

**С. ШЕЙБА**

СОИСКАТЕЛЬ КАФЕДРЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ  
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)  
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются основные аспекты конституционного статуса законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Статус, народное представительство, субъект федерации, парламент, конституционные основы.

---

**S. SHEIBA**

THE COMPETITOR OF CHAIR LEGAL MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY  
THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF MANAGEMENT  
MGIMO(U) OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA

## **CONSTITUTIONAL BASES OF LEGAL STATUS OF THE REPRESENTATIVE AND LEGISLATIVE BODY OF THE SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION**

The basic aspects of constitutional status of the representative and legislative body of the of subjects of the Russian Federation are analysed in the article .

**Key words:** Status, popular representative body, a subject of federation, parliament, constitutional bases.

---

Анализ правового статуса представительного (законодательного) органа государственной власти в системе высших органов государственной власти Татарстана как одного из субъектов Российской Федерации требует уяснения прежде всего существа категории «субъект РФ»

Как известно, в отечественной теории права категория «статус субъекта права» обычно понимается как система, комплекс основных прав и обязанностей, установленных нормами права за субъектом права. Некоторые ученые включают в статусы также гарантии реализации прав, интересы, ответственность и т.п., что вполне допустимо. Эти понятия так или иначе охватываются общей формулировкой «права и обязанности». Это было убедительно обосновано В.М. Горшеневым, отмечавшим, что «узконормативное понимание статуса более предпочтительно»<sup>1</sup> В наши дни данная позиция получила развитие у С.Л. Сергеевнина.<sup>2</sup>

Субъекты права традиционно делятся на две основные группы - индивидуальные и коллективные (комплексные) субъекты. Среди последних в обособленную подгруппу принято выделять территориальные образования.

В зависимости от степени общности и характера прав и обязанностей следует различать общие видовые и специальные статусы субъектов права. Некое количество субъектов права,

принадлежащих к той или иной группе или подгруппе, может обладать идентичными правами и обязанностями в определенных сферах отношений, то есть видовыми статусами (так, индивиды могут быть гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, членами политических партий, общественных организаций и т.д.). Специальные статусы - это права и обязанности, дополняющие и (или) конкретизирующие общие права и обязанности отдельных субъектов, исходя из их особенностей (государственные служащие, военнослужащие, беженцы, заключенные). Один и тот же субъект права может обладать несколькими видовыми статусами и несколькими специальными статусами в рамках видовых статусов (индивиды, имеющие двойное гражданство).

За отдельно взятым субъектом права также могут быть закреплены особые («эксклюзивные») права и обязанности, которыми более не обладает никто, образующие, соответственно, особый статус (монарх, к примеру). Особый статус, в отличие от специального, не связан с видовым. Важно различать специальный и особый статусы, ведь в рамках некоей подгруппы субъектов права («вида») также может быть только один носитель определенного специального статуса (президент, премьер-министр и т.д.).

Отдельный видовой или особый статус мо-

жет носить характер базового. Это предполагает, что права и обязанности, составляющие данный статус, имеют для субъекта приоритетный характер относительно других его прав и обязанностей, образующих другие его статусы; прямо или косвенно влияют на другие его статусы (статус гражданина относительно статуса члена политической партии).

Права и обязанности субъекта права, образующие его статус, правомочно назвать элементами статуса. Элементы статуса отдельно взятого субъекта права могут быть основными (видовые и особые статусы) и дополнительными, факультативными (специальные статусы).

Статусы территориальных образований - это системы, комплексы их прав и обязанностей, закрепленные нормами права (в конституциях и законах или договорах). Это правовые нормы, установленные государствами, хотя во многих случаях необходимыми правотворческими полномочиями обладают и сами территориальные образования.

Статус территориального образования может быть:

- видовым (если в составе государства имеется более одного территориального образования с идентичными правами и обязанностями): а) территориальной единицы государства (административной, автономной единицы, колонии, протектората и т.д.) либо б) территориальной части (единицы) другой территориальной единицы, либо в) муниципальной единицы (территориальной единицы, в пределах которой осуществляется местное самоуправление);

- специальным, охватывающим дополнительные и (или) конкретизированные права и обязанности отдельных образований (или их групп) в рамках видового статуса;

- особым (если в составе государства есть только одно образование с такими правами и обязанностями).

Территориальные образования в унитарных государствах могут иметь несколько различных статусов - видовые, специальные и даже особые. Так, Париж сочетает статусы департамента (то есть территориальной единицы государства) и коммуны (то есть муниципальной единицы) и при этом является столицей Французской Республики.

Что такое «статус субъекта федерации»? Это базовый видовой статус территориальной единицы государства, включающий правообязанности, вытекающие из самого нахождения в составе федерации (на осуществление власти на своей территории, принятие законов, на формирование собственных органов власти и т.д.), и права и обязанности в отношениях с федерацией (на законодательную инициативу, на об-

ращение за защитой своих прав в специальный суд и т.п.).

В доктрине принято разделять федерации на симметричные и асимметричные. По нашему мнению, симметричными являются те федерации, все территориальные единицы которых имеют только единый видовой статус субъектов федерации (кантоны в Швейцарии). К асимметричным относятся федеративные государства, в которых либо установлены два или более видовых статуса субъектов федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономные область и округа Российской Федерации между заключением Федеративного договора и принятием действующей Конституции), либо носители статуса субъектов федерации имеют также специальные статусы (права на принятие собственной конституции и установление собственного гражданства у штата Джамму и Кашмир в Индии, различные квоты на представительство в федеральных парламентах земель ФРГ, эмиратов ОАЭ и т.д.).

Территориальные образования в федерациях, помимо базового видowego статуса субъектов федерации, могут иметь и другие видовые статусы. Они могут охватывать только часть образований, являющихся носителями статуса субъектов федерации. Например, в ФРГ земли (то есть территориальные единицы - субъекты федерации) Берлин, Бремен и Гамбург являются и общинами (то есть муниципальными единицами), и даже союзами общин. Берлин, будучи столицей ФРГ, имеет также особый статус.

Известны и прецеденты, когда статус субъекта федерации не являлся базовым.<sup>3</sup>

В общетеоретическом плане территориальные образования, в зависимости от объема, содержания и пределов своих прав и обязанностей, степени самостоятельности, разделяются на три вида: административные, автономные и государственные.

Административное территориальное образование - обособленная составная часть государства, в пределах которой функционируют органы власти, подчиненные вышестоящим органам власти (и во многих случаях непосредственно им формируемые). В рамках конституционно и (или) законодательно определенной компетенции органы власти административного территориального образования принимают (издают) нормативные акты, действующие в пределах соответствующей территории. Создание, реорганизация, ликвидация и т.п. административных территориальных образований, как правило, находятся в компетенции вышестоящих органов власти.

Административные образования могут быть территориальными (административными) еди-

ницами как унитарных (воеводства в Польше), так и федеративных государств (федеральный округ Колумбия в США).

Объем и степень автономии территориальных образований могут быть различными. В отечественной доктрине принято выделять законодательную (политическую) и административную автономию.<sup>4</sup> В первом случае носители автономии имеют право на собственное законодательство (и на законодательную инициативу на государственном уровне), во втором - нет.

Государственное территориальное образование - обособленная составная часть государства, обладающая (по конституции, договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. Статус и территория государственного территориального образования не могут быть изменены без его согласия.

В современном мире в большинстве случаев государственными образованиями являются носители статуса субъектов федеративных государств. Однако известны примеры, когда государственные образования входят в состав федеративных государств, не будучи их субъектами (Пуэрто-Рико, ассоциированное с США), или даже в состав сложных унитарных государств (Виргинские острова, Монсеррат - владения Великобритании и др.).

В связи с существенными разногласиями в оценках теории советского федерализма и отечественного федеративного опыта в современной научной и учебной литературе отсутствует единство взглядов и подходов к характеристике различий между автономными и государственными образованиями. Многие ученые до сих пор исповедуют доктрину «автономной государственности» (то есть «государства без суверенитета»), что приводит их к противоречивым характеристикам и оценкам. В связи с этим нельзя не согласиться с В.Е. Чиркиным, который пишет, что «утверждение о несuverенном государстве» представляется: «юридическим нонсенсом».<sup>5</sup> Суверенность, государственность и автономия есть качественно разные степени самостоятельности.

Существует четыре различия между автономными и государственными территориальными образованиями, безотносительно, являются они территориальными единицами унитарного либо субъектами федеративного государства.

Первое - статус, границы государственного образования не могут быть изменены без его согласия (согласие населения, выраженное на референдуме, согласие органов власти); статус, границы автономного образования, соответственно, в принципе могут быть изменены без его согласия (вместе с тем государство может ограничить свои права в отношении автоном-

ных образований).

Второе - сфера исключительного ведения государственного образования в составе государства определяется, даже если как остаточная, на конституционном или договорном уровне; у автономного образования сферы исключительного ведения быть не может.

Третье - конституция (устав) государственного образования не нуждается в утверждении и не может быть отменена органами власти государства (разумеется, если она не содержит нарушений общегосударственной конституции и законодательства).<sup>6</sup>

Четвертое (применительно к разграничению автономных и государственных образований в качестве субъектов федерации) - у государственного образования могут быть относительно федерации учредительные права, а также право на сепессию; у автономного образования таких прав нет.<sup>7</sup>

Обобщая подобную практику, следует выделить три способа создания сложносоставных образований. Первый - объединение территориальных образований в федеративное государственное образование (Канада, Австралия в начальные периоды своей истории). Второй - присоединение к существующему либо создаваемому территориальному образованию другого образования в качестве его составной части (в РСФСР периода 1920-30 гг. - автономные республики в составе краев, областей). Третий - предоставление определенной степени самостоятельности образованию, существующему либо создаваемому внутри другого образования (в СФРЮ - автономные края в составе республик).<sup>8</sup>

Статус субъектов федерации - базовый статус. Основным правовым документом, который определяет статус субъектов РФ является Конституция РФ.

Конституционные основы правового статуса законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации представляют собой закрепленные в Конституции Российской Федерации исходные начала, обуславливающие, а где-то и прямо определяющие элементы (составляющие их признаки) правового статуса этих органов.

Конституцией Российской Федерации предопределены такие выделяемые на теоретическом уровне элементы правового статуса, как: юридическая природа, компетенция, роль в выполнении функций государства и некоторые другие.<sup>9</sup>

Конституционную основу для конструирования правового статуса законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации составляют взаимосвя-

занные положения статей 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 5 (части 2 и 3), 10, 11 (части 2 и 3), 66 (часть 2), 71, 72, 73, 76 (части 2, 4, 5, 6), 77 (часть 1), 95 (часть 2), 104 (часть 1), 125 (часть 2), 134 и 136 Конституции Российской Федерации.

Организирующее значение имеет норма части 1 статьи 77 о самостоятельности субъектов Федерации в создании системы своих органов государственной власти, ограниченной лишь нормами двух групп: основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, устанавливаемыми федеральным законом. В этом она сравнима с соответствующими разделами Конституции РСФСР 1978 г.<sup>10</sup>, хотя отражает новую концепцию Российского федеративного государства, субъекты которого в организации своей государственной власти могут проявлять самостоятельность без ущерба единству государственной власти России.

Статус органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации базируется на основах конституционного строя Российской Федерации. В фундаменте этих основ - принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статьи 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 5 (части 2 и 3) и разделения государственной власти в Российской Федерации (статья 10), во взаимосвязи с нормой об осуществлении государственной власти в субъектах Российской Федерации образуемыми ими органами государственной власти (часть 2 статьи 11).

Законодательные (представительные) ор-

ганы власти субъектов Российской Федерации олицетворяют народное представительство<sup>11</sup>. Такая их сущность predetermined конституционным принципом народовластия, допускающим его представительную форму (часть 2 статьи 3). С другой стороны, выступая органами народного представительства, законодательные органы аккумулируют определенную долю народного суверенитета<sup>12</sup>, что легитимирует их законодательную функцию.

В совокупности названные свойства определяют сущность представительного (законодательного) органа. В Конституции Российской Федерации сущность законодательной (представительной) власти на всех уровнях закрепляется рядом понятий: «законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации» (статьи 66 (часть 2), 104 (часть 1), 134), «представительные органы государственной власти» (статьи 77 (часть 1), 95 (часть 1), «органы законодательной власти субъектов Российской Федерации» (статьи 125 (часть 2), 136). Эти понятия характеризуют организационную и функциональную стороны деятельности этих органов власти и определяют особое положение законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации<sup>13</sup>. Они являются типичными для любого парламента<sup>14</sup>, что дает основание характеризовать данную форму институализации законодательной власти субъектов Российской Федерации как парламентскую, а соответствующие органы - как парламенты, хотя в отличие от Федерального Собрания Российской Федерации Конституция Российской Федерации прямого указания на это не дает.

<sup>1</sup> См.: Горшенев В.М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977 года // Правопорядок и правовой статус личности. Саратов, 1980. С. 52.

<sup>2</sup> См.: Сергеев С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999. С.77-80

<sup>3</sup> См.: Федерализм: теория и практика развития (сравнительно-правовой анализ) / Отв. ред. М.Н. Марченко. - М., 2000. С. 240.

<sup>4</sup> См.: Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. - М., 1960. С. 207.

<sup>5</sup> Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. N 10. С. 9.

<sup>6</sup> Исключение из этого правила - британская практика утверждения конституций доминионов.

<sup>7</sup> См., например: Павловский Р.С., Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1961. С. 50; Трифонов А.Г., Межуев Б.В. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции // Полис. 2000. N 5. С. 22-25.

<sup>8</sup> См.: Иванов В.В. Вопросы теории государственного устройства // "Журнал российского права", N 1, январь 2002

<sup>9</sup> См.: Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. N 3. С. 3 - 18; Окулич И.П. Павлов П.В. Проблемы эффективности деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации. - Челябинск, 2004. С. 18; Конституционное право. Энциклопедический словарь. Под ред. С.А. Авакьяна. - М., 2000. С. 559

<sup>10</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 22. Ст. 776, N 45, Ст. 1497; 1992. N 20. Ст. 1084

<sup>11</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - М., 2008. С. 714.

<sup>12</sup> Гранкин И.В. Парламент России. - М., 1999. С. 19.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. N 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. N 4. Ст. 409; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. N 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. N 16. Ст. 1601; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. N 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2909.

<sup>14</sup> См.: Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2006. N 2. С. 3 - 4; Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной властей в субъектах Российской Федерации. - М., 2000. С. 112 - 113; Яценко И.С. Современный парламентаризм и парламентские системы в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое и сравнитель-

ное исследование. Монография. - М., 2002. С. 375.