

*Глазырина Мария Анатольевна,  
аспирант, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова  
Glazyrina Maria Anatolievna,  
postgraduate, P.G. Demidov Yaroslavl state University  
mashaglazirina@yandex.ru*

**ОСОБЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КАК КОЛЛЕКТИВНЫХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЕЙ**

**FEATURES OF REPRESENTATIVE BODIES OF THE SUBJECTS  
OF RUSSIAN FEDERATION AS COLLECTIVE  
LAW ENFORCEMENT AGENCIES**

*Рассматриваются особенности представительных органов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований как коллективных правоприменителей.*

*Features of representative bodies of the subjects of the Russian Federation as collective law enforcement agencies.*

*Правовой статус, коллективный субъект, правоприменительные отношения, компетенция.*

*Legal status, collective subject, law enforcement relationship, competence.*

В литературе мало внимание обращается на участие региональных представительных (законодательных) органов в правоприменительной практике и соответствующих правоотношениях. Между тем, доля правоприменения в деятельности указанных органов значительна, поскольку они довольно часто занимаются индивидуально-конкретными социально-правовыми ситуациями при разрешении экономических, социальных, кадровых, контрольных и многих других вопросов, требующих вынесения по определенным категориям юридических дел персонально-адресованных, обязательных для участников правоприменительных отношений индивидуальных актов.

Главной нормативно-правовой предпосылкой и/или основанием участия любого коллективного субъекта в правотворческих, правоприменительных и иных правоотношениях является его правовой статус, который включает следующие элементы: а) институт представительства, то есть конкретных должностных и иных лиц, уполномоченных выступать от имени коллективного субъекта; б) его (субъекта) цели и задачи; в) принципы деятельности и правосубъектность; г) права, обязанности и предметы ведения (компетенцию); д) юридические гарантии, реально обеспечивающие деятельность данного коллективного субъекта. Как правило, все эти элементы закрепляются на федеральном уровне, например, в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных

нормативных правовых актах (к последним относятся, в частности, регламенты представительных органов, которые закрепляют нормативно-правовые предписания). Однако даже краткая характеристика отдельных элементов юридических статусов, например, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и их структурных подразделений, показывает необходимость продолжения конституционных реформ и, прежде всего, на федеральном уровне, поскольку далеко не все элементы правового статуса коллективных субъектов нашли отражение в нормативных правовых актах, либо отражены неполно.

Соответствующие реформы требуются и в субъектах Федерации. Дело в том, что конституция и уставы субъектов РФ по своему строению, содержанию и формам выражения сформулированы словно «под копирку» со всеми позитивными их компонентами и недостатками. Так, не во всех конституциях и других учредительных документах субъектов Федерации и не всегда четко закрепляются задачи и цели, законодательные и правоприменительные функции представительных органов власти, их полномочия и предметы ведения, принципы организации и деятельности, юридические гарантии и институты представительства.

Некоторые из указанных элементов правового статуса устанавливаются регламентах субъектов Федерации, хотя последние (регламенты) должны регулировать только внутриорганизационные отношения, не внося изменений в базовые юридические конструкции статусов, в том числе законодательные и правоприменительные полномочия, соответствующие правоотношения представительных государственных органов и их структурных подразделений с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Как известно, компетенции представительных органов власти в субъектах Федерации в сфере правоприменительной практике, их место и роль в соответствующих правоотношениях устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 №184-ФЗ (с послед. изм.)<sup>1</sup>, а также региональными законами и регламентами, определяющими статус представительных органов государственной власти субъектов Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (с послед. изм.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.10.2017).

<sup>2</sup> См.: например, Автономов А. С. Региональные парламенты в современной России. М., 2000; Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013; Мурычев К. В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М., 2011.

В отечественной литературе подробно исследуется законодательная деятельность представительных органов субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>, но почти совсем не уделяется внимания их правоприменительной практике и соответствующим правоотношениям. Между тем, правовой статус данных органов позволяет вступать в разнообразные правоприменительные и иные отношения как с индивидуальными, так и коллективными субъектами права.

Например, в соответствии со ст. 75 Конституции Республики Татарстан от 06.11.1992 г. (с послед. изм.) к ведению Государственного совета Республики Татарстан относятся: принятие решения о недоверии Президенту Республики Татарстан в соответствии с Конституцией Республики; утверждение по представлению Президента Республики Татарстан кандидатуры Премьер-министра; согласование предложений Президента Республики о назначении заместителей Премьер-министра, об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов Республики Татарстан; выражение недоверия Премьер-министру Республики Татарстан и его заместителям; избрание судей Конституционного суда Республики Татарстан; назначение председателя, заместителя председателя Конституционного суда по предложению судей Конституционного суда Республики Татарстан; избрание мировых судей и Уполномоченного по правам человека Республики Татарстан; назначение половины членов Центральной избирательной комиссии; согласование кандидатуры на должность Прокурора Республики Татарстан; и др.

Все эти правоприменительные решения (акты) осуществляются, как правило, в рамках правоприменительных отношений коллективным субъектом (Государственным Советом Республики Татарстан) относительно персонально-определенных лиц, их коллективов и организаций. Поэтому важно выяснить, насколько грамотно и эффективно реализуются правоприменительные отношения, какие погрешности в этой сфере следует предупреждать и устранять.

Довольно существенными в соответствии с Уставом Ярославской области от 01.10.2010 №30-з (с послед. изм.)<sup>4</sup> являются правоприменительные полномочия Ярославской областной Думы. Так, постановлениями областной Думы оформляется согласие на назначение на должность Председателя Правительства; оформляются решения о недоверии (доверии) Гу-

---

<sup>3</sup> Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: научно-методическое пособие / отв. ред. А. С. Пиголкин. М., 1998; Дудко И. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблема теории и практики. Саранск, 2004; Карташов В. Н., Бахвалов С. В. Законодательная технология в субъектах Российской Федерации. Ярославль, 2010; Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства. М., 2015; Мурычев К. В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М., 2011.

<sup>4</sup> Устав Ярославской области от 01.10.2010 №30-з // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.10.2017).

бернатору и Председателю Правительства Ярославской области, назначаются на должности мировые судьи и оформляется согласование по поводу назначения на должность областного прокурора (ст. 26). Кроме того, Ярославская областная Дума осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контрольные, распорядительные, правоохранительные и некоторые иные правоприменительные функции (ст. 32 Устава).

Институт представительства в соответствии с Уставом Ярославской области существует в двух разновидностях. Так, полномочным представителем областной Думы, во-первых, является ее Председатель, который осуществляет руководство Ярославской областной Думой как юридическим лицом публичного и частного права. По вопросам, входящим в его компетенцию, он издает распоряжения (ст. 21 Устава). Во-вторых, Губернатор представляет Ярославскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти иных субъектов Федерации и органам местного самоуправления (ст. 40 Устава).

Важную роль правоприменительная практика и соответствующие правоотношения играют в межпарламентском сотрудничестве субъектов Федерации. Данный институт представляет собой относительно обособленную систему правовых актов, регулирующих взаимоотношения представительных органов государственной власти одних субъектов Федерации с представительными органами государственной власти других субъектов Федерации, а также межпарламентскими объединениями и ассоциациями на началах равенства, координации и партнерства в рамках правотворческих, правоприменительных, распорядительных и координационных правоотношений данных органов (структурных подразделений) и конкретных их представителей<sup>5</sup>.

Межпарламентское сотрудничество субъектов Федерации является одним из перспективных направлений в деятельности представительных органов государственной власти, призванных в пределах их компетенции, установленной федеральным и региональным законодательством, развитию равноправных отношений между разными субъектами Федерации в социально-экономической, научно-технической, гуманитарной, экологической, миграционной и иных сферах, представляющих взаимный интерес. Причем межпарламентское сотрудничество осуществляется также и в рамках правовых (нормативных и индивидуальных) юридических договоров и соглашений, а также в процессе их реализации через регистрационную, регулятивную, правоохранительную, правоконкретизирующую, правовосстановительную, компенсационную, карательную, поощрительную, координационную, контрольную и иные функции правоприменительных практик, естественно, в пределах правоприменительных отношений с участием представительных органов в качестве коллективных их субъектов.

---

<sup>5</sup> Подробнее см.: Нурутдинова Р. И. Институт межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013.

Коллективными правоприменителями довольно часто выступают представительные органы местного самоуправления. В отечественной литературе существует немало работ, посвященных данному аспекту проблемы<sup>6</sup>. Значительный объем правоприменительной практики связан на этом уровне власти с тем, во-первых, что одной из главных функций данных органов является вынесение обязательных индивидуально-конкретных решений в отношении персонально-определенных лиц, их коллективов и организаций; во-вторых, представительные органы местного самоуправления достаточно персонифицированы и «ближе всего» находятся к конкретным нуждам конкретного населения.

Поэтому многие вопросы решаются с помощью правоприменительных актов. В рамках соответствующих правоприменительных отношений, например, решаются вопросы, связанные с удалением глав муниципальных образований в отставку, открытием детских дошкольных учреждений, конкретная работа с обращениями граждан и избирателями, другие «местные» проблемы. Практически у всех муниципальных образований существуют очень тесные юридические связи и правоприменительные отношения с органами прокуратуры и судами<sup>7</sup>.

Таким образом, одним из важных и перспективных направлений научного познания в современных условиях является исследование эффективности и качества правоприменительной практики представительных органов всех уровней в рамках правоприменительных отношений с участием как коллективных, так и индивидуальных субъектов права, что позволит реально обеспечить социально-экономическое развитие и национальную безопасность России.

Думается, что к решению этой глобальной проблемы нужно привлекать достаточно креативных ученых и практиков (экономистов, социологов, математиков, юристов, психологов, политологов и пр.), представителей всех органов государственной власти и местного самоуправления, общественности и различных институтов гражданского общества.

---

<sup>6</sup> Подробнее см.: Шугрина Е. С. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики // Местное право. 2009. № 7-8; Ее же. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010; Тышкунова Н. Н. Отдельные проблемы толкования законодательной конструкции удаления главы муниципального образования в отставку // Конституционное и муниципальное право. 2010. №10; Амусова Л. С. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации (на примере краев): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009.

<sup>7</sup> См.: Карташов В. Н., Вантеева Н. В. Ошибочная юридическая деятельность органов местного самоуправления (некоторые методологические, теоретические и практически-прикладные аспекты проблемы). Ярославль, 2010; Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции России. В 3 т. / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2003; Никонов В. Надзор за деятельностью органов местного самоуправления по соблюдению градостроительного законодательства // Законность. 2008. №10.