

Н. Н. Синдянкин

## К ВОПРОСУ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ

N. N. Sindiankin

## ON FUNCTIONAL COMPONENT OF CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF THE HEAD OF THE REPUBLIC OF MORDOVIA

*На основе анализа теоретических подходов, которые высказывались отечественными государствоведами в научной и учебной юридической литературе, анализа действующего федерального законодательства, законодательства Республики Мордовия автор раскрывает содержание полномочий Главы Республики Мордовия — высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В результате проведенного исследования установлено, что функциональная составляющая конституционно-правового статуса Главы Республики Мордовия — это его полномочия, раскрывающиеся, в том числе, через взаимоотношения с иными субъектами права в системе органов государственной власти, обоснован вывод о возможности систематизации полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** *высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, субъект Российской Федерации, государственный орган, полномочие.*

*On the basis of the analysis of theoretical approaches suggested by Russian political scientists in scientific and educational legal literature, the analysis of the existing federal legislation, the legislation of the Republic of Mordovia, the author reveals the powers of the Head of Mordovia, i.e. the highest official of the constituent entity of the Russian Federation.*

*As a result of the conducted research the author finds out that a functional component of the constitutional legal status of the Head of Mordovia are his powers exercised, in particular, in the relationship with other legal entities in the system of public authorities. The conclusion about a possibility of systematization of powers of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation is justified.*

**Keywords:** *highest official of the constituent entity of the Russian Federation, constituent entity of the Russian Federation, public authority, power.*

Важнейшей составляющей статуса государственного органа является функциональная характеристика, включающая его компетенцию. Она находится в постоянном движении, поскольку требует изменений в соответствии с потребностями развития страны в целом и субъекта РФ в частности. Без динамической составляющей невозможно дать представление о роли органа (должностного лица) в системе политических институтов, его месте в системе разделения власти на региональном уровне. Это добавляет объективности и достоверности информации о нем.

Высшее должностное лицо Республики Мордовия (далее по тексту в том числе — Республика, РМ) в силу выполнения исполнительно-распорядительных функций обладает правами и обязанностями, нашедшими закрепление в Конституции Республики, иных нормативно-правовых актах. Прежде чем рассмотреть их, необходимо обозначить несколько теоретически важных положений [4].

Конструкция «права и обязанности» применяется обычно, когда речь идет о статусе личности или какого-либо общественного (негосударственного) форми-



рования [6]. Сам термин «право» («субъективное право») подчеркивает изначальное отсутствие у правообладателя возможности властно, принудительно добиться от обязанного лица поведения, обеспечивающего реализацию этого права. Такую возможность управомоченное лицо приобретает в результате обращения в компетентный орган (как правило, в суд) за защитой нарушенного права. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Именно поэтому в общей теории права в содержании субъективного права выделяют такой элемент, как право притязания [12, с. 342].

Субъективное право, таким образом, нацелено на удовлетворение частного интереса, и его осуществление полностью зависит от воли управомоченного лица. В случае же публичного интереса, напрямую затрагивающего все общество или его важную часть и имеющего значение для самого существования этого общества, конструкция «прав и обязанностей» не используется. Соответственно изменяется и содержание правового статуса [2].

Компетенция государственного органа, таким образом, предстает как совокупность его полномочий. Д. Н. Бахрах включает в содержание компетенции еще и подведомственность [1, с. 77], что представляется вполне оправданным, поскольку подчеркивает такое обязательное требование к государственной деятельности, как ее направленность. При этом общезначимая цель диктует необходимость осуществления этой деятельности и ее результативность (эффективность). Иными словами, в структуре полномочия ведущим элементом является должностное исполнение. Его неисполнение, естественно, влечет за собой ответственность (как за неправомерные действия или бездействие, так и за недостаточную эффективность), на что совершенно справедливо обратила внимание Н. А. Богданова, рассматривая компетенцию и ответственность в одном блоке, в качестве единого элемента правового статуса.

Компетенция, таким образом, описывает деятельность государственного органа, его динамическую сторону, является его функциональной характеристикой. Однако деятельность не может существовать сама по себе, без того, кто бы ее осуществлял. Это означает, что компетенция, как один из элементов правового статуса, тесно связана с другими его составляющими, а значит, оказывает определяющее воздействие на них и испытывает такое

же влияние с их стороны. Так, компетенция Главы Республики Мордовия (далее по тексту в том числе — Глава, Глава Республики, Глава РМ) обусловлена особенностями его правовой природы как высшего должностного лица, возглавляющего высший исполнительный орган государственной власти Республики [5, ч. 1. ст. 54], и поэтому многие его полномочия (особенно в сфере исполнительной власти), по сути, просто конкретизируют данную норму, поясняют ее смысл. С другой стороны, перед Главой поставлена задача консолидации, обеспечения единства государственной власти в субъекте РФ. Этим объясняется, например, его роль в законодательном процессе. И поэтому же Глава Республики за свои действия несет не только юридическую, но и политическую ответственность в виде риска утраты доверия законодателей. Наличие у Главы РМ определенных полномочий, их характер приводят к необходимости выработки соответствующих форм осуществления — правовых актов, установления их места в системе законодательства и т. д.

Федеративная природа Российского государства предопределила способ закрепления полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Согласно части первой ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Долгое время такого закона не существовало, и субъекты РФ были вынуждены самостоятельно определять систему своих властных органов и устанавливать их полномочия, в том числе касающиеся их взаимоотношений. Значительную роль в этот период играл Конституционный Суд РФ, сформулировавший в своих решениях ряд требований, обязательных для регионального законодателя [9—11]. Однако с принятием 6 октября 1999 года федерального закона [7] (далее по тексту в том числе — закон) этот пробел был восполнен. Следует отметить, что в Республике Мордовия баланс полномочий ветвей власти определялся Конституцией РМ, в которую вносились значительные корректировки по мере появления правовых позиций Конституционного Суда РФ. В последующем изменения определялись содержанием Федерального закона от 6 октября 1999 года.





В настоящее время помимо Конституции РМ, федерального законодательства компетенция Главы Республики определяется и иными нормативными правовыми актами как федерального, так и регионального уровней.

Первое, что можно отметить при сопоставлении этих двух основных источников права, это значительно более подробная регламентация вопросов компетенции в Конституции РМ (33 позиции против 8 в Законе).

Обращает на себя внимание следующий факт. Большинство положений о полномочиях относится к сфере взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти (созыв внеочередного заседания, участие в работе законодательного органа, отдельно — в пункте 1 ст. 6 Федерального закона — закрепленное право законодательной инициативы, а в контексте постановлений Конституционного Суда также и промульгация региональных законов), либо указывает на роль высшего должностного лица в системе государственной власти вообще (представляет субъект РФ) и исполнительной — в частности (формирование высшего исполнительного органа, который, в свою очередь, согласно подпункту «г» пункта 2 ст. 21 Закона, формирует иные органы исполнительной власти субъекта). Все иные возможности высшего должностного лица оказывать влияние на общественную и государственную жизнь на территории региона в пределах, предусмотренных Конституцией РФ (ст. 72, 73), сведены федеральным законодателем к «иным полномочиям...». В целом такой подход представляется вполне оправданным, исходя из требований Конституции РФ и цели федерального закона — установить именно общие принципы организации системы государственной власти субъектов РФ. То есть, во-первых, необходимо было избежать излишней детализации и включить в текст закона только общие принципы — основы построения системы региональных органов власти. А во-вторых, это должны были быть именно принципы организации самой системы, а не ее функционирования, принципы взаимоотношений ветвей власти, а не деятельности отдельных органов. Однако в ходе разработки, принятия и последующего изменения закона от 6 октября 1999 г. достичь этой цели федеральному законодателю не удалось. В литературе в адрес закона высказываются обвинения в излишней детализации, стремлении чрезмерно подробно урегулировать не только вопросы организации системы органов

власти в регионах, но и их деятельность (т. е. то, что входит в круг предметов самостоятельного ведения субъектов). В связи с этим высказываются сомнения относительно соответствия Конституции РФ ряда положений Закона [13].

Конституция РМ почти дословно воспроизводит отдельные положения федерального закона. В частности, ч. 33 ст. 68 Конституции идентична норме пп. «е» п. 7 ст. 18 закона, оставляя перечень полномочий Главы Республики открытым. Часть 3 ст. 68 Конституции РМ во многом повторяет положения пп. «а» п. 7 ст. 18 закона. В соответствии с ней Глава Республики Мордовия представляет Республику Мордовия в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Республики Мордовия.

Вслед за федеральным законом Конституция РМ указывает на право Главы подписывать только два вида документов — договоры и соглашения. И они, во-первых, могут быть заключены с любой из сторон, указанных в норме закона (например, с другим субъектом РФ, с федеральными органами), а во-вторых, нуждаются в обоюдном согласии всех участников отношения, оформляемого этим договором (соглашением).

Обращает на себя внимание норма Конституции РМ, закрепляющая право Главы принимать меры по согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти Республики Мордовия и органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 64). Оценивая ее во взаимосвязи с другой нормой (ч. 14 ст. 68), закрепляющей право Главы отрешать «от должности глав муниципальных образований в случаях, установленных федеральным законом», следует отметить некоторую принципиальную нестыковку. Получается, что Глава Республики, с одной стороны, должен обеспечивать согласованное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, а с другой — обладает императивными полномочиями в отношении глав муниципальных образований. Закономерен вопрос: при наличии императивных начал во взаимоотношениях двух субъектов какова цель взаимодействия (для которого характерно равенство сторон)?

Остальные полномочия, изложенные в законе, также нашли свое отражение

в Конституции РМ, причем, как правило, более конкретное, а иногда и более корректное. Так, согласно федеральному закону, законы субъектов РФ обнародуются высшим должностным лицом, которое удостоверяет обнародование закона путем его подписания или издания специального правового акта. Однако совершенно неясно, что имеет в виду законодатель под «удостоверением» обнародования, если по смыслу самой процедуры любая из этих возможностей (форм удостоверения) — как подписание текста закона, так и издание специального акта — предшествует его непосредственному опубликованию. Факт обнародования, таким образом, может быть подтвержден (удостоверен) лишь путем реальной публикации его полного текста в официально признанных общедоступных источниках. Причем решающее значение здесь имеет именно общедоступность (публичность) источника [8]. Конституция РМ при решении того же вопроса использует более простую и понятную формулировку: «подписывает и обнародует законы Республики Мордовия». Тем самым Конституция РМ, по сути, определяет конкретную форму промугации главой администрации законов, принимаемых Государственным Собранием Республики Мордовия. Ведь федеральный закон предусматривает возможность выбора между двумя способами реализации этого полномочия (подписанием текста закона и изданием специального акта) [3].

В некоторых случаях Конституция РМ не отражает правомочия Главы Республики, которыми федеральный закон наделяет высшее должностное лицо субъекта РФ. Так, пп. «г» п. 7 ст. 18 закона предоставляет высшему должностному лицу право требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Сама процедура подготовки и созыва внеочередного заседания федерального законодательного органа не определена. Используемая им формулировка позволяет предположить, что окончательное решение о созыве, назначении даты внеочередного заседания, определение его повестки принимается не высшим должностным лицом, а специализированным органом (президиумом, спикером и т. п.), создаваемым в структуре законодательного органа в соответствии с законодательством субъекта РФ и наделенным такими полномочиями. Хотя, вероятно, и с учетом мнения высшего должностного лица.

Следует отметить, что федеральный закон действует непосредственно, и Гла-

ва Республики в силу закона обладает правом требования созыва внеочередного заседания законодательного органа Республики. Отсутствие соответствующей записи в Конституции РМ не препятствует этому, хотя такой подход законодателя имеет свою логику. Действительно, процедура назначения и подготовки сессии Государственного Собрания Республики Мордовия строго определена Конституцией и Регламентом. Глава Республики обладает правом внесения в парламент не только проектов республиканских законов, но и обращений, представлений, программ социально-экономического развития. У Главы есть возможность взаимодействовать с Государственным Собранием Республики Мордовия в соответствии с существующими процедурами. Что же касается чрезвычайных ситуаций, то они требуют незамедлительного принятия решений, и для этого у Главы РМ достаточно конституционных полномочий.

Принятие Главой волевого решения о внеочередном созыве сессии в любом случае требует подготовки заседания парламента. Хотя Глава в этом случае вправе установить срок созыва внеочередной сессии, но из этого не следует его право определять круг вопросов, подлежащих рассмотрению Государственным Собранием Республики Мордовия на внеочередной сессии.

Что касается полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по формированию высшего исполнительного органа, а в качестве его руководителя — и иных органов исполнительной власти субъекта (которые в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. закреплены в самом общем виде — пп. «в» п. 7 ст. 18 с учетом требований ст. 24), можно отметить, что из всех предусмотренных в Законе это положение в наибольшей степени конкретизировано в Конституции Республики. Оно предстает в виде ряда полномочий: по назначению должностных лиц исполнительных органов государственной власти области, освобождению их от должности (их отставке), формированию вспомогательных и совещательных органов.

Необходимо, однако, заметить, что ряд положений федерального закона, называемых полномочиями, в строгом смысле таковыми не являются. Полномочие содержит в себе дозволение (правомочие) и долженствование (обязанность). Причем дозволение, т. е. свобода поведения, не может быть безграничной.

Органы современного государства могут действовать только в пределах, установленных для них нормами права,



и только с использованием легитимных методов — в этом, прежде всего, проявляется должествование как элемент, неотъемлемая часть любого властного полномочия. С другой стороны, должествование проявляется в требовании соразмерности между масштабами использования специфических властных средств и стоящей перед государством (его органом) задачей. Государство (и его органы) должно использовать только те из имеющихся у него возможностей, и лишь в том объеме, которые позволяют с наименьшими потерями и в разумный срок достичь необходимого результата. Как следствие — неисполнение обязанности государственного органа влечет его ответственность не только за противоправные действия, но и за бездействие, и за недостаточно активную, т. е. неэффективную, деятельность.

Таким образом, ведущим элементом в содержании полномочия является должествование. Оно непосредственно зависит от задач, которые призван решать конкретный орган государственной власти, порождено ими и обуславливает возможности, которыми этот орган располагает в процессе своей деятельности (правомочия). Из этого следует обязательное требование к каждому полномочию — оно должно иметь четкую цель, быть направлено на решение конкретной проблемы, должно приводить ко вполне определенному результату. В противном случае нельзя говорить о полномочии, речь может идти о функциях, предметах ведения и т. п. Они также включаются в содержание компетенции, но играют несколько иную роль — ориентируют, указывают направление, намечают цель. К числу таких элементов относятся «представительские» и некоторые иные «полномочия» Главы РМ, закрепленные, например, в ч. 2 (вслед за пп. «а» п. 7 ст. 18 федерального закона от 6 октября 1999 г.), ст. 64, п. 3 ст. 68 и др. Конституции РМ. По сути, они представляют собой функции главы администрации и реализуются с помощью конкретных полномочий.

Являясь в силу закона официальным представителем Республики в отношениях с государственными органами Федерации и других ее субъектов, органами местного самоуправления, иностранными субъектами, Глава РМ подписывает от имени Мордовии договоры, соглашения и иные необходимые документы, выска-

зывает мнение по вопросам, касающимся территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Республике, и назначения соответствующих должностных лиц, решает вопрос о представительстве Республики при Президенте РФ, Правительстве РФ и в других субъектах РФ.

Из вышеизложенного следует, что Конституция РМ соответствует федеральному закону в части установления компетенции высшего должностного лица по основному, определяющему статус этого лица позициям. Естественно, что регламентация этих отношений требует большей детализации, уточнения отдельных полномочий и процедур их осуществления. Такая детализация нашла отражение в Конституции РМ, республиканских законах, а процедурные вопросы реализации — в актах Главы Республики. Систематизация этих полномочий позволяет выделить несколько сфер деятельности, в которых они реализуются:

— полномочия в области организации и функционирования исполнительной власти в субъекте РФ. В их числе: назначение должностных лиц исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия, включая назначение на должности половины членов избирательной комиссии Республики, учреждение и формирование совещательных и вспомогательных органов при Главе, согласование решений, касающихся территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, назначения их должностных лиц;

— полномочия в сфере законодательного процесса — взаимодействия с Государственным Собранием Республики Мордовия: право законодательной инициативы, подписание и обнародование республиканских законов, возможность участвовать в работе Государственного Собрания с правом совещательного голоса, согласование с ним некоторых кадровых решений и представление ежегодного послания о положении в Республике Мордовия;

— полномочия в отношении финансов и бюджетного процесса: представление законодательному органу Республики проекта бюджета и отчета о его исполнении, осуществление функций распорядителя кредитов при исполнении бюджета;

— иные полномочия в различных областях государственной деятельности.

## References

1. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo [Administrative Law]. Moscow. BEK Publ., 1993. 301 p.
2. Bogdanova N.A. Kategoriya statusa v konstitutsionnom prave [Category of Status in Constitutional Law]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*, 1998, No. 3, pp. 14-18
3. Vitruk N.V. Osoboe mnenie po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava — Osnovnogo Zakona Chitinskoi oblasti [Special Opinion about the Case of Testing the Constitutionality of Some Provisions of the Charter – Fundamental Law of the Chita Region]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1996, No. 7, Article 700.
4. Komarova V.V. Polnomochiya glavy respubliki (gosudarstva) v sostave Rossiiskoi Federatsii [Authorities of the Head of the Republic (State) being a part of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 1999, No. 2.
5. Konstitutsiya Mordovii [Constitution of Mordovia]. *Izvestiya Mordovii*, 2011, No. 36, March 16; *Izvestiya Mordovii*, 2011, No. 51, April 12.
6. Matuzov N.I. Lichnost'. Prava. Demokratiya. Teoreticheskie problemy sub"ektivnogo prava [Personality. Rights. Democracy. Theoretical Problems of Legal Right]. Saratov. Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta, 1972. 292 p.
7. Federal Law of 06.10.1999 No. 184-ФЗ On General Principles for Organization of Legislative and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1999, No. 42, Art. 5005. (In Russ.)
8. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24.10.1996 No. 17-II In the Case of Testing the Constitutionality Part 1 of Article 2 of the Federal Law of 7.03.1996 "On Introduction of Amendments to the Russian Federation Law "On Exercise Taxes". *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1999, No. 45, Art. 5202. (In Russ.)
9. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.01.1996 No. 2-II In the Case of Testing the Constitutionality of Some Provisions of the Charter (Fundamental Law) of the Altai Krai. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1996, No. 4, Art. 409. (In Russ.)
10. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 10.12.1997 No. 19-II In the Case of Testing the Constitutionality of Some Provisions of the Charter (Fundamental Law) of the Tambov Region. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1997, No. 51, Art. 5877. (In Russ.)
11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.02.1996 No. 3-II In the Case of Testing the Constitutionality of Some Provisions of the Charter – Fundamental Law of the Chita Region. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1996, No. 7, Art. 700. (In Russ.)
12. Korel'skii V.M., Perevalov V.D. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow. INFRA-M: Norma Publ., 1998. 570 p.
13. Chetverikova L.V. Sistema regional'noi vlasti: kakoi ei byt'? [System of Regional Power: What Should It Do?] *Uchenye zapiski*, 2000, Issue 5, pp. 129-134.

**СИНДЯНКИН Николай Николаевич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Балаковского филиала ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». 413865, Россия, Саратовская область, г. Балаково, ул. Красная Звезда, 8/1. E-mail: sind-078@mil.ru

**SINDIANKIN Nikolay Nikolaevich**, Candidate of Science (Law), associate professor, Department of State Legal Disciplines, Balakovo branch of FSBEI HPE "Saratov State Academy of Law". 8/1 Krasnaya Zvezda St., Balakovo, Saratov Region, 413865, Russia. E-mail: sind-078@mil.ru

For citation: **N. N. Sindiankin**. On functional component of constitutional legal status of the Head of the Republic of Mordovia *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47)*. 2014. pp. 44–49.

