

на правах рукописи

Плющ Александр Александрович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЛАСТИ
КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Синцов Глеб Владимирович

кандидат юридических наук
Исаева Виктория Юрьевна

Ведущая организация – **ГОУ ВПО «Мордовский
государственный университет
им. Н.П. Огарева»**

Защита диссертации состоится 29 апреля 2010 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» марта 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью совершенствования федеративных отношений в современной России. С принятием Конституции 1993 г. во многом удалось приблизиться к гармонизации как самой модели федерализма, так и фактических отношений Федерации и ее субъектов, но пока еще не добиться этого в необходимой мере. Не случайно Президент РФ в своем послании Федеральному собранию РФ указал на важность достижения оптимального баланса в разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами, особо отметив нерешенность проблемы эффективного взаимодействия федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ¹.

Общепризнано отсутствие в отечественном конституционном праве единой концепции конституционно-правового статуса субъектов РФ. Незрелым является и действующее законодательство, регулирующее вопросы федеративных отношений, и, в частности, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, формы и процедуры разграничения компетенции по предметам совместного ведения. В связи с этим важное значение приобретает исследование особенностей конституционно-правового статуса субъектов РФ. Разработка вопросов статуса субъектов РФ в контексте современной конституционной теории позволяет уточнить ряд характеристик, расширить представления о сути и перспективах развития федеративных отношений. Формирование на основе изучения норм Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, судебной практики концепции конституционно-правового статуса субъектов РФ и разработка в соответствии с ней практических рекомендаций федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов РФ является одной из актуальных и приоритетных задач современной российской науки конституционного права.

Важное значение имеет комплексное исследование конституционно-правового статуса субъекта РФ – Пензенской области. Следует отметить, что

¹ Российская газета. 2008. 6 ноября.

Пензенская область имеет значительный опыт трансформации статуса, не получивший должного научного анализа. Вместе с тем изучение формирования и развития конституционно-правового статуса данного субъекта РФ позволяет обнаружить общие черты и закономерности, присущие такому виду субъектов РФ, как области.

Степень научной разработанности проблемы. Следует отметить, что вопросы конституционно-правового статуса Пензенской области не являлись предметом специального научного исследования. Однако реформирование государственного устройства России, осуществляемое в течение последних пятнадцати лет, способствовало появлению работ по проблемам федерализма, конституционного статуса субъектов РФ, видов субъектов РФ, а также статуса ее конкретных субъектов.

В современной отечественной юридической литературе исследования в области проблем федерализма нашли отражение в работах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Р.Г. Абдулатипова, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, А.А. Безуглова, Л.Ф. Болтенковой, Н.А. Богдановой, В.А. Виноградова, В.В. Володина, И.В. Выдрина, В.В. Гошуляка, Ю.А. Дмитриева, Т.Д. Зражевской, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, Б.С. Крылова, В.А. Кряжкова, В.А. Лебедева, А.Ф. Малого, М. С. Матейковича, М.С. Саликова, А.С. Саломаткина, И.А. Умновой, Д.Л. Суркова, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Проблемы правового статуса субъектов РФ исследовались в трудах С.А. Авакьяна, Р.Г. Абдулатипова, А.А. Безуглова, Л.Ф. Болтенковой, Н.А. Богдановой, В.В. Гошуляка, Н.М. Добрынина, М.В. Золотаревой, Л.М. Карапетяна, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, А.Н. Лебедева, А.А. Ливеровского, В.В. Невинского, С.Л. Сергеевнина, М.С. Саликова, И.А. Умновой, Э.В. Тадевосяна, Б.Н. Топорнина, В.Е. Чиркина и др.

Научные труды вышеперечисленных авторов, безусловно, представляют значительный интерес, в них получили квалифицированную оценку многие важные проблемы правового статуса субъектов РФ. Однако уровень проработки данной тематики в них явно недостаточен для формирования всестороннего и полно-

го представления о конституционно-правовом статусе Пензенской области, что свидетельствует о необходимости комплексного научного исследования проблем конституционно-правового статуса этого субъекта РФ.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и развития конституционно-правового статуса Пензенской области, практика его реализации на современном этапе.

Предметом исследования стали теоретические проблемы развития концепции конституционно-правового статуса субъекта РФ, а также проблемы его нормативной и судебно-правовой регламентации.

Цель исследования заключается в выявлении на основании изучения опыта правового регулирования конституционно-правового статуса Пензенской области, практики его реализации, а также в рассмотрении прикладных проблем правового регулирования при осуществлении законодательной и исполнительной власти, что предопределяет постановку **следующих задач**:

- раскрыть содержание конституционных норм, закрепляющих основополагающие принципы федерализма, определяющих действующую модель федеративных отношений;
- сформулировать на основании законодательства и решений Конституционного суда РФ понятие конституционно-правового статуса субъекта РФ;
- раскрыть содержание основных элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ;
- исследовать исторические этапы развития правового статуса Пензенской области, проанализировать его современное содержание;
- рассмотреть особенности конституционно-правового статуса Пензенской области, раскрыть его структуру, проблемы развития, особенности как субъекта публичных отношений;
- разработать предложения по совершенствованию действующего законодательства по проблемам, изучаемым в диссертационном исследовании.

Методологической основой исследования являются теория познания, диалектический метод познания, главная особенность которого состоит в систем-

ном и комплексном подходе к изучаемому явлению. Из научных методов исследования применялись формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный 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 РФ, федеральное законодательство, Устав Пензенской области и других субъектов Российской Федерации, законодательство Пензенской области, решения Конституционного суда РФ, документы и материалы, в том числе в периодических изданиях, относящиеся к теме исследования.

Научная новизна диссертации состоит в том, что впервые на монографическом уровне дается понятие и структура конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, а так же историко-правовые особенности развития статуса Пензенской области. Выявлены гарантии и правовые ограничения конституционно-правового статуса Пензенской области как субъекта РФ. Раскрыты наиболее существенные элементы конституционно-правового статуса Пензенской области, а так же круг предметов ведения области, правовые условия их реализации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Сущностной характеристикой федерации является децентрализация государственной власти, поэтому главной является проблема разделения и взаимосвязи государственной власти федерации и государственной власти ее субъектов. Содержательная особенность субъектов федеративного государства заключена не только в децентрализации государственной власти, но и в том, что субъекты федерации выступают в качестве системообразующих ее элементов, принимая участие в решении общегосударственных вопросов.

2. Сформулировано авторское определение конституционно-правового статуса субъекта РФ. Полагаем, что под ним следует понимать совокупность правовых отношений субъекта РФ с самой Федерацией, ее субъектами, субъектами ме-

ждународного права, местным самоуправлением, гражданами, урегулированных Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, а также решениями Конституционного суда РФ.

3. Структура конституционно-правового статуса субъекта федерации может быть представлена следующим образом: определение субъекта федерации и его признаки (представляющие собой абсолютные права и обязанности субъекта); права и обязанности субъекта во взаимоотношениях с иными субъектами права (федерацией, иными субъектами федерации, местным самоуправлением, субъектами международного права, индивидами); гарантии конституционно-правового статуса субъекта федерации.

4. Изучение истории развития правового статуса Пензенской области позволяет сделать заключение о его поэтапном изменении и развитии на протяжении пребывания данного субъекта в составе РФ. Следует выделить три таких этапа. На первом этапе Пензенская область являлась административно-территориальной единицей (1918 – 1992 гг.); на втором этапе она преобразуется в субъект Федерации как автономное образование, имея более ограниченные права по сравнению с республиками (1992 – 1993 гг.); на третьем этапе начинается формирование Пензенской области как равноправного субъекта РФ (с 1993 г.). На каждом из этапов статус области обладал собственным набором характерных черт, которые определялись действовавшей на тот момент конституцией.

5. Под правовыми способами обеспечения конституционно-правового статуса субъектов РФ следует понимать приемы и методы, применяемые для гарантирования его реального осуществления. К таким способам относятся, во-первых, обеспечение как предоставление благ и создание условий, во-вторых, охрана, понимаемая как недопущение нарушения статуса, и, в-третьих, защита, связанная с восстановлением тех или иных элементов нормативно закрепленного правового состояния субъекта. Совокупно данные способы обеспечения конституционно-правового статуса субъекта РФ выступают его гарантиями. В диссертации предложена авторская классификация гарантий обеспечения конституционно-правового статуса субъектов РФ.

6. Государственная власть субъектов Федерации не имеет абсолютного характера даже в рамках территории, на которую распространяется её действие. Она ограничена полномочиями федеральной государственной власти, в том числе её структурных подразделений, находящихся на территории субъектов РФ (внутренних дел, юстиции, федеральных судов и т.д.), которая в целом занимает доминирующее, верховное положение по отношению к власти субъектов Федерации. Это проявляется также в осуществлении федеральной государственной властью различных форм контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации и возможности привлечения субъекта Федерации (орган законодательной власти, высшее должностное лицо) к конституционно-правовой ответственности, основания и формы которой установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

7. Конституция РФ содержит гибкую модель распределения предметов ведения. Ее подходы к структуре и содержанию сфер ведения представляются обоснованными. Вместе с тем сохраняются спорные моменты в распределении предметов ведения и полномочий на уровне федерального законодательства, особенно по предметам совместного ведения. Этим во многом объясняется «незавершенность» законодательного определения предметов ведения субъектов РФ, в том числе Пензенской области. В связи с этим необходима разработка законодательных критериев пределов федерального и регионального регулирования. Представляется необходимым сужение сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов и расширение сфер ведения субъектов РФ.

8. Анализ законодательства и практики свидетельствует о том, что исполнительная власть в Пензенской области занимает ведущее место в системе органов государственной власти. Правовой статус губернатора Пензенской области соответствует действующему федеральному законодательству и законодательству области. Он наделен обширными полномочиями, координирует деятельность органов власти, находящихся на территории области, и непосредственно возглавляет высший исполнительный орган Пензенской области. В целях усиления ответст-

венности губернатора Пензенской области полагаем необходимым законодательное закрепление права граждан области подавать петиции в Законодательное собрание с ходатайством о вынесении недоверия высшему должностному лицу, с установлением обязанности данного органа принять соответствующее решение.

9. В Пензенской области сложилась весьма развитая система законодательства. В сложившейся системе нормативно-правовых актов Пензенской области выделяются три уровня: собственно законодательство (Устав и законы Пензенской области); договоры (соглашения); подзаконные нормативные правовые акты. Особое место в иерархии нормативных правовых актов Пензенской области занимает Устав, обладающий высшей юридической силой по отношению к иным нормативным правовым актам, принимающимся (издающимся) на территории Пензенской области органами государственной власти области и органами местного самоуправления. Положения Устава области соответствуют положениям Конституции РФ и федерального законодательства. Вместе с тем следует отметить, что предусмотренная Уставом области процедура инициирования изменений данного акта населением области не получила окончательного закрепления.

10. Анализ законодательства Пензенской области свидетельствует о важности для данного субъекта Федерации наличия собственной символики. В Пензенской области осуществлено законодательное регулирование официальной символики по традиционному для большинства субъектов трехэлементному типу – герб, флаг, гимн. Вместе с тем процесс правового регулирования региональной символики остался не завершенным. Основными проблемами являются следующие: во-первых, в законах Пензенской области нет единого концептуального подхода к определению своих символов; во-вторых, необходимо устранить недостатки и привести в соответствие с положениями Конституции РФ (ст. 14) содержание (изображение) флага; в-третьих, органам государственной власти следует завершить процедуру внесения официальных символов Пензенской области в Государственный геральдический регистр.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется сделанными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе

предложениями, а так же в возможности использования ее результатов при дальнейшем развитии общей концепции конституционно-правового статуса субъектов РФ, в практике деятельности органов государственной власти.

Выработанные автором научные положения и выводы могут быть использованы при совершенствовании законодательства Пензенской области. Они могут служить основой для разработки спецкурса, посвященного конституционно-правовому статусу Пензенской области, использоваться в высших учебных заведениях при подготовке и повышении квалификации в сфере юриспруденции.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых дисциплин ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет». Основные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, нашли отражение в пяти публикациях, подготовленных автором, в том числе в журнале, рекомендованном ВАК Минобрнауки России. Отдельные проблемы, исследованные в диссертации, докладывались и обсуждались на межвузовских научных конференциях и семинарах, проводившихся в ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет» (2006-2009 гг.) и ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» (2008-2009 гг.). Отдельные выводы и положения, содержащиеся в диссертации, внедрены в учебный процесс и используются в деятельности юридического факультета ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет», кафедры истории и социальных наук ГБОУ ДПО «Пензенский институт развития образования», при чтении учебной дисциплины «Конституционное право России», ряда специализированных курсов по государственно-правовой специализации. Отдельные материалы представленного исследования используются также в деятельности Центра правовой поддержки ПРОО «Союз юристов Пензенской области».

Структура диссертации обусловлена кругом вопросов, позволяющих раскрыть тему и обеспечивающих освещение анализируемого материала, источников и формулируемых выводов. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы; показана степень научной разработанности и научной новизны диссертационной работы; сформулированы цель и задачи, выносимые на защиту положения; отражены теоретическая и методологическая база исследования, практическая значимость работы; приведены сведения по апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава «Теоретические и исторические основы конституционно-правового статуса области как субъекта Российской Федерации», состоящая из четырех параграфов, посвящена исследованию теоретико-исторических аспектов конституционно-правового статуса субъектов РФ.

В первом параграфе **«Понятие и структура конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации»** анализируется категория «субъект федерации», природа федеративного государства; исследуется соотношение понятий «правовой статус», «конституционный статус», «конституционно-правовой статус»; раскрываются основные подходы к определению структурного содержания конституционно-правового статуса субъекта РФ.

При рассмотрении сущности понятия конституционно-правового статуса субъекта РФ диссертантом делается вывод о необходимости обращения к анализу сущностных характеристик как субъектов федерации, так и в целом федеративного государства.

Изучение работ отечественных ученых-конституционалистов, посвященных вопросу определения сущности федеративного государства, позволяет выделить наиболее важные качества федеративного государства. Одной из главных сущностных характеристик федерации является децентрализация государственной власти. В федеративном государстве образуются два уровня государственной власти. Поэтому главной является проблема разделения и взаимосвязи государственной власти федерации и государственной власти ее субъектов. По мнению диссертанта, сущность субъектов федеративного государства заключается не только в децентрализации государственной власти, но и в том, что субъекты федерации вы-

ступают в качестве системообразующих ее элементов, принимая участие в решении общегосударственных вопросов.

С проблемой определения сущности субъекта федерации тесно связан вопрос о том, считается ли субъект федерации государством или государственным образованием. Диссертант полагает, что субъект федерации следует рассматривать как обладающее государственной властью не суверенное государственное образование, входящее в состав федерации.

При исследовании вопроса правового положения субъектов РФ применяют понятия «правовой статус», «конституционный статус», «конституционно-правовой статус», трактовка которых, судя по анализу отечественной литературы, различна. Автор придерживается позиции о необходимости четкого разграничения этих понятий, поскольку они различаются по объему правового регулирования.

Своеобразие субъектов РФ обуславливается наличием различных правовых отношений. Такие отношения многообразны и включают не только отношения между Федерацией в целом и ее субъектом, но и взаимоотношения субъектов Федерации с иными субъектами национального и международного права. Сложная динамика федеративных отношений требует системности, упорядоченности. Именно Конституция РФ определяет основные параметры общественных отношений, внося стабильность и обеспечивая правовое единообразие. Все субъекты РФ вне зависимости от их наименования (титульных, государственно-территориальных особенностей) получили одинаковый конституционный статус.

Конституционно-правовой статус включает в себя характеристики, которые определены Конституцией РФ, федеральными законами, договорами (соглашениями) субъектов РФ, их конституциями (уставами), а также решениями Конституционного суда РФ, в которых формируется конституционно-правовая доктрина статуса субъекта РФ. Закрепление конституционно-правового статуса обусловлено как федеральным конституционно-правовым регулированием, так и регулированием со стороны самих субъектов РФ. По своему содержанию конституционно-

правовой статус характеризуется большей детализацией в сравнении с конституционным статусом.

В ходе исследования предложено авторское определение понятия конституционно-правового статуса субъекта РФ. Это совокупность правовых отношений субъекта РФ с самой Федерацией, ее субъектами, субъектами международного права, местным самоуправлением, гражданами, урегулированных Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, а также решениями Конституционного суда РФ.

По вопросу содержания конституционно-правового статуса субъекта РФ в науке конституционного права нет единства мнений. Многие авторы рассматривают конституционно-правовой статус как совокупность прав и обязанностей. В результате проведенного исследования делается вывод о том, что структуру конституционно-правового статуса субъекта федерации образуют: определение субъекта федерации и его признаки (представляющие собой абсолютные права и обязанности субъекта); права и обязанности субъекта во взаимоотношениях с иными субъектами права (федерацией, иными субъектами федерации, местным самоуправлением, субъектами международного права, индивидами); гарантии конституционно-правового статуса субъекта федерации.

Второй параграф **«Историко-правовые особенности развития статуса Пензенской области»** посвящен исследованию исторических особенностей и факторов, оказавших влияние на формирование и развитие правового статуса Пензенской области.

Закреплению в Конституции РФ конституционно-правового статуса субъектов РФ предшествовал исторический путь преобразований каждого государственно-территориального образования. В этом плане Пензенская область имеет собственную историю, которая во многом обусловлена общим ходом развития государственности России.

Статус Пензенской области эволюционировал, пройдя ряд этапов на протяжении пребывания данного субъекта в составе РФ. По мнению диссертанта, можно выделить три таких этапа. На первом этапе Пензенская область являлась адми-

нистративно-территориальной единицей (1918 – 1992 гг.); на втором этапе она преобразуется в субъект Федерации как автономное образование, имея более ограниченные права по сравнению с республиками (1992 – 1993 гг.); на третьем этапе начинается формирование Пензенской области как равноправного субъекта РФ (с 1993 г.). На каждом из этапов статус области обладал собственным набором характерных черт.

Процесс преобразования статуса Пензенской области из административно-территориальной единицы в субъект Федерации связан с периодом перестройки, когда начался процесс децентрализации управления. Юридически изменения правового статуса Пензенской области определены «Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31 марта 1992 г. Права областей и краев расширились и обеспечивались целым рядом гарантий, была разграничена компетенция между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти областей и краев. Областные, краевые Советы народных депутатов получили право на собственное правовое регулирование.

В то же время во взаимоотношениях с федеральной властью у областей, краев сохранились элементы централизованного руководства, характерные для унитарных государств. Была закреплена процедура регистрации учредительных актов - уставов областей и краев; предусматривалось право отмены незаконных актов областных, краевых органов государственной власти и управления и др.

Современный конституционно-правовой статус Пензенской области в формально-юридическом плане установлен Конституцией РФ и определяется также Уставом Пензенской области (ст. 66 Конституции РФ).

Конституция РФ 1993 г. провозгласила принцип равноправия субъектов федерации и тем самым закрепила иной статус областей, чем это было установлено Федеративным договором. Так же как и республики, все остальные субъекты получили право: на создание системы законодательства (ст. 76); самостоятельное

определение системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами (ст. 77); наличие собственных предметов ведения (ст. 73); одинаковое разграничение предметов совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72). Анализ преобразований федеративных отношений последних лет показывает, с одной стороны, наличие тенденции централизации, а с другой – расширение прав краев, областей и постепенное выравнивание их прав с республиками.

Третий параграф **«Гарантии конституционно-правового статуса Пензенской области»** посвящен исследованию проблем правового обеспечения статуса субъекта РФ.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Пензенской области, как и других субъектов РФ, являются гарантии прав и их осуществления. В Конституции РФ это понятие не получило развернутого определения и закрепления. В действующем праве гарантии субъектов РФ рассредоточены в различных правовых актах, и прежде всего федеральных законах.

Гарантии как условия, средства и способы обеспечения статуса различаются по их специальному назначению и воздействию на общественные отношения. Правовые условия часто выступают как конституционные принципы, всеобщность и универсальность которых заключается в том, что они составляют правовую гарантию конституционно-правового статуса любого субъекта. Наиболее общей гарантией, имеющей наивысшую юридическую силу, является конституционный строй РФ и его принципы.

Правовые средства, включенные в систему гарантий, воздействуют на правовое положение субъектов конституционного права, прежде всего, через учреждение последних, установление их статуса и определение правового механизма его реализации. При этом используются нормативные инструменты обеспечения конституционно-правового статуса тех или иных субъектов. Правовые средства могут быть представлены как закрепленные в нормативных правовых актах права субъекта права, которым корреспондируются обязанности других субъектов права.

Непосредственное участие субъектов РФ в формировании общефедеральной воли является одним из действенных средств обеспечения их стабильного правового статуса. Это осуществляется, в частности, через палату Совета Федерации Федерального собрания, состоящую из представителей субъектов РФ.

Под правовыми способами обеспечения конституционно-правового статуса субъектов следует понимать приемы и методы, применяемые для гарантирования его реального осуществления, сопряженные с определенными действиями и предполагающие результаты, которые в данном случае должны быть достигнуты. К таким способам относятся, во-первых, обеспечение как предоставление благ и создание условий, во-вторых, охрана, понимаемая как недопущение нарушения статуса, и, в-третьих, защита, связанная с восстановлением тех или иных элементов нормативно закрепленного правового состояния субъекта РФ.

Внушительный перечень гарантий прав субъекта РФ свидетельствует о том, что в Конституции РФ и федеральном законодательстве этому элементу статуса субъекта РФ уделено достаточное внимание. Некоторые из них активно используются (например, право законодательной инициативы, право обращения в Конституционный суд РФ), другие не реализуются в полной мере (например, принятие федеральных законов по вопросам совместного ведения с учетом мнения регионов). В диссертации доказано, что в контексте процесса «централизации» происходит постепенное снижение гарантий субъектов РФ.

Четвертый параграф **«Ограничения конституционно-правового статуса Пензенской области»** посвящен изучению правовых ограничений конституционно-правового статуса Пензенской области как субъекта РФ.

Конституцией РФ установлен целый ряд основополагающих принципов, которые определяют конституционно-правовой статус субъектов РФ. К ним, прежде всего, относятся: равноправие субъектов РФ; государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения РФ и ее субъектов (ст. 5). Эти конституционные принципы являются не только ориентиром, руководящими указаниями для построения и реализации конституционно-правового статуса самими субъектами Федерации, но и одновременно

выступают теми пределами, которые не могут быть преодолены, изменены как субъектами РФ, так и самой Федерацией.

Особым вопросом, непосредственно затрагивающим конституционно-правовой статус субъектов РФ, является вопрос о суверенитете. Весьма остро этот вопрос стоял в период «парада суверенитетов» республик в начале 90-х гг. Официальная правовая оценка по вопросу государственного суверенитета была дана в постановлении Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Рассматривая федерацию России как плод эволюционно-исторического государственного развития, Конституционный суд усматривает её юридические основы в действующей Конституции РФ. Субъекты Федерации, не являясь суверенными государственными образованиями, вместе с тем обладают государственной властью. Она воплощается в органах публичной власти, избираемых (формируемых) населением соответствующего субъекта РФ.

Государственная власть субъектов Федерации не имеет абсолютного характера даже в рамках территории, на которую распространяется её действие. Она ограничена полномочиями федеральной государственной власти, в том числе её структурных подразделений, находящихся на территории субъектов РФ (внутренних дел, юстиции, федеральных судов и т.д.), которая в целом занимает доминирующее, верховное положение по отношению к власти субъектов Федерации. Это проявляется также в осуществлении федеральной государственной властью различных форм контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации и возможности привлечения субъекта Федерации (орган законодательной власти, высшее должностное лицо) к конституционно-правовой ответственности, основания и формы которой установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

¹ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом, можно заключить, что взаимоотношения федеральной государственной власти и государственной власти субъектов Федерации построены на отношениях субординации, где последняя имеет подчиненный характер.

Сложным вопросом является реализация принципа разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами. На практике установление сфер правового регулирования РФ и сфер правового регулирования субъектов РФ по указанным предметам ведения осложнено рядом факторов. В Конституции РФ четко не установлены процедуры разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, исчерпывающе не определены правовые основы разграничения полномочий.

Таким образом, конституционно-правовой статус субъектов РФ имеет ограниченный характер в силу основополагающих принципов Конституции РФ и суверенитета РФ. Последний не имеет ограничений или изъятий, а представляет собой необходимый качественный признак РФ как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Вторая глава «Элементы конституционно-правового статуса Пензенской области» состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе **«Предметы ведения и полномочия Пензенской области»** анализируется круг предметов ведения области, правовые условия их реализации.

Одной из проблем федеративных отношений является выявление четко определенного круга предметов ведения и полномочий субъектов РФ. Она осложнена, во-первых, наличием совместного ведения РФ и ее субъектов, а во-вторых, закреплением предметов ведения субъектов РФ по «остаточному» принципу. Усложняет ситуацию и наличие терминологической неясности по данному вопросу.

Приоритетностью в процессе разграничения компетенции по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов обладают федеральные законы. Ключевым конституционно-правовым аспектом регулирования здесь является определение оптимального соотношения объема федерального и регионального за-

конодательства. Однако общие законодательные критерии пределов федерального и регионального регулирования по предметам совместного ведения отсутствуют, единые методологические подходы здесь не разработаны. Поэтому для российской юридической практики этот вопрос является наиболее актуальным. По мнению диссертанта, федеральные законы по предметам совместного ведения и полномочий должны иметь рамочный характер.

В настоящее время в основу законодательного регулирования полномочий федеральных и региональных органов государственной власти положен принцип распределения бюджетного финансирования, что нашло отражение в Уставе Пензенской области (ст. 14). В целях реализации полномочий органы государственной власти Пензенской области имеют право принимать законы и иные нормативно-правовые акты. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ должны определяться, в частности, объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для реализации данных полномочий.

Сохраняются спорные моменты в распределении предметов ведения и полномочий на уровне федерального законодательства, особенно по предметам совместного ведения. Этим во многом объясняется «незавершенность» законодательного определения предметов ведения субъектов РФ, в том числе Пензенской области. Несовершенной является идентификация предметов ведения. В связи с этим необходима разработка законодательных критериев пределов федерального и регионального регулирования. Представляется необходимым сужение сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов и расширение сфер ведения субъектов РФ. Корректировка сложившихся проблем возможна путем формирования законодательного механизма совместной реализации, а также дифференцированного разграничения полномочий. Необходима выработка единого подхода, при котором распределение предметов ведения и полномочий мыслится как динамическое, осуществляемое в зависимости от структурных изменений во внутригосударственных отношениях.

Второй параграф «Система органов государственной власти Пензенской области» посвящен исследованию одного из основных элементов конституционно-правового статуса Пензенской области – органам государственной власти.

Отмечается, что организация государственной власти Пензенской области в целом соответствует положениям Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Устава Пензенской области. В соответствии с данными нормативными правовыми документами Законодательное собрание Пензенской области определено по статусу как законодательный (представительный) орган государственной власти. Такой же подход отражен в уставах других областей субъектов РФ. Законодательное собрание Пензенской области, согласно Уставу, является высшим органом (ст. 17) государственной власти. Однако это не означает, что представительные органы муниципальных образований подчинены Законодательному собранию. Понятие «высший орган» вытекает из принципа разделения властей, в соответствии с которым главное место среди органов отводится законодательной власти. При этом каждая из ветвей власти (законодательная, исполнительная, судебная) обладает своей компетенцией.

Внутренняя организация Законодательного собрания Пензенской области достаточно типична. В структуре Законодательного собрания, согласно ст. 19 Устава, создаются: президиум, постоянные комитеты, комиссии, рабочие группы. Речь идет о коллективных образованиях, формируемых депутатами законодательного органа. Исходя из принципов целесообразности и эффективности, областной парламент может самостоятельно определять свою структуру. Регламент Законодательного собрания области предусматривает возможность видоизменять внутреннюю структуру областного парламента.

В диссертации анализируется компетенция Законодательного собрания. Приведена классификация его полномочий, среди которых выделяются несколько основных групп полномочий: уставное (государственное) строительство; экономическое и социально-культурное строительство; внешние сношения. Особенно

сти Законодательного собрания проявляются в определении полномочий, в структуре, в количестве депутатов, в формах взаимодействия с исполнительной властью.

Статус губернатора Пензенской области определен Уставом области и получил развитие в Законе Пензенской области от 10 апреля 2006 г. «О губернаторе Пензенской области»¹. Полномочия губернатора Пензенской области достаточно обширны. Их можно классифицировать следующим образом: представительские полномочия, полномочия по взаимодействию с Законодательным собранием, полномочия в сфере непосредственной организации исполнительной власти области, координационные полномочия с иными органами власти.

Следует отметить, что Уставом области предусмотрена должность Председателя Правительства. Таким образом, в Пензенской области применена «компромиссная» модель организации исполнительной власти, когда, с одной стороны, высшее должностное лицо возглавляет высший исполнительный орган, с другой – предусматривается должность руководителя высшего исполнительного органа – Председателя Правительства.

По мнению диссертанта, одним из важных является вопрос об ответственности губернатора перед населением области. Граждане, проживающие на территории области, должны иметь возможность высказаться о результатах его деятельности. Логично было бы закрепить в Федеральном законе право граждан соответствующего субъекта РФ подавать петиции в законодательный орган с ходатайством о вынесении недоверия высшему должностному лицу, с установлением обязанности данного органа принять соответствующее решение.

Высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Пензенской области является Правительство Пензенской области. Одна из главных его задач заключена в обеспечении исполнения на территории Пензенской области Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, Устава области и иных нормативных правовых актов Пензенской области (ст. 41 Устава). Структура, порядок формирования и организация дея-

¹ Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2006. № 32. Ч. 1. Ст. 183.

тельности Правительства Пензенской области устанавливаются Уставом области, Законом Пензенской области от 22 декабря 2005 г. «О Правительстве Пензенской области»¹, Законом Пензенской области от 20 сентября 2005 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Пензенской области»². В систему исполнительных органов государственной власти Пензенской области входят: Правительство Пензенской области, иные исполнительные органы государственной власти (иные органы исполнительной власти) Пензенской области (ст. 1). Структура исполнительных органов государственной власти Пензенской области определена Постановлением губернатора Пензенской области от 26 октября 2005 г. «О структуре исполнительных органов государственной власти Пензенской области»¹.

Правительство в первую очередь подотчетно губернатору Пензенской области. Однако по ряду вопросов Правительство ответственно перед Законодательным собранием области, и в частности по вопросам соблюдения и исполнения законов области, исполнения областного бюджета, соблюдения порядка управления и распоряжения собственностью Пензенской области. В диссертации отмечается, что исполнительная власть в Пензенской области занимает ведущее место в системе органов государственной власти. По мнению диссертанта, в связи с увеличением объема полномочий исполнительной власти Пензенской области требуется расширение контрольных полномочий Законодательного собрания Пензенской области. В региональном законодательстве должна быть закреплена правовая регламентации контрольной функции регионального парламента.

Пензенская область участвует в формировании института мировых судей и, таким образом, оказывает влияние на формирование судебной власти в России. Согласно Федеральному закону «Об общем количестве мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»² в Пензенской области определено 75 мировых судей и судебных участков. В соответствии с данным Законом был принят Закон Пензенской области «О создании должностей мировых

¹ Пензенские губернские ведомости. 2005. № 30. С. 54.

² Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2005. № 27. Ч. 1. Ст. 109.

судей и судебных участков в Пензенской области»³, распределяющий количество должностей по городам и районам Пензенской области, а также устанавливающий границы судебных участков.

Возрождение института мировых судей следует признать положительным явлением общего хода судебной реформы в РФ, поскольку это отвечает одному из ключевых конституционных принципов - доступности правосудия. Создание эффективной мировой юстиции позволит обеспечить укрепление законности на всей территории Российского государства, защиту прав личности с позиций демократических принципов правового государства.

В третьем параграфе **«Устав и законодательство Пензенской области»** анализируется действующая система законодательства области.

Отмечается, что федеральное право устанавливает общие принципы формирования и действия всей системы законодательства государства, включая законодательство субъектов РФ, выстраивает различные параметры (форму, уровень юридической силы, сферу действия законодательства субъектов РФ).

В диссертации выделены следующие уровни законодательства Пензенской области: законодательство (Устав и законы области); договоры и соглашения; подзаконные нормативные правовые акты. В контексте широкого понимания термина «законодательство» совокупность правовых актов субъектов Федерации может быть обозначена как «система законодательства Пензенской области».

Основным законом Пензенской области является Устав. В иерархии нормативных правовых актов Пензенской области он занимает особое место. Оно определяется, прежде всего, высшей юридической силой Основного закона Пензенской области (ч. 2, ст. 11). Нормы Устава обладают более высокой юридической силой, чем нормы иных нормативных правовых актов, которые принимаются (издаются) на территории Пензенской области органами государственной власти области и органами местного самоуправления. Вместе с тем Устав области, его по-

¹ Пензенские губернские ведомости. 2005. № 25.С. 74.

² СЗ РФ. 2008. № 1. Ч. 1. Ст. 1

³ Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2000. № 15. Ст.12.

ложения не могут противоречить Конституции РФ, а также федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения.

Наиболее важную роль Устав Пензенской области играет в закреплении статуса области, который определяется исходя из положений Конституции РФ. Устав Пензенской области закрепляет принципы и систему органов государственной власти Пензенской области; дает общую характеристику областной системы законодательства; устанавливает основы правового регулирования официальных символов и административно-территориального деления области; закрепляет предметы ведения области; регулирует вопросы организации и деятельности судебной власти, вопросы экономической основы области; определяет условия осуществления местного самоуправления в области и др.

Наряду с Уставом Законодательное собрание области принимает законы Пензенской области. Особое положение законов области в сравнении с другими правовыми актами определяется рядом свойств. Наиболее важным из них является высшая юридическая сила законов области. Все иные правовые акты должны быть изданы в соответствии с этими законами и не могут им противоречить. В свою очередь, законы области не должны противоречить Уставу. Согласно ч. 2, ст. 11 Устава области, законы Пензенской области, иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти Пензенской области, органами местного самоуправления, не должны противоречить Уставу Пензенской области.

В диссертации отмечается, что современное законодательство Пензенской области имеет многоотраслевой характер. Если в начале 90-х гг. оно развивалось в основном в области государственного строительства, то сегодня законами регулируются бюджетные, налоговые, административные, муниципальные, социальные и иные отношения. Необходимо признать, что сложилась определенная диспропорция в отраслях законодательства Пензенской области. В достаточной степени сформировано уставное и административное законодательство, динамично развивается законодательство в сфере местного самоуправления, гораздо медленнее – социальное законодательство, законодательство, касающееся вопросов окружаю-

щей среды. В связи с этим, полагаем, необходимо активизировать развитие социального и природоохранного законодательства.

В четвертом параграфе **«Наименование и территория Пензенской области»** исследуется вопрос о наименовании субъекта Российской Федерации и проблемы его территориальности.

Отмечается, что закрепление в юридических актах официального наименования субъекта РФ отражает не только историю становления субъекта Федерации, но форму его публично-территориальной организации в рамках РФ.

Анализ наименований субъектов РФ показывает, что формирование наименований осуществлялось в соответствии со статусом субъекта внутри Федерации, на основе обращения к трем основным составляющим: населению, территории и форме властной организации. Официальное наименование субъекта РФ состоит из двух частей: индивидуализирующей и дополнительной (указание на вид субъекта). По мнению диссертанта, эти части официального наименования субъектов РФ имеют равное политико-правовое значение. В отличие от республик, автономных округов, автономной области, наименование областей тесно связано с территориальным принципом построения РФ. Непосредственно наименование Пензенской области образовано от наименования административного центра. Это характерно для преобладающего большинства областей и краев. В диссертации анализируется Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. «О наименовании географических объектов»¹, иные нормативные правовые акты, регулирующие процедуру изменения наименования субъекта РФ.

Административно-территориальное устройство Пензенской области регулируется Уставом Пензенской области, а также Законом Пензенской области от 9 марта 2005 г. «Об административно-территориальном устройстве Пензенской области», который определяет порядок решения вопросов, связанных с административно-территориальным устройством Пензенской области¹. В диссертации исследуются вопросы правового регулирования территориальной организации области,

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст.5718.

¹ Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2005. № 24. Ст. 137.

в том числе раскрываются особенности города Заречный, который обладает статусом закрытого административно-территориального образования. В целом административно-территориальное устройство Пензенской области основывается на принципах: обеспечения целостности территории Пензенской области; учета исторически сложившейся системы расселения жителей Пензенской области; создания условий для социально-экономического развития Пензенской области, ее административно-территориальных образований, обеспечения населению благоприятной среды обитания.

Таким образом, наименование, территория и административно-территориальное устройство Пензенской области являются важнейшими характеристиками ее конституционно-правового статуса, основой ее существования, построения и функционирования системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Важно, что данные вопросы обстоятельно урегулированы как в Уставе Пензенской области, так и специальном законе области.

В пятом параграфе **«Официальные символы Пензенской области»** анализируются вопросы правового регулирования символики субъекта РФ.

Символика субъектов федерации имеет важное значение для формирования регионального самосознания. Об этом убедительно свидетельствует законодательство субъектов РФ. В преамбуле Закона Пензенской области от 18 ноября 2002 г. «О флаге Пензенской области» декларируется, что данный областной закон принят «исходя из преемственности исторических традиций»². Схожая формулировка содержится в Законе Пензенской области от 14 января 1999 г. «О гербе Пензенской области»³.

На основе изучения законодательства субъектов РФ по вопросам символики в диссертации представлена классификация определения символов в региональных законах. Многообразие подходов субъектов РФ к определению своей символики порождает вопрос о наиболее адекватном, верном с правовой точки зрения

² Там же. 2002. № 5. Ст. 94.

³ Там же. 1999. № 6. Ст.189.

обозначении статуса региональной символики. Это имеет важное значение, поскольку здесь прослеживается взаимосвязь с положением о статусе субъекта РФ.

По мнению диссертанта, субъекты РФ при учреждении своей символики могут придавать ей лишь статус официальной. Определяя символ в качестве официального, субъект РФ устанавливает его статус как формального, определенного, принятого государственной властью субъекта РФ и используемого в служебных, церемониальных, торжественных и других целях на уровне субъекта РФ. Данное разграничение в определениях ведет к четкому пониманию статуса государственной символики РФ и официальной символики ее субъектов.

Процесс становления и развития законодательства о символике в субъектах РФ характеризуется длительностью работы над геральдическими символами, длительностью прохождения законов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ, а также внесением в дальнейшем большого количества изменений и дополнений в них. В большинстве субъектов РФ возникли также трудности с внесением символов в Государственный геральдический регистр РФ.

В целом следует признать, что в Пензенской области осуществляется законодательное регулирование официальной символики по традиционному для большинства субъектов трехэлементному типу – герб, флаг, гимн. Основными проблемами являются следующие. Во-первых, в законах Пензенской области нет единого концептуального подхода к определению своих символов. Полагаем, что в законах должно быть воспроизведено положение ст. 10 Устава Пензенской области, где говорится об официальных символах Пензенской области. Во-вторых, должны быть устранены недостатки и приведено в соответствие с положениями Конституции РФ, в частности ст. 14, содержание (изображение) флага. В-третьих, органам государственной власти следует завершить процедуру внесения официальных символов Пензенской области в Государственный геральдический регистр.

В заключении кратко сформулированы выводы и подведены итоги диссертационного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях и журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации

1. Плющ А. А. О гарантиях конституционно-правового статуса области // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 1. С. 16-20. – 0,5 п.л.
2. Плющ А. А. Экономические и социальные основы уставного строя Пензенской области // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 1. С. 20-22. – 0,4 п.л.

Публикации в иных рецензируемых научных изданиях

3. Плющ А. А. Слагаемые конституционно-правового статуса Пензенской области как субъекта Российской Федерации // Актуальные проблемы Российского права на современном этапе: сб. ст. VII Всерос. НПК. – Пенза: Приволжский дом знаний, 2008. С. 67 – 71. – 0,3 п.л.
4. Плющ А. А. К вопросу о понятии «конституционно-правовой статус» субъекта Российской Федерации // Науч.-метод. сб. (по материалам 50-й науч.-метод. конф.). – Пенза: ПАИИ. – 2009. – № 37. С. 199 – 204 – 0,4 п.л.
5. Плющ А. А. Государственно-правовое обучение военнослужащих как фактор обеспечения безопасности объектов военного назначения // Науч.-метод. сб. (по материалам 51-й науч.-метод. конф.). – Пенза: ПАИИ. – 2010. – № 38. С. 108 – 115. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 18.03. 2010. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.