

На правах рукописи



Грызулин Евгений Валерьевич

**Конституционно-правовой статус органов
государственной власти Республики Мордовия**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2010

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет имени Н.П.Огарева».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Дудко Игорь Геннадьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Заслуженный юрист Российской Федерации
Лебедев Валериан Алексеевич

кандидат юридических наук, доцент
Гейн Елена Александровна

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Самарский государственный университет»

Защита состоится «29» мая 2010 года в 15 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «27» апреля 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор



В.Д.Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что совершенствование федеративных отношений в современной России является одной из актуальных задач, решение которой предопределяет, с одной стороны, единство государственной власти в Российской Федерации, с другой, обеспечение самостоятельности субъектов Российской Федерации в вопросах организации власти. Исследование определяется особенностями построения органов государственной власти в различных по своему статусу субъектах Российской Федерации, разнообразием подходов к организации власти в республиках – субъектах РФ. Изучение формирования, организации и функционирования органов государственной власти республик – субъектов Российской Федерации позволяет обнаружить общие черты и закономерности их становления и развития, особенности законодательного регулирования. Рассмотрение и оценка одного из видов субъектов Российской Федерации – республик, и, в частности Республики Мордовия, позволяет выявить позитивное, что есть в отдельных субъектах Российской Федерации и предложить для внедрения в других субъектах РФ.

С введением в действие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹ были сняты ряд ощутимых для построения федеративного государства проблем, таких как – отсутствие общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, пробелов в регулировании вопросов организации и полномочий данных органов в отдельных субъектах РФ, дисбаланс отношений между федеральной и региональной властью, рецидивы регионального сепаратизма, в различных его проявлениях. Однако это не означает, что сняты все проблемы в организации и деятельности региональной власти. Многие современные проблемы организации государственной власти в субъектах РФ обусловлены непрерывным ходом реформ государственной власти в России в

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

целом, продолжающимся процессом строительства взаимоотношений федеральной и региональной власти.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации подчеркнул важность укрепления демократических институтов на региональном уровне по средствам качественного развития организации работы законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации².

Республика Мордовия является субъектом Российской Федерации, в котором в настоящее время сложилась система законодательной и исполнительной власти, основанная на Конституции Республики Мордовия и действующем республиканском законодательстве. Вместе с тем конституционно-правовой статус каждого из органов государственной власти Мордовии имеет свои особенности, изучение которых может быть полезно с позиции накопления опыта в отдельно взятом субъекте РФ, что требует научного обобщения. Следует отметить, что Мордовия имеет весьма значительный опыт трансформации статуса органов государственной власти, высшего должностного лица республики. Достаточно указать на то, что в Мордовии вводился и упразднялся пост Президента РМ, создавался и ликвидировался Конституционный Суд РМ, видоизменялась система и структура органов исполнительной власти. Таким образом, изучение процессов формирования и деятельности органов государственной власти Республики Мордовия, их взаимодействия представляется достаточно актуальным.

Степень научной разработанности проблемы.

В современной отечественной юридической литературе исследования в области правового положения региональных парламентов нашли отражение в работах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, В.И. Васильева, И.В. Гранкина, А.А. Захарова, Б.С. Крылова, В.А. Кряжкова, В.А. Лебедева, А.Ф. Малого, Е.М. Орловой, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова, Д.Л. Суркова и др.

Не менее важное значение имеют труды, посвященные общим проблемам парламентского права Российской Федерации (И.А. Алексеев, В.А. Виноградов, Ю.А. Дмитриев, А.Д. Керимов, И.В. Котелевская, М.А. Краснов, А.П. Любимов, С.В. Масленникова, Ж.И. Овсепян, Р.М. Романов, И.М. Степанов, И.А. Умнова,

² Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. № 214. 13 ноября.

Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и др.), в том числе научные труды советского времени (И.А. Азовкин, Г.В. Барабашев, О.Е. Кутафин, и др.)

Правовое положение депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации анализируется в трудах С.А. Авакьяна, А.А. Алейник, М.В. Баглая, С.М. Бекетовой, Н.В. Витрука, А.В. Зиновьева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Л.А. Нудненко, Б.М. Скрынникова и др.

Вопросам нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации посвятили свои исследования А.И. Абрамова, Н.А. Боброва, Р.Ф. Васильев, И.Г. Дудко, А.В. Зиновьев, М.Н. Игнатьева, В.А. Купин, П.М. Курдюк, В.Н. Лысенко, В.В. Михайлов, Е.Е. Никитина, В.Н. Петухов, Т.Н. Рахманина, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова и др.

В последние годы появились комплексные исследования проблем организации государственной власти в субъектах РФ. Так, в 1999 году была защищена докторская диссертация Д.Л. Сурковы «Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России», в которой автор указал, что его исследование «ограничено рамками организации государственной власти тех субъектов Российского государства, которые конституционно определяются как края, области, автономные округа, автономная область, города федерального значения»³. Докторская диссертация А.Ф. Малого «Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации», посвящена изучению организации и функционирования органов государственной власти областей России⁴. Проблемам организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации посвятил свое исследование В.А. Лебедев⁵.

Из научных работ, затрагивающих проблематику деятельности государственных органов Республики Мордовия, укажем на монографию «Правотворчество в Республике Мордовия»⁶, где в наибольшей степени освещены проблемы законотворческой деятельности в Мордовии и фрагментарно

³ Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России. Автореф. на соиск. ученой степени д.ю.н. М., 1999.

⁴ Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации. Автореф. на соиск. ученой степени д.ю.н. М., 2000.

⁵ Лебедев В.А. Проблемы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000.

⁶ См.: Правотворчество в Республике Мордовия / Авт коллектив: И.Г. Дудко (отв. Ред.). Саранск, 2000.

затрагиваются вопросы статуса Государственного Собрания Республики Мордовия. В 2004 г. была защищена кандидатская диссертация «Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: понятие, структура, содержание (на примере Республики Мордовия)»⁷, которая ограничена соответственно исключительно вопросами статуса Главы Республики Мордовия. В 2009 году Любушкиным В.А. была защищена кандидатская диссертация на тему «Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации», посвященная, в основном, конституционно-правовому статусу Республики Мордовия⁸.

Вместе с тем, законодательство, касающееся правового статуса органов государственной власти субъектов РФ, настолько стремительно развивается, что его изучение, а также анализ практики его применения в отдельно взятых регионах дает возможность открывать все новые аспекты исследуемой проблемы.

Научные труды вышеперечисленных авторов, безусловно, представляют значительный интерес, в них получили квалифицированную оценку многие важные проблемы правового положения региональных органов государственной власти. Однако работы данных авторов явно недостаточны для всестороннего и полного представления об организации и деятельности органов государственной власти Республики Мордовия. Все это свидетельствует о необходимости комплексного научного исследования проблем конституционно-правового статуса органов государственной власти Республики Мордовия.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов государственной власти Республики Мордовия на современном этапе.

Предметом исследования выступают нормы права, закрепляющие и регулирующие отношения, возникающие в процессе формирования и функционирования Государственного Собрания Республики Мордовия, Главы Республики Мордовия, Правительства Республики Мордовия.

⁷ См.: Синдянкин Н.Н. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: понятие, структура, содержание (на примере Республики Мордовия). Автореф. на соиск. ученой степени к.ю.н. Саратов, 2004.

⁸ См.: Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. Автореф. на соиск. ученой степени к.ю.н. Мытищи, 2009.

Цель исследования заключается в изучении опыта правового регулирования организации системы органов государственной власти Республики Мордовия и практики их деятельности, а также рассмотрение прикладных проблем правового регулирования осуществления законодательной и исполнительной власти, что предопределяет постановку **следующих задач**:

- определить содержание конституционных норм, закрепляющих основополагающие принципы построения органов государственной власти субъектов РФ с позиции конституционной концепции выстраивания федеративных отношений;

- сформулировать на основании действующего законодательства и решений Конституционного Суда Российской Федерации общие положения построения государственной власти в субъектах РФ;

- раскрыть особенности статуса Государственного Собрания как законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Мордовия и его влияние на организацию государственной власти в Республике Мордовия;

- проанализировать правовой статус Главы Республики Мордовия;

- рассмотреть особенности правового статуса Правительства Республики Мордовия, раскрыть его структуру, проблемы формирования, особенности как субъекта публичных отношений;

- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования организации и деятельности органов государственной власти Республики Мордовия.

Методологической основой исследования являются теория познания, диалектический метод познания, главной особенностью которого является системные и комплексный подход к изучаемому явлению. Из научно-исследовательских методов исследования применялись формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный и другие методы.

Теоретической основой исследования послужили работы по общей теории права, науки конституционного права, в которых рассматриваются вопросы, относящиеся к теме диссертации.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, Конституция Республики Мордовия, законодательство Республики Мордовия, конституции (уставы) и законодательство иных субъектов РФ, решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Верховного Суда РМ, документы и материалы, в том числе в периодических изданиях, относящиеся к теме исследования.

Научная новизна диссертации обусловлена целью и задачами и состоит в том, что в диссертации впервые комплексно исследуются вопросы организации и функционирования органов государственной власти Республики Мордовия.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Природа государственной власти в субъектах Российской Федерации имеет производный от Федерации характер. Исключительно Российская Федерация устанавливает конституционные основы организации власти субъектов РФ, но при этом субъекты Федерации самостоятельны в организации этой власти, в вопросах формирования и ее деятельности. Российская конституционная модель наделяет органы государственной власти субъектов РФ полномочиями, которые, однако, не являются исключительным содержанием власти как таковой.

2. Законодательство, определяющее конституционно-правовой статус органов государственной власти субъектов РФ складывается из федерального и регионального. Взаимосвязь между этими уровнями законодательства основана на общих принципах регулирования статуса законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленных в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данные особенности правового регулирования способствуют гармонизации федерального и регионального законодательства в вопросах формирования, структуры, полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако это не должно приводить к жесткой унификации организации государственной власти субъектов РФ, не учитывающей региональные, этнические и иные социальные особенности

субъектов Российской Федерации, поскольку это может повлечь возникновение социальных и политических конфликтов.

3. Существенное значение для понимания конституционно-правовой природы государственной власти в субъектах Российской Федерации имеют решения Конституционного Суда Российской Федерации. В своих правовых позициях Конституционный Суд РФ дал толкование конституционных принципов и норм, определяющих организацию государственной власти в субъектах РФ, сформулировал положения, ставшие ключевыми, а в ряде постановлений восполнившими пробелы законодательного регулирования в вопросах конституционно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. На территории каждого субъекта РФ создаются органы законодательной и исполнительной власти, а также могут учреждаться конституционные (уставные) суды; система и полномочия органов государственной власти определяется конституциями (уставами), законами субъектов РФ, исходя из положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также решений Конституционного Суда РФ. Одна из особенностей организации государственной власти в субъектах РФ состоит в том, что в рамках исполнительной и судебной власти учреждаются две группы органов: осуществляющие полномочия от имени Российской Федерации и осуществляющие полномочия от имени субъекта Российской Федерации.

5. Сравнение деятельности Государственного Собрания Республики Мордовия с его «предшественником» Верховным Советом Республики Мордовия, показывает: во-первых, более четкую функциональную направленность, а, во-вторых, сосредоточение на законодательной деятельности, которая является основополагающей в работе Государственного Собрания. Данный орган в отличие от Верховного Совета не наделен правом рассмотрения любого вопроса отнесенного к компетенции республики, а имеет четко определенные полномочия. Развитие парламентских начал в представительных органах государственной власти субъектов РФ становится доминирующим.

6. В Республике Мордовия произошла эволюция статуса «высшего должностного лица»: от Президента МССР как высшего должностного лица и

главы исполнительной власти — к Главе Республики Мордовия как высшему должностному лицу, возглавляющему высший исполнительный орган государственной власти Республики Мордовия. Статус Главы РМ фактически «вернулся» к статусу Президента МССР, с той разницей, что по действующей Конституции РМ Глава Мордовии наделяется полномочиями Государственным Собранием РМ по представлению Президента РФ. Современный статус Главы Республики Мордовия в целом соответствует Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), который закладывает основы, исходные позиции в организации статуса высшего должностного лица субъекта РФ. Однако ряд выполняемых Главой РМ полномочий не вполне вписывается в содержание понятия «исполнительная власть» (например, представительские функции, наградные полномочия).

7. Одной из тенденций является усиление исполнительной власти, за счет увеличения объема полномочий Главы Республики Мордовия и Правительства Республики Мордовия, на основе федерального и регионального законодательства. В связи с этим предлагается расширить контрольные полномочия Государственного Собрания Республики Мордовия, как высшего представительного органа государственной власти, за деятельностью исполнительной власти Республики Мордовия.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть учтены в процессе дальнейшей работы по совершенствованию законодательства об органах государственной власти Республики Мордовия. Положения диссертации также могут быть использованы в процессе преподавания курса конституционного права Российской Федерации, спецкурса по проблеме организации власти в субъектах РФ.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре государственного и административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет имени Н.П.Огарева», где проведено ее обсуждение и рецензирование. Отдельные положения диссертации докладывались на межрегиональных и вузовских научных конференциях, на заседаниях кафедры

государственного и административного права МГУ имени Н.П.Огарева, а также отражены в опубликованных автором работах.

Основные положения, выводы и научно-практические рекомендации диссертации нашли отражение в опубликованных статьях и могут представлять практический интерес для депутатов, государственных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов.

Структура диссертации обусловлена основными задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, а также списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, степень ее разработанности, определяется объект и предмет исследования, цели и задачи, научная новизна и практическая значимость, характеризуется степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе, сформулированы теоретические и практические выводы и основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава - **«Конституционно-правовая природа государственной власти в субъектах Российской Федерации»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Конституционные основы построения государственной власти в субъектах Российской Федерации»** исследуются вопросы правовой природы государственной власти субъектов Российской Федерации; конституционных принципов организации государственной власти в субъектах Российской Федерации; анализируется федеральное законодательство в рамках вопросов данного параграфа.

Выбор направления анализа определялся необходимостью уяснения вопроса правовой природы государственной власти в субъектах Российской Федерации и вопроса конституционализации государственной власти субъектов Федерации.

В диссертации рассмотрены взгляды видных отечественных (дореволюционных и современных) и зарубежных юристов на природу государственной власти, изучено действующее законодательство по данному вопросу.

Проанализированные подходы к определению природы государственной власти позволяют выделить ряд ее качеств. Во-первых, это волевое действие, способное, в необходимых случаях, к принуждению; во-вторых, это система органов, реализующих властные веления; в-третьих, функциональный характер власти; в-четвертых, власть как совокупность полномочий. Каждое из этих качеств характеризуют определенные стороны государственной власти, позволяя говорить о ее статической и динамической составляющей. Однако, это весьма общая характеристика государственной власти. Конкретное ее наполнение определяется содержанием основного закона государства.

Действующая Конституция России устанавливает как общие принципы организации государственной власти в Российской Федерации, так предписывает ряд конкретных положений определяющих правовое положение органов государственной власти субъектов РФ. Кроме того, Конституция РФ в основных чертах определила систему законодательства об организации государственной власти.

В диссертации анализируются конституционные принципы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации; уточняются конституционные характеристики применительно к видам власти в субъектах Российской Федерации (законодательной, исполнительной, судебной).

Ключевым нормативным правовым актом, регулирующим организацию государственной власти субъектов Российской Федерации, является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данным Законом закреплена модель организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ (ст. 17, 18), включающая в качестве обязательных компонентов законодательный (представительный) орган государственной власти и высший исполнительный орган государственной власти, возглавляемый руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Согласно ч. 2 ст. 17 Закона конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Отмечается, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации были скорректированы с учетом положений Федерального закона, а в ряде основных законов субъектов РФ содержатся положения воспроизводящие принципы, определяемые Законом. Федеральный законодатель, устанавливая систему организации государственной власти субъектов РФ, ориентирует ее на федеральную модель. Однако, по мнению автора, при определенном балансе полномочий разных ветвей власти преимуществом все же наделен высший орган исполнительной власти, возглавляемый высшим должностным лицом субъекта РФ.

Изложенное позволяет сформулировать некоторые выводы.

Во-первых, природа государственной власти в субъектах Российской Федерации имеет производный от Федерации характер. Исключительно Российская Федерация устанавливает основы организации власти субъектов РФ, но при этом субъекты Федерации самостоятельны в организации этой власти, в вопросах формирования и ее деятельности. Первичная верховная власть сохраняется в рамках Федерации.

Во-вторых, российская конституционная модель наделяет органы государственной власти субъектов РФ полномочиями, которые, однако, не являются исключительным содержанием власти как таковой.

В-третьих, разделение власти выступает как установленное Конституцией Российской Федерации соотношение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, с одной стороны и, распределение власти в каждой из систем государственной власти (федеральной и субъектов РФ). Разделение власти состоит не в ее разъединении, а в структурировании и сбалансированности.

В-четвертых, принцип разделения властей сочетается с принципом единства системы государственной власти; последний является, в тоже время, одной из основных функций современного российского государства и направлен на предотвращение распада основных государственно-образующих связей.

В-пятых, на территории каждого субъекта РФ, в рамках исполнительной и судебной власти учреждаются две группы органов: осуществляющие полномочия

от имени Российской Федерации и осуществляющие полномочия от имени субъекта Российской Федерации.

Во втором параграфе **«Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»** анализируются решения Конституционного Суда РФ, в которых представлены правовые позиции, направленные на конкретизацию положений Конституции Российской Федерации и решаются вопросы о государственной власти в субъектах РФ.

За годы своей работы Конституционным Судом РФ было принято весьма значительное число решений, относящихся к организации государственной власти субъектов Российской Федерации. Изучение решений (постановлений, определений) Конституционного Суда, непосредственно затрагивающих организацию государственной власти субъектов РФ, систему, полномочия отдельных органов, позволяет классифицировать акты Конституционного Суда на три вида: во-первых, решения по вопросам природы Российского государства и федеративным отношениям; во-вторых, относящиеся к вопросу разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; в-третьих, по вопросам особенностей системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочий отдельных органов.

Исходя из указанной выше классификации, автором рассмотрены положения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В диссертации отмечается, что в своих решениях Конституционный Суд дополнительно сформулировал несколько общих принципов системы организации государственной власти субъектов Российской Федерации. В числе них: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти; допускаются отклонения от общей схемы организации государственной власти в субъектах РФ в конституционно определенных границах; органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной

власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений; законодательное определение схемы управления субъектом Федерации, структуры органов администрации области, порядка организации и деятельности исполнительного органа власти соответствует конституционным задачам законодательного органа и не исключает для исполнительной власти возможности на основе установленного законодательным органом порядка принимать собственные правовые акты конкретизирующего, подзаконного характера.

Важно отметить, что благодаря решениям Конституционного Суда разрешены юридические конфликты по вопросам компетенции между органами государственной власти отдельных субъектов РФ; преодолены споры, возникавшие между органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами государственной власти, о понимании принципов и положений федеральных законов, определяющих организацию государственной власти в субъектах РФ, прежде всего базового Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, решения Конституционного Суда РФ имеют весьма существенное значение для понимания конституционно-правовой природы государственной власти в субъектах Российской Федерации. В своих правовых позициях Конституционный Суд не только дал толкование конституционных принципов и норм, определяющих организацию государственной власти в субъектах РФ, но и через оценку конституционности федеральных и региональных нормативных правовых актов сформулировал положения, ставшие ключевыми, а в отдельных ситуациях восполнившими пробелы законодательного регулирования.

Вторая глава - **«Конституционно-правовой статус Государственного Собрания Республики Мордовия»** состоит из трех параграфов, в которых рассмотрены проблемы формирования и институционализации представительного органа государственной власти. Исторические традиции и предшествовавшая практика функционирования регионального представительного органа оказала

определенное влияние на порядок формирования, внутреннюю структуру и полномочия Государственного Собрания.

Конституционно-правовой статус Государственного Собрания Республики Мордовия устанавливается непосредственно Конституцией Республики Мордовия и получает развитие в Законе Республики Мордовия «О Государственном Собрании Государственного Собрания Республики Мордовия» (ст.6). В ст. 78 Конституции РМ закреплено: Государственное Собрание Республики Мордовия является высшим законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Мордовия. Конституция Республики Мордовия закрепляет место представительного органа в республиканской системе государственной власти, определяет характер взаимоотношений с исполнительной властью, иными органами действующими на территории Мордовии. Тем самым Конституция РМ закрепляет конституционно-правовой статус Государственного Собрания Республики Мордовия в виде совокупности правовых характеристик.

Сравнение Государственного Собрания Республики Мордовия с его предшественником Верховным Советом, показывает, во-первых, более четкую функциональную направленность, а, во-вторых, сосредоточение на законодательной деятельности, которая является основополагающей в работе Государственного Собрания. Данный орган в отличие от Верховного Совета не наделен правом рассмотрения любого вопроса отнесенного к компетенции республики, а имеет четко определенные полномочия.

В первом параграфе **«Формирование Государственного Собрания Республики Мордовия»** анализируется законодательство и практика выборов в Государственное Собрание Республики Мордовия, рассмотрены вопросы правового статуса депутата высшего представительного органа власти Мордовии.

Государственное Собрание Республики Мордовия избирается сроком на четыре года (ст. 80 Конституции РМ). По мнению автора, данный срок легислатуры является оптимальным для устойчивой работы законодательного органа. За этот период каждый из депутатов законодательного органа способен проявить себя в качестве народного избранника или представителя политической партии.

В работе констатируется, что правовое регулирование процедуры формирования Государственного Собрания и статуса депутата находится на

должном уровне. Детально урегулированы как процедура выборов, так и правовое положение депутата законодательного органа.

Статус депутата Государственного Собрания устанавливаются федеральным законом и законом Республики Мордовия. Содержание правового регулирования статуса депутата регионального парламента заключается в том, чтобы четко определить права и обязанности депутата и создать оптимальные условия для его деятельности. Понятие статуса депутата законодательного органа субъекта РФ предполагает определенное правовое наполнение и образует, в совокупности, систему нормативно закрепленных, взаимосвязанных прав, обязанностей и гарантий, обуславливающих его профессиональную деятельность.

В диссертации подробно анализируются формы деятельности регионального парламентария. Отмечается, что действующее законодательство Республики Мордовия обеспечивает условия для полноценной профессиональной деятельности депутатов. Вместе с тем, требует, на наш взгляд, более детального регулирования процедура депутатского запроса. Кроме того, представляется целесообразным, чтобы в законодательстве Мордовии получили развитие нормы, касающиеся ответственности депутатов законодательного органа власти.

Во втором параграфе - **«Структура Государственного Собрания Республики Мордовия»** представлен подробный анализ внутренней организации республиканского парламента.

Специальным актом, регулирующим организацию и деятельность законодательного органа власти Мордовии, является Закон Республики Мордовия от 26 марта 2004 г. «О Государственном Собрании Республики Мордовия»⁹. Исходя из содержания Закона можно выделить следующие структурные подразделения Государственного Собрания: Совет Государственного Собрания; комитеты и комиссии; депутатские объединения. Для правового, организационного, информационного, материально-технического, социально-бытового обеспечения деятельности Государственного Собрания, Совета Государственного Собрания, комитетов и комиссий, создан рабочий орган – Аппарат Государственного Собрания Республики Мордовия, который осуществляет свою деятельность на основе Закон Республики Мордовия «О

⁹ Закон Республики Мордовия от 26 марта 2004 г. № 34-З «О Государственном Собрании Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2004. 31 марта.

Государственном Собрании Республики Мордовия» и Положения об Аппарате Государственного Собрания Республики Мордовия, утвержденного постановлением Совета Государственного Собрания РМ от 20 июня 2006 г. № 1226 – III П¹⁰.

Особенностью структуры законодательного органа государственной власти Мордовии является формирование Совета Государственного Собрания.

Этот орган является коллегиальным, постоянно действующим. По своей юридической природе Совет Государственного Собрания Республики Мордовия является органом всецело подотчетным Государственному Собранию и не относится к самостоятельным органам власти. Представляется, что Государственное Собрание может отменить любой акт Совета Государственного Собрания.

Практика работы Государственного Собрания показала важность и эффективность создания такой структуры как Совет; обеспечивая подготовительную к заседаниям работу и выполняя роль координирующей структуры, Совет обеспечивает постоянство организации Государственного Собрания. Очевидно, что историческим предшественником Совета являлся Президиум высшего представительного органа власти субъекта РФ.

В диссертации подробно анализируется деятельность комитетов и комиссий Государственного Собрания Республики Мордовия.

В третьем параграфе - **«Компетенция Государственного Собрания Республики Мордовия»** дается анализ полномочий высшего представительного органа власти Мордовии.

Вопрос компетенции государственного органа является одним из ключевых для характеристики его статуса. Направленность деятельности и объем полномочий соответствующего органа позволяет не только ответить на вопрос о месте данного органа в системе государственной власти, но и раскрыть его социальную роль.

Компетенция законодательного органа государственной власти субъекта РФ, по мнению автора, есть совокупность властных полномочий установленных федеральным законодательством, конституцией (уставом) и законами субъектов

¹⁰ Постановление Государственного Собрания Республики Мордовия от 20.06.2006 №14-III П «О Положении об Аппарате Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 2006. № 24. Ст.744.

Российской Федерации, реализуемых по определенным законодательством сферам ведения в целях создания правового порядка на соответствующей территории и выражения государственно значимых интересов избирателей.

В диссертации рассматривается вопрос о классификации направлений деятельности законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Отмечается, что в современной юридической науке нет единой, устоявшейся точки зрения на конкретный перечень тех функций и полномочий, обладание которыми на практике делает законодательный орган по настоящему отвечающим всем основополагающим критериям, предъявляемым к характеристике парламентской формы властных институтов в государстве. По мнению автора, классификация должна строиться исходя из основополагающих (функциональных) направлений деятельности органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ. Так, полномочия Государственного Собрания Республики Мордовия можно разделить на несколько групп: законодательные, внутриорганизационные, кадровые, контрольные, представительские.

Объем компетенции законодательных (представительных) органов субъектов неодинаков. Это связано в первую очередь с тем, что Конституцией Российской Федерации не определены исчерпывающим образом предметы ведения субъектов Российской Федерации, а сфера совместного регулирования имеет довольно подвижные границы в плане правового регулирования. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) определил круг вопросов, по которым законодательные органы субъектов РФ принимают законы и постановления. Этот перечень не является исчерпывающим, так как в указанном Законе отмечается, что законодательный орган субъекта вправе регулировать и иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта к его ведению и полномочиям. По мнению автора, одной из приоритетных задач является четкое закрепление компетенции законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ.

Третья глава – **«Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Республики Мордовия»** состоит из двух параграфов, в которых рассмотрены проблемы формирования и институционализации исполнительной власти Мордовии, статус высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти Республики Мордовия.

В рамках первого параграфа – **«Правовой статус Главы (высшего должностного лица) Республики Мордовия»** анализируются особенности правового регулирования и практики реализации статуса высшего должностного лица республики.

Основополагающие нормы Конституции Российской Федерации (ст. 5, 10, 77) определяют в целом подход к устройству исполнительной власти субъектов Российской Федерации в качестве самостоятельной ветви государственной власти, ее взаимоотношения с иными властями субъекта РФ и взаимосвязи с системой федеральной исполнительной власти.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Сравнительный анализ закрепления структуры и полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации показывает значительный разброс в подходе к конституционному (уставному) регулированию данных вопросов.

В республиках модификации исполнительной власти были во многом связаны с учреждением поста президента (главы республики). Исходя из положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статус высшего должностного лица и высшего исполнительного органа власти видоизменился. Однако в некоторых республиках

все же сохраняется своеобразие, которое заключается в том, что высшее должностное лицо (президент, глава) возглавляет высший исполнительный орган, но, одновременно, существует должность руководителя высшего исполнительного органа (председателя правительства) (например, Башкортостан, Мордовия, Татарстан). В работе подробно анализируются современные модели организации исполнительной власти в субъектах РФ.

В отличие от Президента РФ, который на конституционном уровне институционально выведен из системы разделения властей, президенты республик в составе Российской Федерации, губернаторы, главы администраций краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области относятся к исполнительным органам государственной власти и возглавляют их.

В диссертации анализируются причины и условия, способствовавшие изменению статуса высшего должностного лица Мордовии. Констатируется, что в Республике Мордовия статус «высшего должностного лица» эволюционировал: от Президента МССР, как высшего должностного лица и главы исполнительной власти, к Главе Республики Мордовия как главе государства и его высшего должностного лица. Различие статусов заключалось, в основном в том, что Глава РМ непосредственно не осуществлял руководство Правительством РМ. В последующем статус Главы РМ видоизменялся дважды, с начала, определялся как «высшее должностное лицо Республики Мордовия», а затем – «высшее должностное лицо, возглавляющее высший исполнительный орган государственной власти Республики Мордовия». Таким образом, в ходе эволюции статус Главы РМ фактически «вернулся» к статусу Президента МССР, с той разницей, что по действующей Конституции РМ, Глава Мордовии наделяется полномочиями Государственным Собранием РМ по представлению Президента РФ. Следует добавить, что Глава Республики Мордовия в 1995 г. был избран Конституционным Собранием (специально созванное представительное собрание для принятия Конституции РМ и избрания Главы РМ), а в 1998 и 2003 гг. был избран всенародным голосованием.

Развитие института Главы РМ с момента принятия Конституции РМ свидетельствуют о видоизменении статуса, наделении его все большими

полномочиями. Однако ряд выполняемых им сегодня полномочий не вполне вписываются в содержания понятия «исполнительная власть» (например, представительские функции, наградные полномочия). Кроме того, по мнению автора, процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ требует более тщательного урегулирования в федеральном законодательстве по ряду, указанных выше, моментов.

Во втором параграфе – **«Особенности правового статуса Правительства Республики Мордовия»** рассматриваются вопросы правового положения, процедуры формирования и полномочия высшего исполнительного органа власти Республики Мордовия.

Высший исполнительный орган государственной власти республик является постоянно действующим органом исполнительной власти республики. Он имеет различные наименования: Правительство, Кабинет Министров, Государственный Совет. Руководство им осуществляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статус этого органа определен весьма схематично. Его наименование, структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации (ст. 20)¹¹.

Высшим исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия является Правительство Республики Мордовия. Статус данного органа подробно урегулирован в Конституции Республики Мордовия, Законе РМ от 12 ноября 2001 г. «О Правительстве Республики Мордовия»¹², Законе РМ от 22 ноября 2005 г. «О структуре Правительства Республики Мордовия»¹³. Необходимо отметить, что правовая основа деятельности Правительства РМ в отличие от ряда

¹¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹² Закон Республики Мордовия от 12 ноября 2001 г. N 42-3 «О Правительстве Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2001. 13 ноября.

¹³ Закон Республики Мордовия от 22 ноября 2005 г. N 70-3 «О структуре Правительства Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2005. 23 ноября.

других субъектов Федерации (например, Архангельской области, Псковской области и др.) весьма обстоятельна. Полагаю, что это имеет важное значение, как для эффективной работы самого Правительства РМ, так и для контроля за его деятельностью.

Правительство Республики Мордовия является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия. Правительство РМ является коллегиальным органом, возглавляющим систему исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия и обеспечивающим их согласованную деятельность. Правительство Республики Мордовия правомочно осуществлять полномочия, отнесенные к ведению Республики Мордовия, не входящие в компетенцию Главы Республики Мордовия и Государственного Собрания Республики Мордовия. Оно обладает правами юридического лица. Таким образом, общий статус Правительства РМ соответствует положениям Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В диссертации подробно анализируются порядок формирования Правительства РМ, его структура, полномочия, основания и процедура отставки. Отмечается что, вопросы структуры и системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отнесены к полномочиям субъекта РФ, при том, что определение структуры Правительства отнесено к компетенции Главы Республики Мордовия.

В работе представлен подробный анализ форм взаимодействия Правительства Республики Мордовия с Государственным Собранием Республики Мордовия. По мнению диссертанта, с увеличением объема полномочий исполнительной власти Мордовии требуется расширение контрольных полномочий Государственного Собрания Республики Мордовия. Правовая регламентации контрольной функции регионального парламента, особенно форм и методов контроля, должна получить обстоятельное развитие.

В заключении подведены итоги и сформулированы основные выводы выполненного исследования.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

Публикации в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, утвержденный Высшей аттестационной комиссией:

1. Грызулин Е.В. Структура Государственного Собрания Республики Мордовия // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2007. № 3. С. 64 – 68. – 0,45 п.л.

2. Грызулин Е.В. Наделение полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Пробелы в Российском Законодательстве. 2008. № 1. С. 54 – 55. – 0,25 п.л.

3. Грызулин Е.В. Наделение полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2008. № 1. С. 48 – 49. – 0,3 п.л.

4. Грызулин Е.В. Взаимодействие законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Мордовия) // Пробелы в Российском Законодательстве. 2009. № 3. С. 81 – 84. – 0,4 п.л.

Публикации в иных изданиях:

5. Грызулин Е.В. Структура и основные полномочия Аппарата Государственного Собрания Республики Мордовия // Социально-гуманитарные исследования: теоретические и практические аспекты (Межвуз. Сборник научных трудов). – Вып. V. – Саранск: Ковылк. Тип., 2006. С. 130 – 134. – 0,5 п.л.

6. Грызулин Е.В. Эволюция статуса представительной власти Мордовии // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: (к 100-летию учреждения Гос. Думы России): материалы науч. - практ. конф. (г.Саранск, 2-3марта 2006 г.) / Гос. Собр. РМ, МГУ имени Н.П.Огарева, юрид. фак.; [под ред. И.Г.Дудко]. – Саранск: Тип. «Красн. Окт.», 2006. С.187 – 191. – 0,4 п.л.

7. Грызулин Е.В. Интернет сайт – форма осуществления представительской функции парламентов субъектов Российской Федерации // Научно-публицистический альманах гуманитарий. – Саранск: Тип. «Красн. Окт.», 2008. С. 81 – 84. – 0,35 п.л.