

На правах рукописи

Попов Михаил Сергеевич

**Политико-правовые основы деятельности органов
законодательной власти субъектов Российской Федерации**

**Специальность: 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ярославль – 2006

Диссертация выполнена на кафедре социально-политических теорий
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

Научный
руководитель -

кандидат исторических наук, доцент
Титова Людмила Григорьевна

Официальные
оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Кулаков Андрей Викторович

кандидат исторических наук, доцент
Потапов Валерий Васильевич

Ведущая
организация -

Владимирский юридический институт
Федеральной службы исполнения наказаний

Защита состоится « 02 » __декабря__ 2006 года в __10__ часов на
заседании диссертационного совета К 212.002.05 в Ярославском
государственном университете им. П.Г. Демидова по адресу: 150000,
г. Ярославль, ул. Советская, д. 10, ауд. 51-а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского
государственного университета им. П.Г. Демидова

Автореферат разослан __25 октября__ 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Титова Л.Г.

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью анализа политико-правовых основ деятельности органов законодательной власти субъектов РФ.

В ходе модернизации законодательной власти в РФ особое внимание уделено проблемам федерализма как одного из способов моделирования политических процессов и отношений в государстве, как способа распределения полномочий и сферы ответственности между федеральным центром и регионами¹.

Актуальность настоящей работы заключается в том, что дается глубокий анализ разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В работе анализируется практика осуществления в субъектах Российской Федерации права на установление системы органов государственной власти. Исследуются проблемы, возникающие не только в связи с разграничением полномочий по вертикали (между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти в субъектах РФ), но и в связи с разграничением полномочий по горизонтали (в первую очередь, между органами исполнительной и законодательной власти). Исходя из этого, представляется актуальным исследование всевозможных правовых форм организации органов государственной власти в субъектах РФ (в данном случае – законодательных органов), их сравнение и систематизация по различным признакам. Это позволит не только раскрыть особенности в устройстве органов законодательной власти в субъектах РФ, но и показать общие черты, благодаря которым органы законодательной власти в субъектах РФ являются частью единой системы органов государственной власти в Российской Федерации.

Проблема становления и развития федеративных отношений в Российской Федерации является сложной и многогранной. Немаловажную роль в

¹ См.: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос, государственное устройство России. М., 2000. С. 223.

управлении процессами, происходящими в федеративном государстве, играют региональные органы законодательной власти. Поэтому в настоящее время необходимы изучение и оценка опыта органов законодательной власти в субъектах Российской Федерации, выявление положительных и отрицательных сторон их деятельности.

Актуальность темы исследования обусловлена также тем, что процесс становления системы органов представительной власти в субъектах Российской Федерации довольно часто идет без законодательного «сопровождения» на федеральном уровне. Противоречиво складываются отношения между законодательной и исполнительной властью на федеральном и региональном уровнях. Актуальность темы исследования в значительной мере вытекает из необходимости улучшения взаимодействия органов власти Федерации и ее субъектов, решения проблем разделения властей в русле идей верховенства права и закона для достижения политической и экономической стабильности, укрепления единого правового пространства на основе федеративного устройства и преодоления кризисных явлений в обществе.

Актуальность исследования проблемы организации и деятельности законодательной власти в субъектах РФ обусловлена ролью, которая принадлежит ей в теории и практике государственного строительства. Исследование проблем организации законодательной власти в субъектах Российской Федерации должно способствовать законодателю в работе по упорядочению и оптимизации указанных отношений, укреплению авторитета власти, политической и экономической стабилизации общества.

Степень разработанности темы. К проблемам организации и деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации в последнее время неоднократно обращались ученые – историки, социологи, экономисты, юристы, а также политологи. Однако одни исследователи, рассматривающие проблемы власти в Российском государстве, делали акцент на изучении одной из ветвей государственной власти, другие – на рассмотрении системы органов государственной власти, третьи – на соотношении проблемы власти, законоотворчества и управления и др.².

² См.: Володин В.В. Субъект РФ: Проблемы власти, законоотворчества и управления: дис. ...д-ра

Вторую группу источников составили труды политологов, философов, юристов, которые достаточно активно в течение многих лет работали и работают над исследуемой нами проблемой. В ряде работ ученые исследовали философско-исторические концепции государственной власти, теории разделения властей, обосновали роль законодательной власти в управлении государством. Эти и другие проблемы нашли отражение в работах Платона, Аристотеля, Н. Макиавелли, Т. Кампанеллы, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, И. Канта, Г. Гегеля, Б.Н. Чичерина, Б.А. Кистяковского, П.И. Новгородцева, К. Маркса, В.И. Ленина, И. Тройнина, В.П. Портнова, М.М. Славина, В.С. Соловьева и других авторов³.

Третью группу составляют источники, посвященные анализу конституционных основ государственного устройства РФ, характеристике статуса субъектов Российской Федерации, современной системы органов власти на региональном уровне. Этой проблематике посвящены труды таких ученых, как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, Л.Ф. Болтенкова, Н.М. Добрынин, Л.М. Карапетян, И.А. Конюхова, И.В. Левакин, А.Е. Постников, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова, А.А. Югов и других⁴.

Четвертая группа источников посвящена проблемам деятельности органов законодательной власти в субъектах РФ, особенностям функциониро-

юр. наук. СПб., 1996; Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. СПб., 2004; Всемирная история экономической мысли. В 6 т. Т. 4. М., 1990.

³ См.: Платон. Государство // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. 1; Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997; Аристотель // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. 1; Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997; Макиавелли Н. Государь. М., 2004; Гоббс Т. Леванафан. М., 2001; Локк Дж. Два трактата о правлении // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. 1. М., 1997; Монтескье Ш. О духе законов. М., 1999; Кант И. Сочинения. В 4 т. Т. 4. М., 1997; Г.В.Ф. Гегель. Философия права. М., 1990; Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998; Кистяковский Б.А. В защиту права // Вехи. Сборник статей о русской интеллигенции. М., 1990; Новгородцев П.И. Введение в философию права: кризис современного правосознания. СПб., 2000; Маркс К. Избранные произведения. М., 1981; Ленин В.И. Государство и революция / Полное собрание сочинений. Т. 33. М., 1980; Тройнин И. Разделение властей // Советское строительство, 1937. № 7-8; Портнов В.П., Славин М.М. Этапы развития советской Конституции (историко-правовое исследование). М., 1982; Соловьев В.С. Право и нравственность. М., 2001.

⁴ См.: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос, государственное устройство России. М., 2000; Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999; Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М., 2004; Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новое издание. Екатеринбург, 2005; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001; Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004; Левакин И.В. Современная российская государственность: проблемы и перспективы. Саратов, 2000; Тихомиров Ю.А., Постников А.Е. Концепция развития конституционного законодательства // Концепция развития российского законодательства. М., 1998; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000; Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.

вания региональных представительных органов, многообразие их организационно-правовых форм, статуса, компетенции. Это монографии и публикации в периодической печати ряда ученых-политологов и государствоведов, среди которых можно выделить Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, М.А. Василька, И.В. Гранкина, З.М. Зотову, В.С. Комаровского, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, Ю.А. Нисневича, А.С. Панарина, Л.В. Сморгунуова, А.И. Соловьева, Д.Л. Суркова, В.А. Туманова и других⁵.

Особо следует отметить диссертационные исследования по данной тематике А.А. Агеева, Д.М. Касьяна, Е.Ю. Подосинникова⁶ и других авторов.

Объектом диссертационного исследования является система центральных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Предметом исследования являются организационные и политико-правовые аспекты взаимодействия ветвей государственной власти на федеральном и региональном уровне.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель настоящей работы состоит в том, чтобы проанализировать существующую практику и основные проблемы, связанные с функционированием ветвей федеральной государственной власти, а также власти субъектов РФ на основе объективного анализа федеральных и региональных органов власти, наметить возможные направления совершенствования. Для достижения этих целей автором поставлена задача изучить опыт взаимоотношений органов Российской Федерации с ее субъектами по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов. Ставится задача

⁵ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. М., 2000; Баглай М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В. Баглай, В.А. Туманов. М., 1998; Политология: учебник для вузов / Под ред. М.А. Василька. М., 2005; Гранкин И.В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. М., 1998; Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001; Комаровский В.С. Актуальные проблемы политики и политологии в России. М., 2005; Крылов Б.С. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и проблемы разграничения субъектов Российской Федерации // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М., 1998; Козлова Е.А., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2005; Нисневич Ю.А. Закон и политика. М., 2005; Панарин А.С. Политология: учебник. М., 2004; Электронная политология: теория и опыт России / Отв. ред. Л.В. Сморгунуова. СПб., 1998; Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2004; Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (сравнительное исследование). Иркутск, 1999.

⁶ См.: Агеев А.А. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации как институт представительной демократии: Автореф. дис... канд. полит. наук. Волгоград, 2003; Касьян Д.М. Региональная политическая власть в России: институты, ресурсы и технологии: Автореф. дис... канд. полит. наук. Кемерово, 2005; Подосинников Е.Ю. Роль региональных законодательных органов власти в политическом процессе современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005.

провести комплексное исследование вопросов, касающихся статуса органов законодательной (представительной) власти всех видов субъектов РФ, а также изучить региональную нормативную базу в данной области.

В соответствии с этим основными задачами диссертационного исследования являются:

- изучить теоретические проблемы формирования концепции разделения властей в Российской Федерации и предложить свое видение их разрешения;
- показать возрастание значимости согласованных действий всех ветвей власти в проведении политических и экономических преобразований в России;
- проанализировать взаимодействия, складывающиеся между органами государственной власти центра и субъектов РФ;
- выявить источники противоречий в системе органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах, предложить возможные направления деятельности по их устранению;
- рассмотреть нормативно-правовую базу субъектов Российской Федерации, на основании которой строится в них система органов власти, предложить меры по ее совершенствованию;
- изучить многообразие форм организации органов законодательной власти в субъектах РФ, сделать анализ основополагающих принципов их функционирования, выявить общее и особенное в организации и деятельности представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, современных тенденций их развития;
- сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию статуса органов государственной власти Российской Федерации.

Теоретические основы исследования. При написании диссертации использовались нормативно-правовые акты, монографические материалы, публикации по вопросам организации государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Правовую основу диссертации составляют: Конституция РФ, нормативно-правовые акты органов государственной власти советского и постсо-

ветского периода, а также законодательство стран СНГ и других зарубежных государств.

Диссертант изучил и проанализировал большой массив законодательных актов: Конституцию РФ 1993 г., Федеративный договор от 31 марта 1992 г., федеральные конституционные законы и ряд иных нормативно – правовых актов федеральных органов государственной власти. Были обобщены договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Также были изучены конституции и уставы субъектов РФ, ряд законов субъектов РФ об организации и деятельности органов государственной власти на территории этих субъектов. С целью изучения и сравнения зарубежного опыта исследованы конституции ряда зарубежных федеративных государств.

Методологическая база исследования. Методологической основой данного исследования явился системный подход к анализу политико-правовых и организационных проблем функционирования законодательной власти в субъектах Российской Федерации на современном этапе развития федеративных отношений в России. Проблемы разделения власти в субъектах РФ и разграничения полномочий исследуются как комплексная политико-правовая проблема.

В настоящей работе использовались такие общеполитические методы исследования, как диалектический и логический. Для анализа законодательных и иных нормативных актов, а также для обобщения практики, формирования предложений и выводов в диссертации применялись исторический, сравнительно-правовой, функциональный и другие методы исследования.

В целом же диссертационное исследование основывается на анализе нормативных актов федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- осуществлено комплексное исследование политико-правовой организации представительной власти всех субъектов Российской Федерации;

- в целях исследования данной проблемы введены в научный оборот нормативные акты, действующие как на федеральном, так и на региональном уровнях;

- выявлены общие черты и специфические особенности в организации и структуре региональных органов законодательной власти;

- даны предложения и рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере регулирования образования и организации органов законодательной власти субъектов РФ.

На защиту выносятся следующие положения:

- значимость преодоления разностатусности субъектов РФ, которая приводит к разностатусности органов государственной власти субъектов РФ и нарушает реализацию принципа разделения властей и федерализма;

- необходимость формирования государственной власти на местах на основе конституционных принципов организации системы государственной власти РФ;

- важность сохранения многообразия субъектов Российской Федерации при безусловном обеспечении единства федеративного государства;

- обеспечение роли представительных органов субъектов РФ, формирование их назначения в задачах и функциях, принципах организации, структуре, компетенции, формах и методах деятельности, формах принимаемых нормативно-правовых актов.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается анализом теории и практики взаимодействия органов и ветвей государственной власти, изучением нормативно-правовых актов, имеющих непосредственное отношение к теме исследования, в том числе Конституции РФ, актов исполнительных, законодательных и судебных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, Указов Президента РФ.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что изучена организация и взаимодействие органов и ветвей государственной власти РФ на современном этапе, осуществлено обобщение законодательной практики как на федеральном, так и на региональном уровне. Выдвинут ряд рекомендаций по проблеме организации,

деятельности и дальнейшего совершенствования органов законодательной власти субъектов РФ. Проведенный в диссертационном исследовании анализ построения и деятельности территориальных органов государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами законодательной власти и органами законодательной власти субъектов Федерации дает возможность использовать соответствующие положения в практической политической и правотворческой работе на федеральном и региональном уровне.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и неоднократно обсуждалась на кафедре социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Отдельные положения диссертации использованы при чтении курсов «Правоведение» и «Конституционное право РФ» для студентов специальности «Политология» факультета социально-политических наук Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Ряд положений диссертационного исследования изложены автором в сборниках научных статей (Ярославль, 2005, 2006 гг.) и в материалах научной конференции «Современные проблемы управления» (Киев, 2005 г.).

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, раскрываются степень и характер ее изученности; выделены объект и предмет диссертационного исследования; формулируются цели и задачи работы; характеризуются использованные источники, методы их выявления и обработки; представлены теоретическая, методологическая и эмпирическая основы; содержится обоснование научной новизны исследования; указаны основные положения, выносимые автором на защиту; обосновывается практическая значимость и апробация результатов научного исследования.

Первая глава работы – «Конституционные основы государственной власти субъектов Российской Федерации» - включает в себя три параграфа. В первом параграфе «Разделение властей как основа конституционного строя и парламентаризма в современной России» рассматривается генезис взглядов на проблемы организации государственной власти с древности до наших дней, отражается философско-историческое и политологическое обоснование одного из фундаментальных принципов современной государственности - принципа разделения властей.

Разделение властей как идея и политико-правовой принцип, которым руководствуются современные демократии, становится основой формирующегося нового конституционного строя в России, российского парламентаризма. Потребность в его реализации вызвана рядом обстоятельств, возникших в нашей стране на рубеже эпох. К ним, прежде всего, относится становление новой демократической политической системы, правового государства и гражданского общества: соблюдение принципа равноправия граждан и социальной справедливости; продолжение федерализации России, распределение полномочий между субъектами Федерации и Центром. Процессы демократизации в работе связываются с демополизацией власти, сокращением сферы ее распространения в политическом пространстве. Вместе с тем, следует учитывать, что демократизация политической системы нашей страны, становление правового государства имеет ряд особенностей, которые накладывают отпечаток на создание правовой системы и реализацию прав человека. Формирующаяся политическая власть сохраняет и в данных условиях свой монопольный характер, что заставляет еще раз ставить вопрос о значимости принципа разделения властей для становления новой российской государственности, способе его осуществления и процессах, с ним связанных и им обусловленных.

В истории либерализма эволюция взглядов на государство и власть была направлена на формирование принципов федерализма и разделения властей.

В учениях Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Бентама и других высказывались мысли о сущности, содержании и целях разделения властей, взаимодействия ветвей власти в свободном государстве.

Дальнейшее осмысление теории разделения властей включает в себя различные концепции и взгляды, в том числе и такой подход, согласно которому при республиканском правлении законодательная власть должна доминировать над исполнительной⁷.

Учитывая, что в современной России исполнительная власть доминирует над законодательной, автор обращается к анализу роли законодательной власти в системе органов российской политической власти. Важность законодательной власти обусловлена функциями, которые она выполняет. Именно законодательная власть формулирует правовые нормы общественной и государственной жизни, основные направления внутренней и внешней политики. Верховенство таких норм, выраженных в законе, как раз и обеспечивается с помощью главенствующего положения законодательных органов в государственном механизме. Законодательная власть по необходимости должна быть верховной, и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей. Однако такое верховенство законодательной власти не должно умалять значение остальных ветвей власти⁸.

Закон и законодательство в целом – конечный продукт деятельности законодательных органов власти – формируются в результате взаимодействия двух относительно самостоятельных сфер общественной жизни, регуляторов социальных отношений – политики и права. Как отмечает А.И. Соловьев, «Соединение регулятивных возможностей обеих этих сфер происходит в процессе законодательной деятельности, что и определяет ее двуединую природу – политическую и правовую»⁹.

В современном мире закон практически при всех формах организации государства признается предпочтительным механизмом регулирования

⁷ Марченко М.Н. Теория разделения властей и различные ее модификации на западе // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 81-83.

⁸ Локк Дж. Сочинения. В 3 т. Т. 1. М., 1998. С. 83-84.

⁹ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. Учебник для студентов вузов. М., 2004. С. 75.

социальных порядков, политических и межгрупповых конфликтов, основным видом управляющих воздействий государственной власти на социум.

Согласно Конституции 1993 года и складывающейся практике в России создана специфическая система разделения властей. Это обусловлено положением Президента, выбранной формой правления, которая не является ни классической парламентской республикой (так как премьер-министр и правительство не назначаются из членов парламента), ни президентской (так как президент не является главой правительства). Согласно Конституции в России сложились элементы парламентаризма, однако огромная роль Президента РФ, подчиненность ему Председателя Правительства РФ, министров, полная ответственность Правительства перед Президентом, свидетельствует о том, что создана «суперпрезидентская» республика при снижении роли парламента.

Эффективность реализации принципа разделения властей обеспечивается взаимоконтролем ветвей власти. В Конституции Российской Федерации нет положения о контрольной функции парламента, хотя указаны определенные формы контроля над деятельностью Президента (ст. 84, 93). Вместе с тем, в российской Конституции полностью отсутствует требование политической ответственности Президента перед парламентом, а процедура импичмента настолько сложна, что практически не может быть реализована.

В целом, реализация принципа разделения властей в современной России носит формально-декларативный и противоречивый характер.

В исследовании делается вывод о том, что единая государственная власть требует не столько действительного разделения, сколько баланса различных властей. Этот баланс возможен при горизонтальном и вертикальном разделении полномочий, не позволяющем как узурпацию власти каким-либо органом, так и ослабления единой власти государства в целом. При этом подчеркивается необходимость комплексного анализа процесса организации власти, особенно в переходных обществах, каковым является в настоящее время Россия.

Во втором параграфе «Понятие и особенности статуса субъектов Российской Федерации» рассматривается организация политической власти

в России по вертикали – на уровне субъектов РФ. Раскрывается сущность понятий «субъект Федерации», «статус субъекта», «суверенитет». Дается общая характеристика компетенции субъекта РФ, соотношение с компетенций федеративного государства как целостного образования. В рамках параграфа произведен анализ закрепления в конституциях и уставах отдельных регионов тех положений, которые определяют статус субъекта и предметы его ведения по вопросам осуществления государственной власти.

Субъекты Российской Федерации - государственно-правовые элементы (общность), образующие в совокупности Российскую Федерацию.

-Статус субъекта Российской Федерации включает не только совокупность его прав, обязанностей и ответственности, но также полномочия и его принадлежность к определенному виду субъектов. Выделяются три разновидности субъектов Российской Федерации: республики, имеющие статус государства; государственно-территориальные образования - края, области, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург); национально-территориальные образования - автономная область и автономные округа.

Автор подчеркивает, что в современной России сложилась уникальная ситуация. Субъекты Российской Федерации (в первую очередь республики), стремясь обладать дополнительными правами и расширить круг своих полномочий, втягивают в этот процесс другие субъекты РФ.

Суверенитет Российской Федерации, распространяющийся на всю ее территорию, предполагает верховенство и единство власти федерации и обязательность актов ее органов для всех граждан и вообще для всех физических лиц на территории Российской Федерации. Еще более важно верховенство федеральной власти по отношению к власти субъектов федерации, будь то республика, край, область, автономия или город федерального значения.

По мнению диссертанта, неоспоримым является то, что основной проблемой в деле сохранения Российской Федерации единой и неделимой является асимметрия конституционного статуса субъектов РФ, которая обуславливает их фактическое неравноправие. Обеспечение реализации

равноправия субъектов связано как с совершенствованием норм самой Конституции РФ, устранением заложенных в ней внутренних противоречий, так и с выработкой правовой политики проведения в текущем правовом и договорном регулировании главного условия равноправия — создания режима их равных правовых возможностей. Крайне необходимо в ближайшее время в конституции и уставы субъектов РФ внести некоторые изменения, привести их в соответствие с Конституцией России, особенно в вопросах суверенитета и равноправия. По мнению автора, неравнозначность между субъектами РФ в конечном счете приводит и к неравнозначности между органами государственной власти субъектов РФ.

В третьем параграфе «Система органов власти в субъектах Российской Федерации на современном этапе» рассматривается структура современных органов власти в России на региональном уровне. Указываются политические и правовые основы организации и деятельности органов власти в субъектах Федерации. На основе анализа, проведенного в данной части диссертационного исследования, можно сделать вывод о существенном многообразии форм органов власти субъектов РФ. Обращается внимание на изменения, связанные с недавним реформированием порядка наделения властными полномочиями глав исполнительной власти регионов. Рассматриваются проблемные вопросы, касающиеся разграничения предметов ведения РФ и отдельных субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила право самостоятельно устанавливать системы органов государственной власти за субъектами каждого из видов - за республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами.

Поскольку Россия - федеративное государство, то на каждом из двух его уровней (федеральном и региональном) органы государственной власти руководствуются полномочиями, установленными п. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы

государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, субъекты Федерации могут устанавливать только свою систему органов законодательной и исполнительной власти. Им не дано право устанавливать свою систему органов судебной власти. Судебная система является единой и федеральной.

Автор констатирует, что:

- конституционные положения в политической практике РФ реализуются неоднозначно и проблемно. Система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации носит неоднородный характер, она имеет свои особенности в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах. Субъекты Российской Федерации в своих Конституциях и Уставах самостоятельно определяют виды органов государственной власти. Поэтому законодательные органы в субъектах Российской Федерации носят разные названия: Государственный Совет, Дума, Законодательное Собрание и др. В таком субъекте РФ как республика должность его руководителя называют: Президент, Глава республики. Остальные субъекты РФ такое лицо именуют губернатором или главой администрации. Круг полномочий, которыми субъекты РФ наделяют свои властные органы, не всегда соответствует пределам, очерченным Конституцией РФ, зачастую превосходя допустимые для регионов границы. Следует отметить, что республикам, входящим в состав РФ, в гораздо большей степени по сравнению с другими субъектами свойственно проецировать на свою территорию модель государственной власти Российской Федерации в целом. Особую специфику система органов государственной власти имеет в сложноустроенных субъектах РФ. Вхождение автономного округа в состав края или области означает наличие у края, области органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих

субъектов РФ и договором между их органами государственной власти. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Они вправе передавать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, по договору между соответствующими органами государственной власти либо в иной форме, в том числе путем принятия закона края, области или автономного округа;

- исполнительная власть в регионах оказалась под влиянием со стороны Президента ввиду изменения выборности глав регионов их назначением;

- в целом, в субъектах Российской Федерации в настоящее время происходит реальное становление системы органов государственной власти. Основой этого процесса является конституционно-правовое регулирование.

Во второй главе диссертации – «Законодательная власть в субъектах Российской Федерации» - акцент делается на рассмотрении роли законодательных органов власти в современной России на региональном уровне : как одного из важнейших факторов становления правового государства и гражданского общества. В первом параграфе «Организационные формы органов законодательной власти субъектов Российской Федерации», подчеркивается роль закона и законодательного процесса в современной России, характеризуется место региональных органов представительной власти в сложившейся на сегодняшний день системе государственных органов России. Раскрывается содержание понятий «правовой статус», «компетенция» законодательных органов субъектов РФ. На основе существующей нормативной базы автором проводится анализ весьма неоднородной системы данных органов. Кроме того, в рамках данного параграфа анализируются особенности статуса депутата регионального парламента, рассматривается возможность применения института отзыва депутата избирателями.

Одним из важнейших признаков, характерных для субъектов в федеративных государствах, является наличие законодательного органа.

В Российской Федерации законодательную функцию на региональном уровне выполняют законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

Наименование, структура и численный состав представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации самостоятельно с учетом исторических, национальных и иных традиций субъектов Российской Федерации. Благодаря этому существуют достаточно большие различия в соответствующих характеристиках представительных органов государственной власти.

Законодательная власть осуществляется представительными органами, избираемыми непосредственно народом. Акт избрания органов государственной власти означает, что высшие органы государственной власти получили соответствующие полномочия во всей своей деятельности, связанной с представлением, выражением и осуществлением воли народа. Это одно из важнейших оснований, в силу которых орган государственной власти есть орган народного представительства¹⁰.

Во втором параграфе «Общая характеристика компетенции органов законодательной власти субъектов Российской Федерации» автором проводится сравнительный анализ компетенции органов законодательной власти субъектов РФ. Основой анализа служит как федеральная, так и региональная нормативная база – Конституции и Уставы субъектов РФ, а также иные правовые акты. В результате сравнительного исследования можно сделать вывод о том, что, несмотря на провозглашенный в Конституции РФ принцип равноправия субъектов Федерации, ряд субъектов наделяет свои законодательные органы расширенным объемом полномочий. Это касается в первую очередь некоторых республик, входящих в состав РФ – компетенция их законодательных органов зачастую превышает пределы, установленные Конституцией РФ.

Под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения. Конкретное

¹⁰ Садовая И.И. Политология: учебное пособие. М., 2003. С. 128.

полномочие органа государственной власти означает юридически закрепленное за этим органом право и одновременно обязанность на принятие правовых актов и осуществление иных властных мер, направленных на решение конкретных задач и функций данного органа¹¹.

Законодательные (представительные) органы самостоятельно решают все вопросы, отнесенные к их компетенции. Не допускается вмешательство иных органов государственной власти в компетенцию представительных органов. Однако эта компетенция не может быть неограниченной. Нельзя лишить народ права осуществлять свои законодательные полномочия непосредственно путем проведения референдума. Законодательство, исходя из принципа сдержек и противовесов, может также устанавливать определенные процедурные ограничения при принятии ряда законопроектов¹².

Во многих субъектах Федерации полномочия представительных органов являются усеченными. Отсутствие в ряде уставов субъектов РФ норм, закрепляющих компетенцию Законодательного собрания, в частности, в сфере взаимодействия с органами исполнительной власти, говорит о том, что в некоторых субъектах Российской Федерации законодательный орган еще более ущемлен в правах, чем федеральный парламент.

В третьем параграфе диссертации «Особенности правового статуса законодательных органов отдельных субъектов РФ (на примере Ярославской, Костромской и Ивановской областей)» автор подверг детальному рассмотрению современную систему органов законодательной власти трех областей Верхневолжского региона – Ярославской, Костромской и Ивановской. В этой связи выявлены политико-правовые основы функционирования парламентов вышеуказанных субъектов, характеризуется их структура, численный состав, круг полномочий в тех или иных сферах, принципы взаимодействия с органами других ветвей власти, с федеральным центром и другие составляющие.

¹¹ Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2004. С. 198.

¹² Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). Иркутск, 1999. С. 118.

В качестве непосредственных объектов исследования выступили высшие органы законодательной (представительной) власти указанных субъектов РФ, а именно:

- Государственная Дума Ярославской области;
- Костромская областная Дума;
- Законодательное Собрание Ивановской области.

Уставы Ярославской, Костромской и Ивановской областей содержат в своих текстах положения, касающиеся устройства государственной власти в том или ином регионе. В каждом из нормативных документов присутствует указание на осуществление государственной власти в соответствии с принципом разделения властей.

Характеризуя особенности системы региональных органов законодательной власти, автор пришел к следующим выводам.

Деятельность законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ строится в соответствии с принципом разделения властей. Нормативной базой функционирования законодательных органов субъектов РФ на федеральном уровне служат Конституция РФ, Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22.09.1999 г., а также другие федеральные законы. На региональном уровне нормативную базу составляют Уставы (Основные законы) каждого из трех рассматриваемых субъектов, областные законы «О статусе депутата», а также другие нормативные акты Ярославской, Костромской и Ивановской областей.

Правовой статус органов законодательной власти Ярославской, Костромской и Ивановской областей в целом схож, несмотря на имеющиеся различия в их названии, численности депутатского корпуса, ряде осуществляемых полномочий. Более высоким уровнем законодательной техники, по мнению автора настоящего исследования, характеризуется нормативная база Ярославской области. В то же время в качестве негативного фактора следует признать выявленное в ходе исследования присутствие ряда «устаревших» положений регионального законодательства,

не приведенного пока в должной мере в соответствие с «обновленными» федеральными нормами (принятыми, в частности, в связи с введением процедуры назначения глав регионов вместо ранее существовавшего порядка их избрания).

Анализ представительной системы субъектов Российской Федерации свидетельствует о наличии различных особенностей в организации законодательных (представительных) органов регионов. Региональные парламенты различаются по выполняемым функциям и задачам, принципам организации, структуре, спектру осуществляемых полномочий, методам деятельности. Различия между этими органами существуют и в их названиях, в численном составе депутатов, в структуре (одно- и двухпалатные). По мнению диссертанта, эти различия обусловлены национальными, историческими и иными особенностями субъекта, в котором образуется данный орган государственной власти, и они оправданы до той поры, пока не нарушают принципы построения федеративного государства, закреплённые в Конституции РФ.

Автор полагает, что существование в некоторых субъектах РФ двухпалатных парламентов является нецелесообразным. Более верным было бы ввести однопалатную структуру парламента, что позволит более оперативно реагировать на изменение обстановки в регионе посредством принятия законов. Но, несмотря на это, автором признаётся, что субъекты РФ вправе самостоятельно решать, какая структура парламента наиболее приемлема в данном субъекте РФ.

Представляется, что различия в названии, структуре, компетенции, в формах и методах деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ являются свидетельством построения в России подлинного федерализма. Различия допустимы, и даже необходимы, они учитывают специфику некоторых субъектов РФ, но они не должны нарушать принципа «сдержек и противовесов» между ветвями государственной власти, а также ставить под угрозу принцип равенства субъектов федерации.

В заключении обобщены результаты проведенного исследования, сформулированы выводы, даны практические рекомендации.

Основные положения диссертации представлены в следующих публикациях автора:

1. Попов, М.С. Дисциплина «Правоведение» и ее значение для подготовки студентов-политологов / М.С. Попов // Региональные социально-политические процессы в современной России: сборник научных статей / Под ред. Ю.А. Головина, П.Ф. Янкевича. – Ярославль: ЯГПУ, 2004. – С. 153-156.
2. Попов, М.С. Реформа по усилению вертикали власти и отношение к ней россиян / М.С. Попов // Вестник социально-политических наук: Сб. научных трудов. Вып. 5 / Под ред. И.Ю. Киселева. – Ярославль: ЯрГУ, 2005. – С. 69-72.
3. Попов, М.С. Реформирование порядка наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации: итоги первого года / М.С. Попов // Сучасні проблеми управління: Матеріали 3-ей Міжнар. наук.-практ. конференції / Уклад.: Б.В. Новіков, І.І. Федорова. – Київ: ВПІ ВПК «Політехніка», 2005. – С. 155-156.
4. Попов, М.С. Проблемы единства и верховенства Федеральной власти в современной России / М.С. Попов // Наука молодая: Сб. научных трудов / Под ред. И.Ю. Киселева. – Ярославль: ЯрГУ, 2006. – С. 44-53.
5. Попов, М.С. Политико-правовые вопросы разграничения полномочий между органами власти РФ и субъектов Федерации / М.С. Попов // Вестник социальной работы и социальной политики. - № 1-2. – Ярославль: «ГНИМЦ социальной политики», 2006. – С. 10-25.

