2004.

Устав края установил, что административным центром Хабаровского края является город Хабаровск, статус которого определяется краевым законом<sup>257</sup>.

В 2007 г. в крае был принят закон об административно-территориальном устройстве, которым определены его принципы и установлено, что образование и упразднение административно-территориальных единиц осуществляются законом края<sup>258</sup>.

Статьёй 3 Закона сформулированы следующие принципы административно-территориальное устройство края:

1) обеспечения территориального единства края;

---

№5 (22). О наделении муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре статусом городского округа и об установлении его границы: Закон Хабаровского края от 30.06.2004 №192 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2004. №7 (24) О наделении муниципальных образований районов статусом муниципального района и об установлении их границ: Закон Хабаровского края от 30.06.2004 №194 (ред. от 27.10.2010) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2004, №7 (24). О наделении поселковых, сельских муниципальных образований статусом городского, сельского поселения и об установлении их границ: Закон Хабаровского края от 28.07.2004 №208 (ред. от 21.12.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2004. №8 (25).

<sup>257</sup> См.: О статусе города Хабаровска – краевого центра Хабаровского края: Закон Хабаровского края №139 от 23.04.1996 (ред. от 27.07.2016) // Первоначальный текст документа опубликован в газете «Приамурские ведомости». №138, 02.07.1996.

<sup>258</sup> Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 28.03.2007 №109 (ред. от 23.12.2015) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2007. №4 (57).

2) взаимосвязи территориального и административного устройства края с учётом исторически сложившегося расселения жителей края;

3) обеспечения экономических и организационных условий для формирования и эффективной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

4) сохранения и развития национальной культуры, обычаев и традиций, исконных видов хозяйственной деятельности всех национальных и этнических групп, проживающих в крае;

5) учёта мнения населения при решении вопросов административно-территориального устройства края.

Статья 4 определяет, что административно-территориальными единицами в системе административно-территориального устройства края являются районы, районы в городах, а также населённые пункты, в которых находятся органы государственного управления и (или) органы местного самоуправления.

## **§4 Экономическая основа деятельности органов государственной власти Хабаровского края**

### **4.1 Полномочия и принципы экономической деятельности органов государственной власти Хабаровского края**

В первом издании пособия данный параграф назывался «Экономическая и финансовая основы Хабаровского края», так звучала гл. 11. Устава края. Новое название параграфа обусловлено тем, что Федеральным законом от 04.07.2003 №95-ФЗ<sup>259</sup> в Федеральный закон №184 была внесена глава IV.2. «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации» и Законом Хабаровского края от 25.05.2005 №273 соответствующие изменения были внесены в Устав края, после чего глава 11 стала звучать «Экономическая основа деятельности органов государственной вла-

---

<sup>259</sup> СЗ РФ. 2013, №48, ст. 6165.

сти Хабаровского края».

Рассматривая экономическую и финансовую основы государств, в юридической литературе отмечается две тенденции:

во-первых, в «старых» конституциях отсутствуют разделы, описывающие экономическую основу государства, так как общество, построенное на частной собственности и рыночных отношениях, не учреждает экономический строй, а только охраняет его главные устои, основанные на правах и свободах. Поэтому в большинстве конституций нормы, регулирующие экономические отношения, сосредоточены по разным главам и разделам и в значительной своей части находятся в разделах, регулирующих права и свободы человека<sup>260</sup>.

Но во второй половине XX в. во многом под воздействием Конституции СССР, впервые введшей статью об экономической основе социалистического государства в 1936 г. (повторив её в Конституции 1977 г., в том числе и в конституциях Советских Республик<sup>261</sup>), в ряде стран наметилась тенденция

---

<sup>260</sup> Не является в этом отношении исключением и Конституция Российской Федерации, которая не даёт понятия экономической основы России. Но из анализа конституционных статей можно сделать вывод о том, что экономическую основу Российской Федерации составляют государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности; свободный труд; социально ориентированное рыночное хозяйство, находящееся в стадии становления.

<sup>261</sup> В Конституции РСФСР 1978 г. гл. 2 называлась «Экономическая система». В неё входили характеристики социалистической (государственной), колхозно-кооперативной и личной собственности и плановая экономика. Как источ-

социализации конституционного права, находящая своё выражение, прежде всего, в том, что конституции стали регулировать основы общественного строя, и, как результат, в конституциях отдельных государств появляются нормы, регулирующие экономические отношения<sup>262</sup>.

Во-вторых, в конституциях, как правило, в связи с важностью вопроса<sup>263</sup> содержатся главы или разделы, посвящённые вопросам регулирования бюджетных и налоговых отношений, включая обычно и бюджетный процесс, а также основы статуса центрального банка. В федеративных государствах особое место в разделах и главах, посвящённых финансовым основам, уделяется разграничению полномочий в сфере государственных финансов между федерацией и субъектами.

---

ник роста общественного благосостояния рассматривается свободный от эксплуатации труд.

<sup>262</sup> Так, Конституция Республики Куба 1976 г. открывается гл. I «Политические, социальные и экономические основы государства». Конституция Федеративной Республики Бразилии 1988 г. содержит ч. VII «Экономический и финансовый строй», где ст. 170 содержит перечень принципов экономического строя, к которым отнесены: национальный суверенитет, частная собственность, социальная функция собственности, свободная конкуренция, защита потребителей, защита окружающей среды, сокращение регионального и социального неравенства, стремление к полной занятости, благоприятствование бразильским предпрятиям национального капитала малого значения.

<sup>263</sup> Важность этого вопроса объясняется, прежде всего, тем, что как писал Д. Мэдисон «Только законодательная власть имеет доступ к карману народа, и... ей тут обеспечена полная свобода рук». См.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея... – С. 333.

В Конституции РФ таких разделов и глав нет<sup>264</sup>. Все эти вопросы регулируются федеральным законодательством. В связи с тем, что финансово-экономические вопросы относятся к ведению Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации в немалой степени объясняется изменение соответствующей статьи в Уставе Хабаровского края.

Так, ст. 26.10 Федерального закона №184 устанавливает, что «...экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют находящиеся в собственности субъекта Федерации имущество, средства бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а также имущественные права субъекта РФ.

Собственность субъекта РФ признается и защищается государством наравне с иными формами собственности<sup>265</sup>».

---

<sup>264</sup> Конституция РФ (ст. 71) к исключительному ведению Российской Федерации отнесла вопросы финансового, валютного, кредитного регулирования; денежной эмиссии; формирование федерального бюджета; установление федеральных налогов и сборов. Статьей 75 обеспечивается защита и устойчивость рубля. К совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72) отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; установление общих принципов налогообложения сборов в Российской Федерации; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

<sup>265</sup> Термин «собственность» имеет два значения. Философский смысл собственности подразумевает отношения, связанные с формой присвоения благ, обретения чего-то в свою власть, в свою принадлежность (напр., ч. 2 ст. 8 Кон-

Кроме ст. 26.10, гл. IV.2. Федерального закона №184 имеет ещё 13 статей, регламентирующих «Собственность субъекта Российской Федерации», «Управление и распоряжение имуществом субъекта Российской Федерации», «Бюджет субъекта Российской Федерации», «Расходы бюджета субъекта Российской Федерации», «Доходы бюджета субъекта Российской Федерации», «Доходы бюджета субъекта Российской Федерации от региональных налогов и сборов», «Доходы бюджета субъекта Российской Федерации от федеральных налогов и сборов», «Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации», «Иные средства финансовой помощи бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета», «Финансирование осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации за счёт субвенций из федерального бюджета», «Привлечение заёмных средств субъектом Российской Федерации», «Организация исполнения бюджета субъекта Российской Федерации».

Анализ статей Федерального закона показывает, что в связи с тем, что федеральный законодатель практически

---

ституции РФ устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Право собственности в этом смысле, как установили ещё древнеримские юристы, – это право владеть, пользоваться и распоряжаться конкретным имуществом. Второе значение термина «собственность» – имущество. Юристы стараются избегать употребления термина «собственность» в этом значении, чтобы не допускать смешения понятий. Именно так и звучит выше названная статья 26.10 Федерального закона №184.

не оставил места субъекту Федерации для регламентации общественных отношений в данной сфере в региональном уставе, поэтому содержание главы 11 Устава Хабаровского края представляет собой перепев федеральных норм в отличие от старой редакции Устава, где были зафиксированы собственные, краевые нормы в области экономики<sup>266</sup> и финансов<sup>267</sup>. То есть, как вести региональное хозяйство федеральный законодатель определил субъектам жёстко!

В отличие от федерального закона Устав Хабаровского края менее подробно закрепляет основы экономической деятельности органов государственной власти края. Этому вопросу посвящены всего 5 статей. Так, ст. 61 определяет, что «...экономическую основу деятельности органов государственной власти края составляют находящиеся в государственной собственности Хабаровского края имущество, средства краевого бюджета и территориальных государственных внебюджетных фондов, а также имущественные права Хабаровского края».

---

<sup>266</sup> Экономика (от [др.-греч.](#) οἶκος – дом, хозяйство и νόμος – правило, закон, буквально «правила ведения хозяйства») – хозяйственная деятельность [общества](#), а также совокупность отношений, складывающихся в системе [производства](#), [распределения](#), [обмена](#) и [потребления](#).

<sup>267</sup> Финансы (мн. от [лат.](#) financia – приказ о выплате) в российской научной и учебной литературе определяются как совокупность [экономических](#) отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов [денежных](#) средств. Обычно речь идёт о целевых фондах государства или хозяйствующих субъектов (предприятий). Важнейшим понятием в области финансов является [бюджет](#).

Статья 62 описывает перечень имущества, находящегося в собственности края, основные составляющие перечня установлены Федеральным законом №184 и постоянно, меняются.

Статья 63 устанавливает, что управление и распоряжение имуществом, находящимся в государственной собственности края, органы государственной власти края осуществляют самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ, Уставом края, краевыми законами и иными нормативными правовыми актами края.

В ст. ст. 64 и 65 Устав вводит два понятия: консолидированный бюджет и краевой бюджет.

## **4.2 Бюджет Хабаровского края<sup>268</sup>**

---

<sup>268</sup> При подготовке данного раздела был использован материал учебного пособия Региональное право: Учебник / под ред. Засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной». 1-е изд. – Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии, 2008. – С. 172—181.

## 4.2.1 Понятие бюджета субъекта Российской Федерации

Термин «бюджет» в теоретическом плане включает в себя три понятия:

– бюджет как экономическая категория – это совокупность объективных, в основном, регламентированных государством экономических (денежных) отношений, связанных с формированием и использованием централизованных денежных фондов, находящихся в руках соответствующих органов власти;

– бюджет с правовой точки зрения (под которым понимается план-прогноз) – форма и использование денежных фондов для обеспечения функций органов государственной власти (закрепляется законами соответствующих органов власти);

– бюджет в материальном смысле слова – представляет размер, объем этих денежных фондов.

Каждое государство имеет свою организацию бюджетной системы и принципы её построения, то есть бюджетное устройство, которое включает в себя организацию и принципы построения бюджетной системы, определяет взаимоотношения звеньев бюджетной системы. Бюджетное устройство устанавливается и регламентируется законодательными актами, которыми определены права центральных и местных

органов власти по составлению, утверждению и исполнению бюджетов, а также распределению доходов и расходов между отдельными видами бюджета.

Бюджетное устройство страны определяется государственным устройством: в унитарных государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты, находящиеся в ведении органов местного самоуправления. В федеративных государствах бюджетная система, состоящая из трёх звеньев (государственный или федеральный бюджет, или бюджет центрального правительства; бюджеты субъектов Федерации; местные бюджеты), имеет определённую специфику и базируется на соблюдении следующих основных принципов:

– равноправие всех членов Федерации в их финансовых взаимоотношениях с центром, допускающее при определённых условиях выбор того или иного типа взаимоотношений членов Федерации с центральным бюджетом при соблюдении законодательно установленных режимов этих ограничений;

– разграничение сфер деятельности и ответственности между федеративным центром и членами федерации, то есть фактическое разграничение сфер финансирования расходов за счёт бюджетов того или иного уровня. При этом, может иметь место, устанавливаемое законодательно как наличие прав финансировать какие-либо расходы вне пределов ком-

петенции того или иного уровня власти, так и отсутствие такого права;

– самостоятельность бюджетов различных уровней, предполагающая, что каждый из них имеет самостоятельные источники финансирования и право самостоятельно принимать решения о направлениях использования бюджетных средств. При этом, может иметь место как закрепление тех или иных объектов налогообложения за центром или членами Федерации, так и наличие права центра и членов Федерации на налогообложение одних и тех же объектов<sup>269</sup>.

Правовые нормы, закрепляющие бюджетное устройство, устанавливают виды бюджетов, действующих на территории страны, место и роль каждого из них, принципы их функционирования и взаимосвязи. Эти нормы являются основополагающими, поскольку выражают право государства, субъектов Федерации и муниципальных образований на свой бюджет, уровень самостоятельности в его использовании.

Любая бюджетная система должна быть ориентирована на достижение следующих глобальных целей: экономическая эффективность, социальная справедливость, политическая стабильность, верховенство закона, укрепление единства государства.

Основными функциями бюджета являются: перераспределение национального дохода и ВВП, государственное регу-

---

<sup>269</sup> См.: Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: ЮНИФРА-М. 1997. – С. 251.

лирование и стимулирование экономики, финансовое обеспечение социальной политики, контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств<sup>270</sup>.

Все действующие на территории Российской Федерации бюджеты представляют в совокупности определённую систему, которая называется бюджетной системой. Согласно законодательству, она представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов муниципальных образований.

За последнее десятилетие XX века бюджетная система Российской Федерации претерпела кардинальные изменения. До 1991 г. её государственный бюджет включался в государственный бюджет СССР, в котором отражались все бюджеты на территории страны, в том числе сельские и поселковые.

После 1993 г. в бюджетную систему России как федеративного государства входят бюджеты трёх уровней, являясь её самостоятельными частями. К ним относятся:

- а) государственные бюджеты двух уровней:
  - федеральный бюджет;
  - бюджеты субъектов Федерации;

---

<sup>270</sup> Подробнее см.: Дробозина Л. А., Окунева Л. П., Андросова Л. Д. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: Финансы – ЮНИТИ. 1997. – С. 147.

б) местные бюджеты, которые своими доходами и расходами не входят в бюджет территорий и не включаются в федеральный и региональный бюджеты.

Каждый из бюджетов служит финансовой базой для деятельности соответствующих государственных и местных органов, в том числе для выполнения государственных функций.

Организация бюджетной системы, принципы её построения составляют бюджетное устройство страны. Бюджетное устройство Российской Федерации основывается на следующих принципах: единство бюджетной системы, самостоятельность, полнота, реальность, гласность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему России.

Тем не менее, несмотря на единство бюджетной системы Российской Федерации, каждый из бюджетов имеет полную самостоятельность, которая проявляется во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов. Это взаимодействие осуществляется путем нормативного распределения между бюджетами регулирующих доходных источников, создания частичного перераспределения целевых и региональных фондов.

Федеральный бюджет России – главное звено бюджетной системы. Он объединяет главные доходы и расходы государства.

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. В доходах бюджет-

тов могут быть частично централизованные доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы России для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления<sup>271</sup>. Они направляются на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, укрепление обороноспособности страны, на содержание органов государственной власти, финансовую поддержку бюджетов субъектов Федерации, на погашение государственного долга, создание государственных материальных и финансовых резервов.

Бюджеты субъектов РФ – фонды денежных средств, предназначенные для реализации задач и функций, возлагаемых на органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации.

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) – фонды денежных средств, предназначенных для реализации задач и функций, возлагаемых на органы местного самоуправления муниципальных образований.

Статья 64 Устава края определяет, что консолидированный бюджет – это «...краевой бюджет и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав Хабаровского края (без учёта межбюджетных трансфертов между этими бюджетами)». Как правило, в отличие от самостоятель-

---

<sup>271</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1998, №31, ст. 3823. (Далее, **БК РФ**).

ных бюджетов консолидированные бюджеты утверждению не подлежат и правовыми актами не являются.

Что касается краевого бюджета, то ст. 65 Устава устанавливает, что «Формирование, утверждение, исполнение краевого бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти края самостоятельно в соответствии с федеральным и краевым законодательством».

Органы государственной власти Хабаровского края определяют общий баланс финансовых и кредитных ресурсов края, в пределах своих полномочий регулируют и контролируют их распределение и использование в интересах социально-экономического развития края и на основе равноправия всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.

Бюджет Хабаровского края обеспечивает финансирование деятельности социально-культурной сферы, краевых программ социальной защиты населения, развитие социально значимых отраслей народного хозяйства, а также содержание органов государственной власти Хабаровского края в пределах ассигнований, установленных краевым законом.

В Хабаровском крае принципы бюджетного устройства, финансового регулирования, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, правовые основы функционирования бюджетной системы, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджет-

ного процесса определяются Законом Хабаровского края от 25.07.2007 №133 (ред. от 27.04.2016) «О бюджетном процессе в Хабаровском крае»<sup>272</sup>.

Закон определяет участников бюджетного процесса, которыми являются: Законодательная Дума Хабаровского края, Правительство края, Министерство финансов края, главные администраторы доходов краевого бюджета, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы источников финансирования дефицита краевого бюджета.

В соответствии с законом о бюджетном процессе в Хабаровском крае краевой бюджет (далее, **бюджет**) ежегодно разрабатывается и утверждается в форме закона о краевом бюджете на очередной финансовый год<sup>273</sup>, бюджеты краевых внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме краевых законов<sup>274</sup>, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставом муниципального об-

---

<sup>272</sup> Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2007, №8 (61).

<sup>273</sup> Как пример, см.: О краевом бюджете на 2013 год: Закон Хабаровского края от 10.12.2012 №245 (ред. от 11.10.2013) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, 20.12.2012, №12 (125) (Ч. I) (Т. 1).

<sup>274</sup> Как пример, см.: О бюджете Хабаровского краевого фонда обязательного медицинского страхования на 2013 год: Закон Хабаровского края от 10.12.2012 №247 // Собрание законодательства Хабаровского края, 20.12.2012, №12 (125) (Ч. I (том 1)).

разования.

Основные этапы составления проекта бюджета на очередной год определены Постановлением Правительства Хабаровского края<sup>275</sup>.

В проекте закона о бюджете на очередной финансовый год содержатся:

1) основные характеристики краевого бюджета, к которым относятся общий объем доходов краевого бюджета, общий объем расходов краевого бюджета и дефицит (профицит) краевого бюджета;

2) нормативы распределения доходов между краевым бюджетом и местными бюджетами в случае, если они не установлены бюджетным законодательством Российской Федерации.

Доходы бюджета края<sup>276</sup> формируются в соответствии с федеральным и краевым бюджетным и налоговым законодательством, а также иными источниками, образуемыми в результате деятельности органов государственной власти Хабаровского края и органов местного самоуправления.

Доходы бюджета субъекта РФ в соответствии с Бюджет-

---

<sup>275</sup> См.: Постановление Правительства Хабаровского края от 17.06.2013 №162-пр «О составлении проекта краевого бюджета на очередной финансовый год и плановый период» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2013, №6.

<sup>276</sup> **Доходы бюджета** – денежные средства, которые в соответствии с действующим законодательством поступают в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов государственной власти края и органов местного самоуправления.

ным кодексом РФ могут быть подразделены на следующие виды: налоговые доходы; неналоговые доходы; безвозмездные поступления.

**К налоговым доходам** субъекта РФ бюджетное и налоговое законодательство относит<sup>277</sup>:

1) налог на имущество организаций. Устанавливая налог, законодательные (представительные) органы субъектов РФ определяют налоговую ставку в пределах, установленных Налогового кодекса Российской Федерации (далее, **НК РФ**), порядок и сроки уплаты налога.

2) налог на игорный бизнес. Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ в пределах, установленных НК РФ;

3) транспортный налог. Устанавливается и вводится в действие в соответствии с НК РФ законами субъектов РФ о налоге и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта РФ.

Устанавливая налог, законодательные (представительные) органы субъектов РФ определяют ставку налога в пределах, установленных гл. 30 НК РФ, порядок и сроки его уплаты.

Эти налоги зачисляются в 100-процентном объёме в бюджет субъекта РФ, т.е. данные налоги не могут быть централизованы в вышестоящий бюджет.

---

<sup>277</sup> А. Гамельтон предлагал подразделять налоги на прямые и косвенные. Подробнее см.: Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея ... – С. 231.

К налоговым доходам субъекта РФ отнесены также федеральные налоги и сборы, доходы от специальных налоговых режимов, которые в определённом проценте зачисляются в бюджет субъекта РФ. Перечень таких доходов и нормативы отчислений от них устанавливаются также ст. 56 БК РФ<sup>278</sup>.

Согласно действующему законодательству предусмотрены федеральные налоги (сборы), которые зачисляются в 100%-ом объёме в региональный бюджет. К ним относятся: акцизы на алкогольную продукцию; акцизы на пиво; налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых; налог на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов; сбор за пользование объектами животного мира; государственная пошлина за определённые юридически значимые действия.

Ряд федеральных налогов зачисляются не в полном объёме в бюджет субъекта РФ, а по определённому нормативу, который устанавливается ст. 56 БК РФ. К ним относятся: налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключённых до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»<sup>279</sup> – по нормативу 80%; налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного на-

---

<sup>278</sup> Определённый перечень доходов также закрепляется в ст. 26.15 Федерального закона №184.

<sup>279</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 №225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1996. №1, ст. 18.

лога в бюджеты субъектов РФ, – по нормативу 100%; налог на доходы физических лиц – 70%; акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья – 50%; акцизы на спиртосодержащую продукцию – 50%; акцизы на автомобильный бензин, включая прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей – 60%; налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 5%; налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространённых полезных ископаемых) – по нормативу 60%; регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – 5%; сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) – 30%; а также доходы от специальных налоговых режимов – налог, взимаемый в связи с применением упрощённой системы налогообложения – 90%; налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощённой системы налогообложения, – по нормативу 90%; единый сельскохозяйственный налог – 30%.

**Неналоговые доходы субъекта РФ** могут быть подразделены на несколько групп: доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, по-

сле уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных унитарных предприятий, в том числе казённых; доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных унитарных предприятий, в том числе казённых; доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причинённого субъектам РФ, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан; иные неналоговые доходы.

Перечень таких доходов и нормативы отчислений от них устанавливаются ст. 57 БК РФ. Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ, формируются, в том числе за счёт: доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Федерации, за исключе-

нием имущества автономных учреждений российских субъектов, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казённых, – по нормативу 100%; доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Федерации, за исключением имущества автономных учреждений российских субъектов, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казённых, – по нормативу 100%; доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов Федерации, части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, – в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов РФ<sup>280</sup>; платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40%; платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд – по нормативу 100%; декларационного платежа – по нормативу 100%; сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ, – по норма-

---

<sup>280</sup> Как правило, размер регламентируется законом о бюджете субъекта РФ на соответствующий год.

тиву 100%; доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 20%; доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, – по нормативу 20%; платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ, – по нормативу 100%; разовых платежей за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговорённых в лицензии (бонусы), по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов, – по нормативу 100%. В бюджеты субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению: плата за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 80%; доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное; доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и кото-

рые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, – по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

**К безвозмездным поступлениям субъекта РФ** относятся: дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

В рамках межбюджетных отношений субъект РФ может получать безвозмездные поступления в форме дотаций, субсидий и субвенций. В настоящее время такие безвозмездные поступления объединены термином «межбюджетные трансферты».

Согласно ст. 6 БК РФ **дотация** – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Дотация выделяется субъекту РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ. Это зада-

ча решается путем сокращения отставания уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ с низким уровнем бюджетной обеспеченности от уровня, достаточного для выполнения полномочий субъекта РФ. Следует заметить, что все субъекты Дальневосточного федерального округа являются получателями такой финансовой помощи из данного фонда. Это свидетельствует о том, что уровень налоговых доходов на одного жителя, расходы по предоставлению бюджетных услуг в расчёте на душу населения ниже, чем, в среднем, по субъектам РФ. В связи с чем, они получают такую финансовую помощь для выравнивания своего уровня бюджетной обеспеченности.

Согласно ст. 132 БК РФ, **субсидия бюджетам субъектов РФ** – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения российских субъектов и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Субсидия субъекту РФ может предоставляться из Федерального фонда софинансирования социальных расходов. В составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов РФ на выравнивание обеспеченности субъектов РФ в целях реализации ими их

отдельных расходных обязательств.

Следует также отметить, что субсидии могут предоставляться юридическим и физическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Так же субсидии могут предусматриваться автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (ст. 78, 78.1 БК РФ).

Из Федерального фонда софинансирования социальных расходов выделяется субсидия для содействия и поддержки социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Примером социально значимых расходов могут служить частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; расходы по осуществлению мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла, и т. д.<sup>281</sup>

Согласно ст. 133 БК РФ, **субвенция бюджетам субъектов РФ** – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств российских субъектов

---

<sup>281</sup> Как пример, см. ст. 132 БК РФ, ст. 43 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год».

и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Субвенция выделяется из Федерального фонда компенсаций для обеспечения отдельных государственных полномочий Российской Федерации субъектами РФ, например, субвенции бюджетам субъектов РФ на реализацию отдельных полномочий РФ в области лесного хозяйства, в области водных отношений и т. д.<sup>282</sup>

Следует заметить, что безвозмездные поступления составляют значительную долю доходов бюджетов субъектов РФ. В Хабаровском крае доля безвозмездных перечислений в 2006 г. от общего объёма доходов бюджета субъекта РФ, поступающих из федерального бюджета, составляла 23,23%, что свидетельствует о значительной зависимости бюджетов от финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета.

Понятие **расходов бюджета** даётся в ст. 6 БК РФ. Это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Расходы бюджета субъекта РФ могут быть рассмотрены

---

<sup>282</sup> Как пример, см. ст. 132 БК РФ, ст. 50 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год».

в зависимости от классификации расходов бюджетов.

Классификация расходов бюджетов включает в себя главного распорядителя бюджетных средств; раздел, подраздел, целевую статью и вид расходов; классификацию операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Главными распорядителями могут являться органы государственной власти, органы местного самоуправления, наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения, которые имеют право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (например, министерство субъекта РФ распределяет средства бюджетным учреждениям и т.п.). Каждому главному распорядителю присваивается определённый цифровой код.

Каждый раздел включает в себя следующие направления расходов: общегосударственные вопросы; национальная оборона; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование; культура, кинематография, средства массовой информации; здравоохранение, физическая культура и спорт; социальная политика; межбюджетные трансферты. Каждый раздел отражается в виде цифрового кода.

В свою очередь, каждый раздел делится на **подразделы**

(например, раздел «Общегосударственные вопросы» делится на такие подразделы, как: функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и т. п.). Каждый подраздел отражается в виде цифрового кода.

Перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в установленных БК РФ случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета. Целевые статьи и виды расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счёт средств соответствующих бюджетов.

**Классификация операций сектора государственного управления**, относящихся к расходам бюджетов, состоит из группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

В состав данной классификации включаются следующие группы: расходы; поступление нефинансовых активов; выбытие нефинансовых активов; поступление финансовых активов; выбытие финансовых активов; увеличение обязательств; уменьшение обязательств.

Каждая группа, в свою очередь, делится на статьи. Например, группа «поступление нефинансовых активов» делится на следующие статьи: увеличение стоимости основ-

ных средств; увеличение стоимости нематериальных активов; увеличение стоимости непроизведённых активов; увеличение стоимости материальных запасов. Затем каждая статья делится на подстатьи.

Формирование расходов бюджета субъекта РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году за счёт средств соответствующих бюджетов. Под **расходными обязательствами** понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Органы государственной власти субъектов РФ обязаны вести **реестр расходных обязательств**, представляющий собой свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объ-

ёмов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включённых в реестр обязательств.

Расходные обязательства субъекта РФ возникают в результате:

1) принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения российским субъектом (от имени субъекта Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ;

2) принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом Федерации (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам совместного ведения<sup>283</sup>;

3) заключения от имени субъекта РФ договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта Федерации;

4) принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных БК РФ, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ;

---

<sup>283</sup> См. п.п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона №184.

5) принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации переданных им полномочий Российской Федерации.

## **4.2.2 Бюджетный процесс в Хабаровском крае**

Уставом Хабаровского края установлено, что Губернатор края «...ежегодно представляет на утверждение Думы краевой бюджет и отчёт об его исполнении» (п. 6 ст. 35). Краевая Дума (п. 1) ч. 30.3 ст. 30) законом края утверждает представленные Губернатором краевой бюджет и отчёт о его исполнении, осуществляет контроль за его исполнением (п. 1 ч. 30.5 ст. 30).

В соответствии с краевым законом<sup>284</sup> краевой бюджет составляется сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период и утверждается в форме закона.

В проекте закона о краевом бюджете на очередной финансовый год утверждаются:

– программа государственных внутренних заимствований края;

---

<sup>284</sup> См.: О бюджетном процессе в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 25.07.2007 №133 (ред. от 26.07.2017) // Первоначальный текст опубликован в Собрание законодательства Хабаровского края, 12.09.2007. №8 (61).

- программа государственных внешних заимствований края;
- программа государственных гарантий края;
- нормативы расчёта субвенций, выделяемых местным бюджетам для реализации основных общеобразовательных программ.

В общей сложности 28 показателей.

Законом определены документы и материалы, представляемые в Думу края одновременно с проектом закона о краевом бюджете на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год в Законодательную Думу края подлежат внесению проекты законов края:

- 1) о бюджете территориального фонда на очередной финансовый год;
- 2) о признании утратившими силу и (или) приостановлении действия некоторых законов (статей законов) края, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году.

Законом Хабаровского края «О бюджетном процессе в Хабаровском крае» устанавливается, что формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затратах на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ. Расходы бюджетов в зависимости от их

экономического содержания делятся на текущие расходы<sup>285</sup> и капитальные расходы<sup>286</sup>.

Законом Хабаровского края «О бюджетном процессе в Хабаровском крае» устанавливается, что проект краевого бюджета на очередной финансовый год разрабатывается Правительством Хабаровского края и в виде проекта закона о краевом бюджете представляется Губернатором края в Думу на утверждение не позднее 15 сентября.

Проект закона о краевом бюджете на очередной финансовый год, внесённый с соблюдением всех требований действующего законодательства, в течение 3 дней направляется

---

<sup>285</sup> **Текущие расходы бюджетов** – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование краевых органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включённые в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией края.

<sup>286</sup> **Капитальные расходы бюджетов** – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утверждённой инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создаётся или увеличивается имущество, находящееся в краевой собственности и собственности муниципальных образований, другие расходы бюджета, включённые в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета края. В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития.

председателем Думы в комитеты Думы и Контрольно-бюджетную палату Думы для заключения другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений.

Председатель Думы на основании заключения комитета Думы по бюджету, финансовому регулированию и налоговой политике принимает решение о том, что проект закона о бюджете края принимается к рассмотрению Думой либо подлежит возвращению в Правительство края на доработку.

По проекту закона о бюджете края на очередной финансовый год проводятся публичные слушания в порядке, установленном Губернатором края<sup>287</sup>.

Законодательная Дума Хабаровского края рассматривает проект закона о краевом бюджете на очередные финансовый год в трёх чтениях.

Дума рассматривает проект закона о краевом бюджете на очередной финансовый год в первом чтении в течение 20 дней со дня его внесения Губернатором края в Думу.

**В первом чтении** обсуждаются его концепция, прогноз социально-экономического развития края на очередной финансовый год и плановый период, основные направления бюджетной и налоговой политики края на очередной финансовый год и плановый период, основные характеристики кра-

---

<sup>287</sup> Об утверждении Порядка проведения публичных слушаний по проекту краевого бюджета и годовому отчёту об исполнении краевого бюджета: постановление Правительства Хабаровского края от 12.07.2016 №227-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.08.2016. №7 (Т. 1).

евого бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

**Во втором чтении** законопроект рассматривается в течение 30 дней со дня его принятия в первом чтении, по предмету второго чтения Дума рассматривает и утверждает основные показатели<sup>288</sup> краевого бюджета на очередной год, к которым относятся:

1) дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных образований;

2) нормативы распределения доходов между краевым бюджетом и местными бюджетами в случае, если они не установлены бюджетным законодательством Российской Федерации;

3) распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;

4) источники финансирования дефицита краевого бюджета, за исключением изменения остатков средств краевого бюджета на счетах по учёту средств бюджета;

5) перечень и коды главных администраторов доходов краевого бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета;

---

<sup>288</sup> ПОКАЗАТЕЛЬ – 1) данные, по которым можно судить о развитии, ходе, состоянии чего-нибудь. Показатели роста. Средние показатели; 2) обобщённая характеристика какого-либо объекта, процесса или его результата, понятия или их свойств, обычно, выраженная в численной форме.

- б) перечень и коды главных администраторов источников финансирования дефицита краевого бюджета;
- 7) общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;
- 8) верхний предел государственного внутреннего долга края и (или) государственного внешнего долга края по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, с указанием в том числе верхнего предела государственного долга края по государственным гарантиям края;
- 9) программу государственных внутренних заимствований края;
- 10) программу государственных внешних заимствований края;
- 11) программу государственных гарантий края;
- 12) предельный объем расходов на обслуживание государственного долга края;
  - 12.1) объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам из краевого бюджета;
- 13) распределение межбюджетных трансфертов местным бюджетам;
- 14) размер резервного фонда Правительства края.

И так далее, всего 29 показателей.

**В третьем чтении** краевая Дума рассматривает проект закона о краевом бюджете в течение 15 дней со дня приня-

тия указанного законопроекта во втором чтении. Дума рассматривает уточнённые основные характеристики краевого бюджета, ведомственную структуру расходов краевого бюджета на очередной финансовый год и плановый период, источники финансирования дефицита краевого бюджета в части изменения остатков средств краевого бюджета на счетах по учёту средств бюджета.

По окончании обсуждения законопроект голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается, за исключением редакционной правки, исправления грамматических, арифметических и технических ошибок.

Закон о краевом бюджете на очередной финансовый год считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Думы.

Принятый закон исполняется Правительством края, а Губернатор представляет краевой Думе на утверждение отчёт о его исполнении.

Организация исполнения краевого бюджета осуществляется Министерством финансов края в установленном им порядке в соответствии с требованиями БК РФ.

Одновременно с проектом закона о краевом бюджете на очередной финансовый год Губернатор края вносит на рассмотрение Думы края проект закона о бюджете территориального фонда, составляемого сроком на один год (на очередной финансовый год), который также рассматривается в трёх чтениях.

Закон о бюджете территориального фонда на очередной финансовый год считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательной Думы края.

Исполнение бюджета территориального фонда обеспечивается Правительством края в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Организация исполнения бюджета территориального фонда осуществляется органом управления территориального фонда в соответствии с БК РФ.

Губернатор края вносит на рассмотрение краевой Думе годовой отчёт об исполнении краевого бюджета и бюджета территориального фонда не позднее 1 июня текущего финансового года. Дума рассматривает проект закона края об исполнении краевого бюджета за отчётный финансовый год и бюджета территориального фонда в течение 60 дней со дня их внесения Губернатором края в двух чтениях.

Проекты законов края об исполнении краевого бюджета и бюджета территориального фонда за отчётный финансовый год считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Думы.

В федеративном государстве каждый из уровней управления должен располагать необходимыми ресурсами для выполнения функций, которые закреплены за ними в соответствии с конституцией или иными законодательными актами. Эти ресурсы могут быть получены в распоряжение то-

го или иного уровня власти с помощью налогообложения, различного рода займов или иными средствами. При этом, значительную сложность представляет распределение налоговых полномочий и прав по формированию доходов бюджетов субъектов Федерации, поскольку распределение налоговых полномочий или объектов налогообложения с позиции экономической эффективности, как правило, не совпадает с требованием обеспечить территориальному уровню власти доходы, необходимые для финансирования сфер или предметов ведения. А потому за субъектами Федерации должны быть закреплены права по введению собственных налогов. А если этот источник не является достаточным, то необходим механизм распределения определенных категорий налоговых поступлений (как правило, федеральных налогов).

Налоговая система Хабаровского края формируется на основе федерального и краевого законодательства<sup>289</sup>, решений органов местного самоуправления в пределах их компетенции. В краевой бюджет и краевые внебюджетные фонды также зачисляется часть поступлений по федеральным налогам в виде отчислений или в другом порядке, определяемом федеральным законодательством, по согласованию с органами государственной власти Хабаровского края.

В целях организации и осуществления контроля за ис-

---

<sup>289</sup> См.: О региональных налогах и налоговых льготах в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 10.11.2005 №308 (ред. от 27.04.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2005, №11 (40).

полнением краевого бюджета, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в краевой государственной собственности, и осуществления иных полномочий Дума образует постоянно действующий орган внешнего государственного финансового контроля – Контрольно-счётную палату Хабаровского края<sup>290</sup>.

---

<sup>290</sup> См.: О Контрольно-счётной палате Хабаровского края: закон Хабаровского края от 29.06.2011 №94 (ред. от 27.04.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края, 12.08.2011, №7 (108) (Ч. 1).

# **§5 Правовое регулирование социально-культурной сферы в Хабаровском крае**

## **5.1 Понятие социального государства**

Прежде чем говорить о правовом регулировании социально-культурной сферы в Хабаровском крае необходимо разобраться с возникшим в послевоенные годы XX столетия понятием «социальное государство», на наш взгляд, возникшим во многом под влиянием Советского Союза, впервые конституционно закрепившим основные его признаки. Сегодня этим понятием характеризуются современные государства демократического типа в условиях относительно стабильной и развитой экономики.

Любое государство социально, поэтому термин «социальное государство» предназначен лишь подчеркнуть способность такого государства осуществлять современную социальную политику:

- заботится о трудовом устройстве населения;
- соблюдать и защищать права человека;
- создавать системы здравоохранения, социальной защиты, поддержки малоимущих (т.н. «слабых») слоёв населения;

бороться с преступностью и конфликтами, и т. д.

Идея «социального государства» постепенно отказалась от политической и идеологической риторики и вошла в последнее десятилетие в понятийный аппарат серьёзной политической теории. И потому «социальное государство» в современном понимании этого термина означает, что, помимо, собственно, социальной политики, социальную ориентацию должна приобрести вся экономическая политика государства и, при этом, не перечёркивать конкуренцию и экономическую свободу, поощрять индивидуальную инициативу, сохранять и даже усиливать стимул к росту личного благосостояния. Это государство должно бороться не против богатства, а против нищеты, оно отрицает чрезмерный этатизм<sup>291</sup> в распределении благ, поощряя социальную функцию частной собственности.

## **5.2 Особенности российского социального государства**

Согласно ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация является социальным государством. Данное определение Российского государства относится к его сущностной характеристике.

Следует отметить, что объявление России социальным государством не означает возвращение страны к тоталитар-

---

<sup>291</sup> Вмешательство государства.

ному государству, обещавшему своим гражданам всеобщее благосостояние за счет создания экономической системы, полностью управляемой и организуемой государством. Социальное государство в том понимании, которое вкладывает в него Конституция РФ, должно стремиться лишь к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному равномерному распределению жизненных тягот.

Наиболее характерные черты социального государства выражаются в его социальной политике. Конституция РФ в ст. 7 закрепляет главную направленность политики российского социального государства – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Для достижения этой цели в Российской Федерации определены основные направления социальной политики, реализация которых на практике обеспечит создание основных элементов социального государства в Российской Федерации. В их число входят: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий и иных гарантий социальной защиты.

### *1. Охрана труда и здоровья людей.*

Труд – основа жизни любого общества, решающая сфера

применения человеческих сил, способностей. Однако в демократическом обществе труд не может носить принудительный характер; гражданин распоряжается своими способностями к труду самостоятельно. Механизм установления государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников, и работодателей регламентируется Трудовым кодексом Российской Федерации<sup>292</sup> (Далее, **ТК РФ, Трудовой кодекс**).

Деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству Российской Федерации и приносящую им заработок, принято называть занятостью<sup>293</sup>. Вопросы занятости, то есть правовые, экономические и организационные условия, а также гарантии государства по реализации права на труд постоянно проживающих на территории Российской Федерации регламентированы Законом РСФСР «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>294</sup>.

Государство уделяет внимание созданию здоровых и без-

---

<sup>292</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст опубликован в Российской газете (далее, **РГ**). №256. 2001. 31 декабря.

<sup>293</sup> Государственное право Российской Федерации: учебник / Под редакцией О. Е. Кутафина. – М.: Изд-во «Юридическая литература». 1996. – С. 146.

<sup>294</sup> См.: О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 №1032—1 (ред. от 09.03.2016) // Первоначальный текст опубликован в издании «Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР». 1991. №18, ст. 565.

опасных условий труда, вводит для лиц, занятых в отраслях или на участках производства с особо тяжёлыми, опасными или вредными условиями труда, дополнительные льготы, которые служат формой компенсации со стороны общества за работу в условиях, несущих ущерб здоровью человека.

Наряду с охраной труда, важной составной частью социальной политики государства является охрана здоровья граждан. В Российской Федерации в обязанность государства входит финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экономическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

*2. Установление гарантированного минимального размера оплаты труда.*

Одной из характерных черт социального государства является его ответственность за предоставление каждому гражданину прожиточного минимума достойного человека. Однако эта ответственность носит вторичный характер, так как каждый взрослый и трудоспособный гражданин должен зарабатывать на себя и на свою семью, а цель социального государства, как говорилось выше, – обеспечить ему такую возможность. В случае, когда гражданин, работая, не может себя обеспечить, наступает ответственность государства.

Одна из форм такой ответственности – установление гарантированного минимального размера оплаты труда. В соответствии с Федеральным законом<sup>295</sup> минимальный размер оплаты труда применяется для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также для иных целей обязательного социального страхования. Применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается. Минимальный размер зависит от многих факторов, прежде всего, от экономических возможностей общества в данный период, и не всегда соответствует той цели, для достижения которой установлен. Однако главное его предназначение состоит именно в достижении этой цели, и РФ, последовательно увеличивая гарантированный минимальный размер оплаты труда, стремится к её достижению<sup>296</sup>.

### *3. Развитие государственной системы социальной защиты.*

Развитие государственной системы социальной защиты является важной социальной гарантией реализации конституционного права граждан Российской Федерации на материальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных

---

<sup>295</sup> См.: О минимальном размере оплаты труда: Федеральный закон от 19.06.2000 №82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 2000, №26, ст. 2729.

<sup>296</sup> С 1 июля 2016 г. он оставляет 7 500 руб. в месяц.

случаях. Государство в законодательном порядке определяет систему государственных пенсий и социальных пособий.

Особое значение здесь имеет обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Данный термин обозначает, что в Российской Федерации, во-первых, семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой общества и государства. Здесь, прежде всего, необходимо назвать Семейный кодекс<sup>297</sup>. Во-вторых, государство заботится об инвалидах и пожилых граждан. Это законы о пенсионном обеспечении<sup>298</sup>, о ветеранах и т. д.

Для успешного решения социальных проблем большое значение имеет развитие системы социальных служб.

Социальными службами являются учреждения, предоставляющие гражданам социальные услуги. В широком

---

<sup>297</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 №223-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1996, №1, ст. 16.

<sup>298</sup> См.: О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей: Закон РФ от 12.02.1993 №4468—1 (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст опубликован в издании «Ведомости СНД РСФСР РФ и ВС РФ», 04.03.1993, №9, ст. 328; О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 №166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 2001, №51, ст. 4831; О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.2001 №173-ФЗ (ред. от 02.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 2001, №52 (Ч. 1), ст. 4920.

смысле эти услуги охватывают всю социальную сферу, в которую входят вопросы оплаты и условий труда, занятости, обеспечения потребности в товарах и услугах, жилищных условиях, охраны здоровья населения, образования, культуры и т. д. В узком смысле слова такими службами являются специальные службы социального обеспечения и социальной защиты<sup>299</sup>.

Установленный в Конституции РФ перечень социальных обязанностей государства явно отстаёт от принятых в других государствах направлений социальной политики. Однако введённый в Конституцию термин «социальная защита»<sup>300</sup>, хотя не обязательно связан только с государственными мерами, предполагает возможность расширения этих обязанностей в будущем законодательстве.

Рассматривая вопрос о социальном государстве, необходимо помнить, что данное конституционное положение является нормой-целью, т.е. на конституционном уровне поставлена задача построения такого государства, которое отвечало бы всем мировым критериям достойной и свободной жизни человека.

Следует отметить, что, ставя перед собой цель построе-

---

<sup>299</sup> Подробнее см.: Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10.12.1995 №195-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1995, №50, ст. 4872.

<sup>300</sup> В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, социальная защита включает в себя социально обеспечение.

ния социального государства, Россия в настоящее время находится только в самом начале пути к достижению этой цели. Задачи первых лет проводимой в стране экономической реформы состоят в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Однако обе эти задачи решаются медленно и во многих отношениях неудовлетворительно.

В результате не снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. Число лиц, оказавшихся за чертой бедности, неуклонно растёт. В стране наблюдается последовательное усиление расслоения населения по доходам и материальному обеспечению, носящее стихийный характер, поскольку воздействие на него со стороны государства малозаметно. Структурная перестройка, конверсия оборонных производств, банкротства обостряют и без того сложное положение с занятостью.

Из-за почти полного отсутствия социальной ориентации экономической реформы сложилась ситуация, когда цены товаров близки к мировым, а цена труда намного ниже мирового уровня<sup>301</sup>. Становится традицией массовая практи-

---

<sup>301</sup> На наш взгляд, низкая стоимость труда в РФ объясняется тем, что при переходе к капиталистическому ведению хозяйства работодатели, в большинстве своём, сохранили советскую систему расчётов за произведённую продукцию, заключающуюся в том, что около 80 процентов стоимости произведённой продукции работодатель оставляет, как и в прежние времена, себе и только около 20% выплачивает в виде заработной платы работнику. При этом, если в советский

ка несвоевременной выплаты работникам заработной платы, грубо нарушающая неотъемлемые права граждан, постоянное снижение эффективности социального обеспечения населения.

В этих условиях о социальном государстве появится возможность говорить сколько-нибудь реально только тогда, когда Россия добьётся фактического продвижения по всем этим направлениям, когда будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека в России.

Качественное правовое регулирование прав граждан на социальную защиту не может осуществляться без закрепления основ финансового обеспечения данной сферы. Поэтому важное значение имеет закрепление в ч. 1 ст. 85 Бюджетного кодекса РФ положения о том, что обеспечение социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, финансируется совместно за счёт средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов. При этом, субъекты Федерации не могут ограничивать правовой статус участников отношений по социаль-

---

период 80% шли в общественные фонды потребления, откуда государство брало средства на «бесплатное» образование, «бесплатную» медицину и т.д., то теперь наёмному работнику за эти же 20 процентов предложено самому оплачивать обучение, лечение и т. д. И вот здесь не видна роль профсоюзов, которые обязаны бороться за достойную оплату труда наёмных работников. Зато себе профсоюзные функционеры произвели перерасчёты заработной платы, приблизив её к размеру профсоюзных боссов капиталистических предприятий...

ному обеспечению, определённый на федеральном уровне.

## **5.3 Правовое регулирование социально-культурной сферы в Хабаровском крае**

Конституция РФ, провозгласив в ст. 7 Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности, в ст. 72 основные вопросы этой политики разделила с субъектами РФ, возложив в ряде Федеральных законов исполнение значительной их части за счёт бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов. В результате, на день подготовки данного издания динамика правового регулирования свидетельствует о принятии субъектами Федерации большого количества региональных законодательных актов в социальной сфере.

Как пишет И. Е. Певцова, «...На сегодняшний день динамика правового регулирования свидетельствует о формировании обширного массива законодательных актов субъектов Федерации в социальной сфере. Можно сказать, что идёт постепенный процесс „социализации“ законодательства субъектов Федерации. Он характеризуется не просто принятием „социальных“ законов (законов в сфере образования, культуры, социальной защиты населения и др.), социализация законодательства означает инкорпорирование в законодательство субъектов Федерации принципов социального государ-

ства, таких как приоритет прав и свобод гражданина, непосредственное действие конституционных прав, гарантирование государством прав граждан, свободная реализация прав и свобод граждан»<sup>302</sup>.

Нормы, регламентирующие социально-культурную сферу в крае, закреплены, в основном, в главе 4, посвящённой правам, свободам и обязанностям человека и гражданина и в связи с тем, что это, как правило, сферы совместного ведения Федерации и края, Устав закрепляет положения о том, что они регулируются нормативными актами Федерации и Хабаровского края.

Так, ст. 18 Устава устанавливает, что «...в Хабаровском крае предоставляются меры социальной поддержки и социальное обслуживание отдельным категориям граждан в случаях, установленных федеральным и краевым законодательством».

Необходимо отметить, что органы государственной власти в данной сфере, как и в других, выполняют каждый свои полномочия.

Так, краевая Дума формирует правовую основу социальной защиты и закрепляет уровень материальных затрат на социальную сферу. Как пишет И. Е. Певцова, «...нормативная работа по обеспечению и защите прав населения ре-

---

<sup>302</sup> Региональное право: Учебник / под ред. Засл. юриста РФ, канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук, доц. А. В. Никитиной. 1-е изд. – Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии. 2008. – С. 185.

гиона в основных сферах жизни происходит по нескольким направлениям: 1) принятие актов общего характера, в которые включены дополнительные меры по защите прав населения региона; 2) принятие актов межотраслевого и отраслевого характера, содержащих нормы, регулирующие отношения, связанные с реализацией и защитой социальных прав граждан; 3) принятие актов, содержащих меры социальной защиты для отдельных категорий граждан»<sup>303</sup>.

Законодательной Думой Хабаровского края в этой сфере принято большое количество законов. Среди них можно назвать такие как: «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Хабаровском крае»<sup>304</sup>, «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>305</sup>, «О социальной поддержке семей при рождении второго и каждого последующего ребёнка в Хабаровском крае»<sup>306</sup> и пр.

Правительство Хабаровского края в развитие краевых за-

---

<sup>303</sup> Там же. – С. 187.

<sup>304</sup> Закон Хабаровского края от 27.05.2009 №243 (ред. от 09.12.2015) // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. №6 (83).

<sup>305</sup> Закон Хабаровского края от 25.04.2007 №119 (ред. от 26.04.2017) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 12.05.2007, №4 (57).

<sup>306</sup> Закон Хабаровского края от 26.05.2004 №183 (ред. от 26.03.2014) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2004. №6 (23).

конов издаёт подзаконные акты. Так, в целях определения и реализации основных направлений семейной политики в Хабаровском крае на среднесрочную перспективу, укрепления и развития социального института семьи Правительство края разработало и приняло Концепцию реализации семейной политики в Хабаровском крае на период до 2015 г.<sup>307</sup> В 2010 г. Постановлением Правительства края определён порядок реализации на территории Хабаровского края краевого законодательства о мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, жертв политических репрессий, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан<sup>308</sup>.

С целью повышения уровня и качества жизни граждан, нуждающихся в социальной поддержке, сокращения бедности за счёт развития адресных форм социальной защиты населения Правительством края была принята Целевая программа «Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других катего-

---

<sup>307</sup> Об утверждении Концепции реализации семейной политики в Хабаровском крае на период до 2015 года: постановление Правительства Хабаровского края от 13.05.2009 №160-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. №5 (82).

<sup>308</sup> Постановление Правительства Хабаровского края от 15.04.2010 №98-пр (ред. от 12.10.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2010, №4 (93).

рий граждан на 2013 – 2015 годы»<sup>309</sup>, постановлением Правительства Хабаровского края от 15.04.2014 установлен перечень отдельных мер социальной поддержки и мероприятий по оказанию государственной социальной помощи гражданам пожилого возраста, инвалидам, семьям с детьми, малоимущим и другим категориям граждан<sup>310</sup> и т. д.

Кроме того, краевым правительством формируются различные органы, работающие в этой сфере, это комиссии (например, Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав) и органы управления социальной защитой населения и т. п.

---

<sup>309</sup> См.: Постановление Правительства Хабаровского края от 22.05.2012 №163-пр (ред. от 11.09.2013) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 2012, №5 (118), (Ч. II).

<sup>310</sup> Об отдельных мерах социальной поддержки и мероприятиях по оказанию государственной социальной помощи гражданам пожилого возраста, инвалидам, семьям с детьми, малоимущим и другим категориям граждан: постановление Правительства Хабаровского края от 15.04.2014 №113-пр (ред. от 12.10.2016) // Первоначальный текст опубликован в Собрании законодательства Хабаровского края. 12.05.2014, №4.

## **§6 Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности**

Во всех современных государствах организация и руководство в сфере охраны общественного порядка и правопорядка является предметом ведения центральных государственных органов. Защита прав и свобод человека и гражданина, охрана правопорядка, обеспечение общественной безопасности являются общегосударственной задачей, в силу своей значимости нуждающиеся в централизованном руководстве.

Федерализм как принцип государственного устройства заключается в обеспечении территориального единства государства, допустимой децентрализации государственной власти посредством законодательного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также в равноправии субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ, охрана общественного порядка и укрепление законности являются предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, причём, распределение полномочий не означает стремление государственной власти отказаться от обеспечения право-

охранительной функции. Пункт «б», ч. 1 ст. 72 Конституции РФ гласит: «...защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов». Значимость данной функции для поступательного развития современного государства неоднократно подчёркивалась в юридической литературе. В ряде исследований отмечалось, что функция охраны правопорядка, собственности, прав и свобод граждан представляет собой основную, постоянную и главную функцию государства<sup>311</sup>

---

<sup>311</sup> Буганова М. А. Правоохранительная система субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.