

Н. И. Зуев\*

## УСТАВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ РАЗРАБОТКИ

**Аннотация.** В статье на основе анализа нормативных правовых актов советского и постсоветского периодов уделяется внимание федеративным преобразованиям в России в 1990—1993 гг., прослеживается становление Магаданской области как полноправного субъекта РФ. На основе архивных материалов представлена история принятия Устава Магаданской области. Устав Магаданской области создавался на протяжении двух лет в условиях сложных отношений, вплоть до противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти Магаданской области.

В статье прослеживается мысль о том, что конституирование Магаданской области как самостоятельного субъекта РФ неразрывно связано с обновлением российской государственности, реформированием федеративных отношений в России, претворением в политико-государственную жизнь нашей страны принципа разделения властей.

Магаданская область, как и другие края и области, прошла путь от административно-территориальной единицы высшего уровня в составе РСФСР до полноправного субъекта РФ. Разработав и приняв свой первый основополагающий нормативный правовой акт, Магаданская область тем самым реализовала конституционно закрепленное правомочие на Устав, которым наряду с Конституцией РФ определяется ее статус.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, федерализм, федеративные отношения, субъект РФ, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Устав Магаданской области, проект Устава области, Магаданская областная Дума, администрация Магаданской области.

**DOI:** 10.17803/1729-5920.2017.122.1.107-120

Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. являлась суверенным советским социалистическим государством (ст. 68), формально — федеративным, что закреплялось в самом ее названии, но фактически — унитарным с автономными единицами различного правового статуса.

Автономная республика определялась как советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР, которое вне пределов прав Союза ССР и РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению. Автономные республики имели свои конститу-

ции. Автономные области и автономные округа таковых прав не имели, при этом первые входили в состав краев, а вторые находились в составе края или области, т.е. административно-территориальных единиц высшего уровня, которые занимали большую часть территории РСФСР. Статус высших органов государственной власти и управления автономной республики определялся отдельным разделом Конституции РСФСР (разд. VI), в то время как в остальных национально-территориальных единицах, а также в административно-территориальных единицах РСФСР устанавливались местные органы государственной власти и управления (разд. VII).

© Зуев Н. И., 2017

\* Зуев Николай Иванович, кандидат юридических наук, доцент Северо-Восточного государственного университета

zuev\_ni@rambler.ru

685000, Россия, г. Магадан, ул. Портовая, д. 13

Магаданская область в составе РСФСР была образована Указом Президиума Верховного Совета СССР 3 декабря 1953 г.<sup>1</sup> В состав области включались г. Магадан, шесть районов и Чукотский национальный округ, выделенные из состава Хабаровского края.

Конституционно-правовое становление Магаданской области как субъекта РФ неразрывно связано с обновлением российской государственности, реформированием федеративных отношений в Российской Федерации.

12 июня 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»<sup>2</sup>, в ст. 9 которой закреплялось, что «Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР».

В результате конституционной реформы от 15 декабря 1990 г.<sup>3</sup> из ст. 82 Конституции РСФСР было исключено указание на то, что автономная область входит в край, а в отношении автономных округов была закреплена формулировка, позволявшая им напрямую входить в состав РСФСР (ч. 1 ст. 83: «Автономный округ находится в составе РСФСР и может входить в край или область»).

24 мая 1991 г. III Съезд народных депутатов РСФСР принимает Законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»<sup>4</sup>. Автономные республики стали именоваться «республиками в составе РСФСР». Конституционно были разделены местные органы государственной власти и управления и местное самоуправление. В новой редакции ст. 137 Конституция закрепляла: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах являются соответствующие советы народных депутатов», в то

время как местное самоуправление, согласно обновленной редакции ст. 138, осуществлялось населением через соответствующие советы народных депутатов в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах. Соответственно исполнительно-распорядительные функции в краях, областях, автономных областях, автономных округах осуществляли органы государственного управления, а в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах — местная администрация (ч. 1 ст. 146 Конституции РСФСР).

В августе 1991 г. произошла смена политического режима. Из структуры политической власти была устранена КПСС — ядро ее политической системы.

21 августа 1991 г. принимается постановление Верховного Совета РСФСР «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР»<sup>5</sup>. Постановлением вводилась должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа. Президенту РСФСР было предоставлено право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью в РСФСР, законов РСФСР об автономных областях, автономных округах в РСФСР назначать указанных должностных лиц на соответствующие должности и освобождать от них.

5 декабря 1991 г. принимается Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»<sup>6</sup>. Закон внес весьма существенные изменения в организацию работы краевых и областных советов народных депутатов.

В статье 1 Закона устанавливалось, что краевые, областные советы народных депутатов избирают из своего состава малый совет в количестве не более одной пятой от числа народных депутатов, установленного для соответствующей

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1953. № 21.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>3</sup> Закон Съезда народных депутатов РСФСР от 15.12.1990 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. № 29. Ст. 395.

<sup>4</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. Ст. 776, 778.

<sup>5</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

<sup>6</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

щего совета народных депутатов, при этом число народных депутатов, работающих в малом совете на постоянной основе, устанавливалось советом народных депутатов самостоятельно. Председатель краевого, областного совета народных депутатов и его заместители входили по должности в состав малого совета и организовывали его работу.

В период между сессиями краевого, областного совета народных депутатов малый совет наделялся его полномочиями, за исключением полномочий, предусмотренных в ст. 4 Закона. Краевой, областной совет был вправе отменять решения малого совета, но только те, которые противоречили действующему законодательству и решениям совета.

Закон носил временный характер — «до проведения первых сессий советов народных депутатов нового созыва» (ст. 8). Он в равной степени распространялся на края, области, автономные области и автономные округа, т.е. статус этих составных частей РСФСР как бы уравнивался.

Совет народных депутатов Магаданской области избрал малый совет на своей 5-й сессии 21 января 1992 г. в составе председателя, его заместителя и 8 депутатов<sup>7</sup>.

Кроме того, в целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначались его представители на местах. Распоряжением Президента РСФСР 31 августа 1991 г. № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»<sup>8</sup> представители Президента РСФСР не только обязывались обеспечивать взаимодействие Президента РСФСР с должностными лицами, с представительными и исполнительными органами власти регионов, но и были вправе осуществлять по поручению Президента РСФСР отдельные полномочия органов государственного управления РСФСР на территории краев, областей, автономной области, автономных округов РСФСР, г. Москвы и г. Ленинграда.

В декабре 1991 г. распался СССР, а 25 декабря этого же года название РСФСР было изменено: «Российская Федерация — Россия»<sup>9</sup>. Между тем вопросы государственного устройства Российской Федерации стояли очень остро. Республики заявляли о своем суверенитете, законами РСФСР от 3 июля 1991 г. четыре из пяти автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская) были преобразованы в республики в составе РСФСР<sup>10</sup>, края и области стремились повысить свой статус до уровня республик.

В условиях, когда Российской Федерации угрожала опасность повторить судьбу СССР, 31 марта 1992 года были заключены три договора:

- 1) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации;
- 2) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;
- 3) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Они получили родовое название — Федеративный договор.

Характеризуя Договоры и два протокола к ним, необходимо отметить следующее:

- 1) республики в составе Российской Федерации названы суверенными;
- 2) из Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации вытекало, что не только

<sup>7</sup> Магаданская правда. 1992. 21 янв.

<sup>8</sup> Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Закон РСФСР от 25.12.1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. Ст. 62.

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930—934.

республики, автономная область, автономные округа, но и края и области являются субъектами Российской Федерации;

- 3) хотя в Договорах устанавливался различный статус для разных видов субъектов, в Протоколе декларировалось стремление сторон «к выравниванию государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации».

10 апреля 1992 г. VI Съезд народных депутатов Российской Федерации принял постановление «О Федеративном договоре», которым одобрил этот Договор и постановил: «Включить содержание Федеративного договора как составную часть в Конституцию Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»<sup>12</sup> Конституция России была вновь подвергнута весьма существенному реформированию, связанному с распадом СССР, изменением названия государства, принятием 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина, заключением 31 марта 1992 г. Федеративного договора.

В связи с тем, что субъектами РФ в соответствии с Федеративным договором становились также края и области, Конституция была дополнена гл. 9.1 «Край, область в Российской Федерации», разд. VI.1 «Органы государственной власти и управления края, области, автономной области и автономного округа в составе Российской Федерации», состоящим из двух глав: гл. 16.1 «Советы народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации» и гл. 16.2 «Краевая, областная администрация, администрация автономной области, автономного округа». Кроме того, разд. VII получил однозначное название «Местное самоуправление в Российской Федерации».

Как отмечалось, ст. 83 Конституции РФ в результате поправок, внесенных в нее 15 декабря 1990 г., приобрела диспозитивный характер, округа получили право непосредственно входить в состав Российской Федерации. Этим правом воспользовался Чукотский автономный округ, входивший в состав Магаданской области.

17 июня 1992 г. Верховным Советом РФ принят Закон РФ «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Представлялось, что решение Совета народных депутатов Чукотского автономного округа о непосредственном вхождении округа в состав Российской Федерации и указанный Закон РФ в полной мере соответствуют Конституции РФ. Но руководство Магаданской области считало по-другому. Малый Совет Магаданского областного Совета народных депутатов 5 августа 1992 г. обратился в Конституционный Суд РФ с ходатайством о проверке конституционности названного Закона<sup>14</sup>. Малый Совет не подвергал сомнению, что в соответствии со ст. 83 Конституции РФ Чукотскому автономному округу принадлежит неотъемлемое право выхода из состава области и непосредственного вхождения в состав Российской Федерации, но в то же время полагал, что данное право в соответствии со ст. 70 Конституции РФ может быть реализовано только по результатам референдума, т.е. на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих на территории Чукотского автономного округа. Решение малого Совета 3 ноября 1992 г. было утверждено Магаданским областным Советом народных депутатов<sup>15</sup>. С аналогичным ходатайством обратился в Конституционный Суд РФ и народный депутат Российской Федерации, представитель Президента РФ по Магаданской области С. С. Петрищев.

Конституционный Суд РФ 11 мая 1993 г. вынес постановление № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосред-

<sup>11</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 17. Ст. 898.

<sup>12</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 20. Ст. 1084.

<sup>13</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 28. Ст. 1618.

<sup>14</sup> Решение Малого Совета Магаданского областного Совета народных депутатов от 5 августа 1992 г. № 169 «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о проверке конституционности Закона Российской Федерации «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ственным вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»<sup>16</sup>. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации) и соответствующие статьи Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 г. закрепили конституционно-правовой статус автономного округа в качестве субъекта Российской Федерации, независимо от его нахождения в крае или области», и «нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход, не влияет на его конституционно-правовой статус, закрепленный Основным Законом и Федеративным договором, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации». Проанализировав основной аргумент ходатайствующей стороны, Конституционный Суд РФ разъяснил, что ч. 3 ст. 70 Конституции «распространяется на такие территориальные преобразования, которые влекут за собой изменение состава Российской Федерации, появление в результате разделения или объединения существующих субъектов Федерации новых субъектов», а «понятия “вхождение” автономного округа в край или область либо “выход” его из края или области не совпадают с понятиями “разделение” и “объединение”. Следовательно, указанное положение части третьей статьи 70 Конституции не распространяется на разрешение рассматриваемого конституционного спора». Конституционный Суд РФ постановил: «Признать Закон Российской Федерации от 17 июня 1992 года “О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации” соответствующим Конституции Российской Федерации».

Таким образом, Чукотский автономный округ оказался единственным из десяти существовавших в то время автономных округов, который воспользовался своим правом выхода из состава другого субъекта РФ.

21 сентября 1993 г. Президент РФ принял Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>17</sup>, которым осуществление Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ законодательной, распорядительной и контрольной функций прерывалось.

Следует сказать, что большинство советов народных депутатов негативно восприняли этот Указ. Магаданский областной Совет народных депутатов также принял заявление, в котором указывалось, что меры, предлагаемые в Обращении Президента и в его Указе № 1400, противоречат Конституции, представляют угрозу целостности и самому существованию Российской Федерации<sup>18</sup>.

В Указе Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>19</sup> устанавливалось, что деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских советов народных депутатов прекращается, а в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах федерального значения населением избираются органы представительной власти (собрания, думы и т.п.) в составе 15—20 депутатов, работающих на постоянной основе.

В Магаданской области 11 октября 1993 г. состоялось заседание малого Совета, на котором выступил глава администрации области В. Г. Михайлов с требованием самороспуска областного Совета народных депутатов, поддержавшего Верховный Совет РФ в период конституционного кризиса. Однако депутаты областного Совета на сессии, состоявшейся 19 октября 1993 г., отклонили это требование администрации области и продолжили свою работу<sup>20</sup>.

12 декабря 1993 г. принята Конституция РФ. Она была опубликована в «Российской газете» и вступила в силу 25 декабря 1993 г.; с этого времени берет свой отсчет новая российская государственность.

Таким образом, федеративные отношения в России за очень короткое по историческим меркам время претерпели коренные измене-

<sup>16</sup> СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

<sup>17</sup> САПП РФ. 1993. № 38. Ст. 3518.

<sup>18</sup> Магаданская правда. 1993. 25 сент.

<sup>19</sup> Российская газета. 1993. 12 окт.

<sup>20</sup> Магаданская правда. 1993. 21 окт.

ния: от очевидно неравного статуса субъектов в соответствии с Федеративным договором к их равному в основном конституционно-правовому положению по Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 и 4 ст. 5, ч. 2 ст. 72).

11 января 1994 г. после открытия 11-й сессии Магаданского областного Совета народных депутатов глава администрации области объявил собравшимся, что подписал постановление о прекращении полномочий областного Совета с 12 января 1994 г.<sup>21</sup> Выборы в Магаданскую областную Думу были назначены на 27 марта 1994 г.<sup>22</sup> В результате этих и повторных выборов 5 июня было избрано 16 из 17 депутатов.

Выступая на открытии первого заседания Магаданской областной Думы, глава администрации области на первое место среди направлений совместной деятельности администрации Магаданской области и Магаданской областной Думы поставил разработку Устава области, который «как основной нормативно-правовой акт территории должен более четко определить функции, порядок взаимодействия администрации и Думы, исключив дублирование в их работе, определив конкретную ответственность каждой из ветвей власти... должен способствовать конкретному, с учетом нашей специфики, разграничению полномочий и ответственности федеральных органов власти и органов власти области, определить взаимоотношения области с федеральным бюджетом»<sup>23</sup>.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, статус других субъектов РФ — Конституцией РФ и уставом соответствующего субъекта.

Называя одиннадцать юридических свойств конституций (уставов) субъектов РФ и подробно характеризуя их, профессор Н. А. Михалёва на первое место ставит их учредительный характер<sup>24</sup>.

Впервые о необходимости принятия устава края, области было сказано в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, об-

ластной администрации»<sup>25</sup>. В ч. 1 ст. 4 Закона говорилось, что в уставе «на основании Конституции РСФСР и законов Российской Федерации закрепляется схема управления краем, областью, конкретизируются структура, функции и полномочия органов совета и администрации, права и обязанности их руководителей, формы участия граждан в деятельности краевого, областного совета и краевой, областной администрации». Устав принимался краевым, областным советом народных депутатов и подлежал регистрации в Президиуме Верховного Совета РФ.

В Протоколе к Договору от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» подчеркивалось, что «уставы краев, областей и иные правовые акты краев, областей, принятые в пределах их компетенции, подлежат государственной защите».

Магаданским областным Советом народных депутатов в 1992—1993 гг. было подготовлено несколько проектов устава Магаданской области, но основными законами области они так и не стали.

В сентябре 1994 г. распоряжениями главы администрации Магаданской области и председателя Магаданской областной Думы для завершения работы по подготовке проекта устава Магаданской области была создана совместная рабочая группа<sup>26</sup>.

13 октября 1994 г. на заседании комиссии по региональной политике были приняты за основу следующие концептуальные положения проекта устава области:

— законодательным (представительным) органом является парламент, состоящий из двух палат — палаты представителей (9 членов, представлявших 8 районов области и г. Магадан) и законодательной палаты, при этом предполагалось два варианта избрания депутатов по мажоритарной системе отно-

<sup>21</sup> Магаданская правда. 1994. 13 янв.

<sup>22</sup> Магаданская правда. 1994. 15 янв.

<sup>23</sup> Государственный архив Магаданской области (далее — ГАМО). Ф. Р-468. Оп. 1 Д. 1. Л. 3.

<sup>24</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 34—36.

<sup>25</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

<sup>26</sup> Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- сительного большинства: по первому варианту 18 депутатов избирались по одномандатным округам, по второму — 9 депутатов избирались по единому округу;
- исполнительную государственную власть осуществляет губернатор области, являющийся одновременно главой администрации области, избираемый населением области на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
  - подписание законов возлагается на губернатора области<sup>27</sup>.

На заседании комиссии 27 января 1995 г. было принято решение направить проект устава для получения замечаний и предложений в другие комиссии областной Думы и в Ассоциацию малочисленных народов и этнических групп Севера, а также в Магаданский филиал МГЮА для экспертной оценки проекта устава области в части его соответствия Конституции и законодательству РФ, а в дальнейшем доработать проект устава с учетом поступивших замечаний и предложений и внести его на рассмотрение Магаданской областной Думы в первом чтении<sup>28</sup>.

5 мая 1995 г. комиссия констатировала, что проект устава доработан с использованием заключений, полученных от группы преподавателей Магаданского филиала МГЮА, управления юстиции Магаданской области, Правового управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и предложила Магаданской областной Думе принять в первом чтении проект устава Магаданской области<sup>29</sup>.

29 мая 1995 г. Магаданской областной Думой было получено «Заключение по пострей-ным замечаниям администрации Магаданской области к проекту устава Магаданской области», подготовленное отделом по правовым вопросам федерализма и национальных отношений правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденное известным специалистом в области федеративных отношений Л. Ф. Болтен-

ковой. В сопроводительном письме Л. Ф. Болтенкова отмечала, что «проект устава уже в этом виде может быть вынесен на первое чтение. Основа для работы добротная. Между первым и вторым чтением будет время учесть все критические замечания... Идеальных вариантов вообще не существует, а для первого чтения — тем более»<sup>30</sup>.

Вместе с тем обстоятельное заключение на замечания администрации Магаданской области на проект устава было весьма критическим<sup>31</sup>. В самом начале документа констатировалось, что эти предложения «настолько некорректны и не аргументированы, что реализовать их при доработке проекта устава нелегко»<sup>32</sup>.

На заседании Магаданской областной Думы 9 июня 1995 г. с докладом «О проекте устава Магаданской области» выступил председатель комиссии по региональной политике А. П. Александров. Он отметил, что исходными материалами для разработки проекта устава явились наработки Магаданского областного Совета народных депутатов, хотя ими удалось воспользоваться в незначительной степени, поскольку «существенно изменилось правовое поле». Основой для создания проекта устава явились Конституция РФ, около трех десятков уже принятых уставов других субъектов РФ. Комиссией было подготовлено 9 вариантов проекта устава, а всего в компьютерной базе комиссии содержалось 42 таковых. А. П. Александров отметил, что существенно улучшили проект устава заключение ведущих специалистов Магаданского филиала МГЮА, предложения управления юстиции Магаданской области, три заключения правового управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Докладчик заключил, что комиссия считает, что проект устава следует опубликовать для широкого обсуждения населением Магаданской области<sup>33</sup>.

В ходе развернувшейся дискуссии депутаты сошлись во мнении, что проект устава требует существенной доработки, исключения статей, которые, по мнению депутата В. В. Горбаня,

<sup>27</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 1. Л. 44.

<sup>28</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 1.

<sup>29</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 13.

<sup>30</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 46.

<sup>31</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 46—55.

<sup>32</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 46.

<sup>33</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 44—46.

«только перегружают его содержание, дублируют Конституцию, действующие республиканские законы и проповедуют прописные истины»<sup>34</sup>.

Следует отметить, что разработка и принятие устава проходили в сложной социально-политической обстановке, в условиях противостояния законодательной и исполнительной властей. Представители администрации области Н. П. Щербак и А. И. Тур настаивали на том, что проект устава нельзя принимать в первом чтении и не следует публиковать, а необходимо передать в рабочую группу. Начальник правового управления А. И. Тур риторически спрашивала и отвечала: «Почему администрация не дала конкретных предложений? Да потому, что это означало написание большей части устава заново»<sup>35</sup>.

Председатель областной Думы П. И. Лицкий от имени всех депутатов решительно отверг обвинения представителей администрации области в том, что Дума не способна работать над проектом устава, но согласился, что проект устава следует доработать<sup>36</sup>.

В итоге Магаданская областная Дума пришла к компромиссу и в своем решении от 9 июня 1996 г. дала постоянной комиссии по региональной политике два поручения:

- 1) до 15 июля 1995 г. доработать проект устава Магаданской области и передать его для опубликования в областные и районные газеты;
- 2) доработать проект устава Магаданской области с учетом предложений, поступивших от населения области в течение месяца со дня опубликования проекта, и внести проект устава Магаданской области на очередное заседание областной Думы<sup>37</sup>.

Комиссия по региональной политике поручение областной Думы выполнила<sup>38</sup>. Проект устава был опубликован 1 и 3 августа 1995 г.<sup>39</sup>, при этом указывалось, что проект разработан комиссией по региональной политике Магаданской областной Думы.

Профессор М. А. Михалёва весьма точно подмечает объективный и субъективный факторы в структуре конституций и уставов субъектов РФ: «Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации — это обусловленная предметом конституционного регулирования субъективная организация нормативного материала, составляющего текст регионального основного закона»<sup>40</sup>. Это в полной мере относится и к проекту устава Магаданской области.

Структурно проект был ориентирован на Конституцию РФ, но в разделе первом имелись и оригинальные главы. Проект состоял из преамбулы и двух разделов.

Раздел первый, как и в Конституции РФ, не имел общего названия и включал 14 глав:

**глава 1** «Человек и государственная власть» (ст. 1—11);

**глава 2** «Предметы ведения и полномочия Магаданской области» (ст. 12—23);

**глава 3** «Законодательная (представительная) государственная власть» (ст. 24—42);

**глава 4** «Осуществление правотворческой деятельности областной Думой» (ст. 43—50),

**глава 5** «Исполнительная государственная власть» (ст. 51—75);

**глава 6** «Взаимодействие законодательной (представительной) и исполнительной властей» (ст. 76—83);

**глава 7** «Взаимоотношения с федеральными органами государственной власти» (ст. 84—86);

**глава 8** «Судебная власть» (ст. 87—88);

**глава 9** «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности на территории области» (ст. 89—95);

**глава 10** «Местное самоуправление» (ст. 96—107);

**глава 11** «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст. 108—113);

**глава 12** «Экономическая основа развития и финансовая система» (ст. 114—120);

**глава 13** «Природные ресурсы и природопользование» (ст. 121—126);

<sup>34</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 48.

<sup>35</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 54.

<sup>36</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 55.

<sup>37</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 113.

<sup>38</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 16.

<sup>39</sup> Территория. 1995. 1 и 3 авг.

<sup>40</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). С. 54.

**глава 14** «Символы Магаданской области» (ст. 127). Раздел второй традиционно назывался «Заключительные и переходные положения» и состоял из 10 пунктов.

В проекте Устава Магаданской области воплощались концептуальные положения, принятые на заседании комиссии по региональной политике еще 13 октября 1994 г. Законодательный (представительный) орган Магаданской области — Магаданская областная Дума — предполагался состоящим из двух палат: представителей и законодательной. Членами палаты представителей по должности предполагались главы местного самоуправления г. Магадана и районов области, избранные населением соответствующих административно-территориальных единиц, а законодательная палата должна была состоять из 9 депутатов, избираемых на 4 года по мажоритарной избирательной системе по единому общеобластному избирательному округу (ст. 29 проекта устава).

Законодательной палате отводилось ведущее место в Магаданской областной Думе. На своих заседаниях она решала все вопросы, отнесенные к компетенции областной Думы, за исключением наиболее важных (ст. 33 и 34). Председатель областной Думы, его заместители избирались из числа депутатов законодательной палаты (ст. 35), это положение касалось и формирования постоянных комиссий Думы (ст. 38).

В проекте устава целая глава была посвящена осуществлению правотворческой деятельности областной Думой (гл. 4, ст. 43—50).

Законодательный (представительный) орган наделялся в проекте устава весьма широкими контрольными полномочиями в отношении администрации области. В частности, к ведению областной Думы относились: участие в формировании областных органов государственной власти и территориальных отделений федеральных органов власти; отрешение от должности губернатора области; по представлению губернатора области утверждение структуры областной администрации, дача согласия на назначение и отрешение от должности руководителей органов областной администрации и государственных служащих органов управления; внесение представлений в соответствующие органы исполнительной власти на отстранение

от должности государственных служащих (в том числе служащих федеральных органов государственной власти, расположенных на территории области) «в случае нарушения ими прав граждан, законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов области, имущественных и иных интересов населения области и Российской Федерации в целом» (п. «и», «у», «ф», «х» ст. 26).

В статье 46 проекта устава, открывавшей гл. 5 «Исполнительная государственная власть», устанавливалось, что эта власть осуществляется администрацией области, а губернатор области является высшим должностным лицом и возглавляет администрацию Магаданской области. В 10 статьях данной главы довольно подробно перечислялись полномочия администрации области в различных сферах общественной жизни (ст. 63—72). В проекте закреплялось право областной Думы выразить недоверие заместителям губернатора области, а также должностным лицам администрации области, назначенным по согласованию с областной Думой (ст. 75).

В проекте устава достаточно много внимания уделялось вопросам организации местного самоуправления в Магаданской области (гл. 10 «Местное самоуправление», ст. 96—107; гл. 11 «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления», ст. 108—113). Здесь следует иметь в виду, что проект устава был опубликован до принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>41</sup>.

Имелись в проекте устава и положения, прямо противоречащие Конституции РФ. Так, в соответствии с п. «ц» ст. 26 проекта к ведению областной Думы относилась «ратификация договоров, заключенных губернатором области с федеральным правительством, с другими субъектами РФ или зарубежными государствами».

К. А. Ишеков в числе тенденций в модели регионального разделения властей начала — середины 1990-х гг. отмечает и такие, как «перевес полномочий в системе сдержек и противовесов в пользу представительной власти субъектов» и «частичное возложение на государственные органы функций, не свойственных той ветви власти, к которой они относились»<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>42</sup> Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 39.

В полной мере эти тенденции проявились и в деятельности постоянной комиссии по региональной политике Магаданской областной Думы. Впрочем, это понятно. Первоначально проект устава Магаданской области создавался практически без участия исполнительной ветви государственной власти области.

Позитивную роль в создании сбалансированной системы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти субъектов РФ, в том числе и Магаданской области, сыграли постановления Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»<sup>43</sup> и от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области»<sup>44</sup>, в которых указывалось, что законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, и недопустимо закреплять в уставах нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение, в частности, подчеркивалось несоответствие освобождения от должности руководителей органов администрации субъекта РФ ст. 10 Конституции РФ.

Определенный диссонанс в разработку проекта Устава внес Указ Президента РФ от 5 октября 1995 г. № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации», в котором органам государственной власти субъектов РФ предлагалось «впредь до издания федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации воздержаться от принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих принципы организации и систему органов го-

сударственной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>45</sup>. Администрация Магаданской области, основываясь на этом Указе, в своем письме от 23 октября 1995 г. № 1799 заявила, что считает необходимым снять с повестки дня предстоящей сессии областной Думы вопрос об уставе области<sup>46</sup>.

Комиссия по региональной политике 21 ноября 1995 г. утвердила проект устава Магаданской области и предложила Магаданской областной Думе принять Устав (Основной Закон) Магаданской области и направить его главе администрации для подписания и опубликования<sup>47</sup>.

Представление о той большой работе, которую проделала комиссия по региональной политике Магаданской областной Думы при разработке проекта устава, дает таблица на 31 листе, в которой указывались предложения и замечания, поступившие в комиссию после опубликования проекта устава в средствах массовой информации от депутатов областной Думы, государственных органов и учреждений, общественных объединений и граждан, а также результат их рассмотрения<sup>48</sup>. По подсчетам автора, из 116 поступивших поправок 49 были приняты. Предложения в большинстве случаев позволяли совершенствовать технико-юридическую сторону проекта, но не изменяли концептуальных положений опубликованного в средствах массовой информации проекта устава.

Администрация области, не снимая вопроса об исключении вопроса о принятии устава области из повестки дня сессии, высказала принципиальные возражения по тем нормам проекта, «принятие устава с которыми представляется недопустимым», и, как вариант компромиссного решения, предлагала создать согласительную комиссию, «способную проработать предварительно вопросы, по которым имеются разногласия»<sup>49</sup>.

В приложении к письму были изложены в восьми пунктах принципиальные возражения администрации области к полутора десяткам

<sup>43</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

<sup>46</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 204.

<sup>47</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 73, 120.

<sup>48</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 88—118.

<sup>49</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 203.

статей проекта<sup>50</sup>. В основном они касались взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти области.

На следующий день, 22 ноября 1995 г., председатель комиссии А. П. Александров, учитывая «принципиальные возражения концептуального характера по проекту устава» администрации области, ее намерение участвовать в дальнейшей разработке основополагающего документа, предложил изменить предыдущее решение областной Думы и внести в повестку дня заседания областной Думы вопрос о принятии проекта устава в первом чтении, которое и было принято комиссией<sup>51</sup>.

На заседании областной Думы развернулась серьезная дискуссия по вопросам<sup>52</sup>:

- а) структуры областной Думы. Депутаты, которые выступали за двухпалатный законодательный (представительный) орган, ссылались на то, что таким образом будут учтены интересы районов области, в которых производится основная масса промышленной продукции. Их оппоненты указывали, что двухпалатная структура вызовет противоречия между палатой представителей, которая будет отстаивать интересы районов области, и законодательной палатой, представленной большей частью депутатами от Магадана, что существенно замедлит законодательный процесс;
- б) порядка избрания депутатов областной Думы (единым общеобластным списком или по одномандатным округам);
- в) формы работы депутатов в областной Думе (на постоянной профессиональной основе или на непрофессиональной основе);
- г) структуры исполнительной власти;
- д) контрольных полномочий законодательной власти в отношении должностных лиц исполнительной власти. Депутат В. Д. Юдин, который отстаивал точку зрения о необходимости согласования с областной Думой широкого круга должностных лиц администрации области, в своем выступлении говорил: «Когда государственный служащий может назначаться и отстраняться по согласованию с законодательным органом,

он служит уже закону, а не начальнику. Это укрепление законности». В качестве дополнительного аргумента он привлек даже Конституцию американского штата Аляска, в соответствии с которой руководители служб администрации назначаются по согласованию с законодательным органом<sup>53</sup>.

При голосовании за предложение комиссии по региональной политике принять проект устава Магаданской области в первом чтении проголосовали 7 из 14 депутатов, присутствовавших на заседании, и оно не было принято.

В итоге 23 ноября 1995 г. Магаданской областной Думой было принято решение № 52, состоящее из трех пунктов.

В первом пункте излагались концептуальные положения, которыми следует руководствоваться при дальнейшей разработке проекта устава (основного закона) Магаданской области:

- 1) изложение проекта устава области привести к форме основного закона, а не свода законов;
- 2) законодательная власть в Магаданской области — Магаданская областная Дума должна быть представлена одной палатой со сроком полномочий 4 года при гарантированном представительстве всех районов области;
- 3) деятельность депутатов Магаданской областной Думы должна осуществляться на постоянной основе (по желанию депутата).

Во втором пункте постоянной комиссии по региональной политике поручалось продолжить работу над проектом устава Магаданской области с привлечением специалистов администрации Магаданской области.

Третьим пунктом поручалось вышеназванной комиссии подготовить и внести в повестку дня заседания областной Думы вопрос о принятии устава Магаданской области в первом чтении не позднее января 1996 г.<sup>54</sup>

Конечно, концептуальные положения, выдвинутые депутатами Магаданской областной Думы, вызывают вопросы. Почему депутаты решили, что проект устава Магаданской области, получивший в целом положительные заключения правового управления Совета Федерации

<sup>50</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 205—208.

<sup>51</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 201—202.

<sup>52</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 25. Л. 20—59.

<sup>53</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 25. Л. 36.

<sup>54</sup> ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 25. Л. 128.

Федерального Собрания РФ, управления юстиции Магаданской области (в настоящее время управление юстиции по Магаданской области и Чукотскому автономному округу), представляет по форме свод законов, а не основной закон субъекта? Каким образом можно совместить «гарантированное представительство всех районов области» с равным избирательным правом? Не вполне понятно сформулировано было и третье принципиальное положение о том, что деятельность депутатов «должна осуществляться на постоянной основе (по желанию депутата)». Нет сомнения, что депутаты имели в виду постоянную профессиональную основу. Но указание в скобках «по желанию депутата» делало это требование и вовсе неопределенным.

Устав Магаданской области в первом чтении был принят Магаданской областной Думой только 25 апреля 1996 г.<sup>55</sup>

Решением областной Думы вносились в него ряд изменений и дополнений, среди которых следует отметить следующие:

- а) областная Дума дает согласие на назначение на должность первого заместителя губернатора области;
- б) областная Дума — постоянно действующий однопалатный законодательный (представительный) орган государственной власти области, имеющий статус юридического лица;
- в) областная Дума состоит из 17 депутатов, избираемых по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат);
- г) полномочия областной Думы первого созыва прекращаются с момента начала работы областной Думы нового созыва.

Комиссии по региональной политике поручалось до 30 мая 1996 г. доработать проект Устава (Основного Закона) Магаданской области с учетом поступивших и возможных замечаний и предложений.

Первый Устав (Основной Закон) Магаданской области был принят Магаданской областной Думой 15 августа, подписан главой

администрации области 20 августа 1996 г., официально опубликован в газете «Территория» 5 и 10 сентября 1996 г. и с последней даты вступил в силу<sup>56</sup>.

Структурно Устав (Основной Закон) Магаданской области существенно не отличался от проекта устава, опубликованного в средствах массовой информации 1 и 3 сентября 1995 г.: состоял из преамбулы, двух разделов и трех приложений.

Первый раздел включал 13 глав (проект устава, опубликованный в средствах массовой информации, содержал 14 глав), из него была исключена гл. 4 «Осуществление правотворческой деятельности областной Думой», все главы имели те же наименования, что и в проекте устава. Число статей раздела первого Устава сократилось по сравнению с проектом со 127 до 108. Это произошло в основном за счет исключения гл. 4 проекта (8 статей) и 10 статей гл. 5 «Исполнительная государственная власть» проекта устава, устанавливающих полномочия администрации области в различных сферах общественной жизни.

Раздел второй «Заключительные и переходные положения», как и проект устава, содержал 10 пунктов.

Приложение № 1 к Уставу Магаданской области представляло историческую справку, Приложение № 2 содержало описание границы Магаданской области, а Приложение № 3 — карту Магаданской области.

В Уставе Магаданской области были учтены правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в его постановлениях от 18 января 1996 г. № 2-П и от 1 февраля того же года № 3-П, касающиеся взаимоотношений различных ветвей государственной власти на региональном уровне, а также ряд возражений администрации области по этим вопросам. В результате Основной Закон Магаданской области закреплял достаточно сбалансированную систему взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

<sup>55</sup> Решение Магаданской областной Думы № 13 от 25.04.1996 № 13 «О проекте Устава (Основного Закона) Магаданской области // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>56</sup> Закон Магаданской области от 20.08.1996 № 13-ОЗ «Устав (Основной Закон) Магаданской области» // Территория. 1996. 5 и 10 сент.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гошуляк В. В. Рецензия на монографию: Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 5.
2. Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 17.
3. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

## THE CHARTER OF THE MAGADAN REGION AS A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: EXPERIENCE OF ITS DEVELOPMENT <sup>57</sup>

**ZUEV Nikolai Ivanovich** — PhD in Law, Assistant Professor Northeastern State University  
zuev\_ni@rambler.ru  
685000, Russia, Magadan, Portovaya Street, 13

**Review.** *On the basis of the analysis of the normative legal acts of the Soviet and post-Soviet periods the author focuses on federal reforms in Russia in 1990-1993, and traces the formation of Magadan Region as a full constituent entity of the Russian Federation. On the basis of archival materials, the history of the adoption of the Charter of the Magadan Region is presented. The Charter of the Magadan Region had been creating for two years in a challenging environment, including the confrontation between the legislative and executive branches of the Magadan Region.*

*The article traces the idea that the Constitution of the Magadan Region of the Russian Federation as an independent subject is inextricably linked with the renewal of Russian statehood, reform of federal relations in Russia, the implementation of the principle of separation of powers into the political and public life of our country.*

*Magadan Region, like other regions, has gone from an administrative-territorial unit of a higher level within the RSFSR to a full-fledged constituent entity of the Russian Federation. Having developed and adopted its first fundamental normative legal act, Magadan Region thus implemented constitutionally enshrined power to the Charter, which, together with the Constitution of the Russian Federation is determined by its status.*

**Keywords:** *The Constitution of the Russian Federation, federalism, Federation relationship, the constituent entity of the Russian Federation, Magadan Region, Chukotka Autonomous Region, Magadan Region Charter, a draft statute for the region, Magadan Region Duma, administration of the Magadan Region.*

<sup>57</sup> Mikhaleva Nadezhda Aleksandrovna - a prominent scientist-constitutionalist, Doctor of Law, Professor, Honoured Science Worker of RF, Honored worker of higher professional education of the Russian Federation already during Soviet time was widely known for her works in the field of theoretical problems of Socialist Constitution, its nature, content, forms. It were these issues that her doctoral dissertation was dedicated to (Mihaleva N.A. Theoretical Problems of Socialist Constitution (Essence, Substance, Form): Diss... Doctor of Law. Moscow, 1983. In contemporary Russian history the topic chosen by N.A. Mikhaleva was primarily concerned with the constitutional development of the republics of the dissolved USSR, questions of federalism and constitutional legal status of the subjects of the Russian Federation.

It is important to note the 2010 edition of the work dedicated to the constitutions and statutes of the constituent entities of the Russian Federation (Mikhaleva N.A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). M., 2010. The evidence of great interest to specialists is that this book was published again in 2013. V.V. Goshulyak notes that the "monograph by N.A. Mikhaleva, which provides system idea of the constitutions and statutes of the constituent entities of the Russian Federation, became a significant phenomenon in the development of science of constitutional law (Goshulyak V.V. Review of the Monograph: Mikhaleva, N.A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (comparative law research) // Constitutional and Municipal Law. 2011. # 5. P. 79).

**BIBLIOGRAPHY**

1. *Goshulyak, V. V.* Review of the Monograph: *Mikhaleva, N.A.* The Constitutions and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (comparative law research) // Constitutional and Municipal Law. 2011. # 5.
2. *Ishekov, K. A.* The Formation of a Regional System of Separation of Powers in Russia: The Initial Phase // Constitutional and Municipal Law. -2009. -No. 17.
3. *Mikhaleva, N. A.* The Constitutions and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). -M., 2010.