

Агишев Сергей Ряфатович

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ**

В статье предложен историографический обзор исследований, посвященных анализу роли вспомогательных органов (аппаратов) в системе функционирования государственной власти. В частности, акцентируется внимание на рассмотрении региональной специфики (на примере органов исполнительной и законодательной власти Республики Мордовия) изучения вспомогательных структур. В статье подчеркивается недостаток аналитических работ, имеющих специальным предметом своего научного интереса эволюцию вспомогательных органов в условиях укрепления "вертикали власти".

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/7-2/2.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/7-2/2.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 7 (21): в 3-х ч. Ч. II. С. 13-15. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/7-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/7-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 35.075.5

*В статье предложен историографический обзор исследований, посвященных анализу роли вспомогательных органов (аппаратов) в системе функционирования государственной власти. В частности, акцентируется внимание на рассмотрении региональной специфики (на примере органов исполнительной и законодательной власти Республики Мордовия) изучения вспомогательных структур. В статье подчеркивается недостаток аналитических работ, имеющих специальным предметом своего научного интереса эволюцию вспомогательных органов в условиях укрепления «вертикали власти».*

**Ключевые слова и фразы:** аппарат государственного органа; вспомогательные аппараты; конституционно-правовой статус вспомогательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; правосубъектность исполнительной власти; законодательный (представительный) орган государственной власти; региональная историография.

**Сергей Ряфатович Агишев**

*Кафедра конституционного и муниципального права*

*Нижегородский институт управления (филиал) Российской академии народного хозяйства*

*и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*agishev-sergey@mail.ru*

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ<sup>©</sup>**

Вопросам изучения современной системы власти (особенностям функционирования и взаимодействия, специфике организационного строительства, изменениям правового статуса и т.д.) российские исследователи-правоведы закономерно придают очень высокое значение, что вытекает из объективной потребности в достоверном знании о скрытых и явных тенденциях и механизмах развития органов государственной власти в стремительно меняющихся условиях. За последние годы не только накоплена значительная теоретическая база по самым различным вопросам государственного строительства в эпоху рыночных преобразований, но и сформирована и отработана конкретная практика (методическая, законодательная и т.д.) по совершенствованию деятельности органов государственной власти.

Эволюционное развитие государственных органов невозможно без эффективной работы целого ряда специальных вспомогательных структур — аппаратов соответствующих органов, деятельность которых в отечественной историографии освещена гораздо слабее. В настоящее время сложно встретить исследования, полностью посвященные правовому статусу вспомогательных аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов. Имеющиеся в наличии работы отражают лишь некоторые аспекты статуса этих структур, что может быть следствием сравнительно короткого периода их развития.

В историографии исследуемого вопроса можно выделить несколько блоков, которые объединяют специальную литературу по тематическому принципу. Первый блок включает в себя литературу, которая описывает правовой статус и механизмы функционирования органов государственной власти (законодательной (представительной) и исполнительной). Ценность такого рода литературы для исследователя состоит в том, что наряду с общими основами деятельности органов государственной власти она содержит и общие принципы работы их аппаратов. Рассматривая особенности работы конкретных органов законодательной и исполнительной власти, мы формируем для себя понимание существенных характеристик вспомогательных аппаратов данных органов (функции, механизмы взаимодействия, компетенция и т.д.).

Вторая группа работ объединяет исследования, содержание которых целиком посвящено специфике деятельности вспомогательных аппаратов органов государственной власти. Отдельно здесь следует выделить работы, исследующие правовое положение вспомогательных аппаратов органов государственной власти на региональном материале. Последнее существенно повышает их значение для дальнейшего изучения данной проблематики, так как анализ региональных особенностей развития вспомогательных аппаратов позволяет выявить оригинальные формы совершенствования их деятельности в настоящее время.

Рассматривая литературу первого блока, выделим таких авторов как С. А. Авакьян [1] и И. В. Гранкин [2], которые подробно рассмотрели место и роль парламента в системе органов государственной власти, его основные функции, компетенцию, порядок формирования и организации парламента. Отметим, что применительно к теме нашего исследования авторы освещали специфику обеспечения деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации, то есть общие вопросы деятельности их аппаратов.

В рамках данного направления отметим ученых-правоведов, которые исследовали особенности формирования, структуры и деятельности региональных законодательных органов власти. Это А. С. Автономов, В. И. Васильев, А. А. Захаров, Б. С. Крылов, В. А. Кряжков, В. А. Лебедев, А. В. Павлушкин, А. Е. Постников, Д. Л. Сурков и др. Несмотря на подробное изучение особенностей функционирования региональных парламентов (порядка их формирования, механизмов взаимодействия с другими органами власти), в работах

этих авторов не нашли должного отражения вопросы обеспечения реализации конституционных полномочий законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Не меньшее внимание исследователи уделяли освещению специфических вопросов функционирования и организации органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов, что дает нам право также рассматривать их работы в качестве источника по изучению конституционно-правовой природы вспомогательных аппаратов исполнительной власти. В частности, современное состояние системы исполнительной власти в России, проблемы ее организации в субъектах федерации и взаимоотношение с федеральными органами исполнительной власти рассматриваются в работах современных отечественных ученых - А. С. Автономова, Г. В. Атаманчука, В. В. Бакушева, О. Е. Кутафина, Б. М. Лазарева, В. Н. Медведева, В. Г. Вишнякова, И. И. Овчинникова, В. В. Полянского, Л. Л. Попова, Н. Г. Салищевой, Ю. Л. Тихомирова, С. Д. Хазанова, Н. Ю. Хаманевой.

Известной ценностью для нашего исследования обладают работы крупных российских правоведов: А. П. Алехина, И. Л. Бачило, Ю. М. Козлова, А. П. Лончакова, В. М. Манохина, В. Б. Аверьянова, А. А. Кармолицкого, Б. Н. Габричидзе, В. А. Козбаненко, Ю. А. Дмитриева. Указанные авторы изучают природу правосубъектности исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их правовой статус, принципы организации и деятельности, особенности их структуры и компетенции. Данные направления исследования тесно перекликаются с вопросами обеспечения их деятельности, то есть со спецификой функционирования вспомогательных аппаратов органов исполнительной власти.

Теоретические положения государствоведов нашли свое отражение и развитие в значительном числе диссертационных исследований, уточняющих правовые и организационные основы функционирования органов законодательной и исполнительной власти.

Подводя промежуточный вывод, отметим, что данная группа исследований, посвященная целиком и полностью правовой природе законодательной (представительной) и исполнительной власти, позволяет исследователю очертить теоретические рамки деятельности вспомогательных структур — аппаратов, обеспечивающих организационный и материально-технический фундамент их работы.

Следующая группа работ охватывает довольно узкий спектр исследований, в центре внимания которых находятся вспомогательные структуры — соответствующие аппараты. В связи с этим выделим, прежде всего, исследования А. М. Осавелюка, А. С. Макарычева и Ю. А. Иванова. Учитывая их особую ценность для исследования специфики функционирования вспомогательных аппаратов в системе органов государственной власти, рассмотрим наиболее характерные работы данных авторов.

Работа А. М. Осавелюка «Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов» [7] посвящена возникновению и характерным особенностям эволюции вспомогательных органов высшей исполнительной и законодательной власти. Исследование имеет конституционно-правовую природу и основано на широкой источниковой базе как отечественного, так и зарубежного характера. В то же время в работе не в полной мере отражена региональная специфика развития вспомогательных структур в системе органов власти субъектов Российской Федерации с разным конституционно-правовым статусом.

Исследования А. С. Макарычева и Ю. А. Иванова с точки зрения расширения наших представлений о деятельности вспомогательных органов в государственной системе власти России существенно проигрывают работам А. М. Осавелюка. Работы данных авторов - «Идеи для политики. Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х - начало 1990-х гг.)», «Совет Национальной Безопасности США. Цели, прерогативы, функции и состав СНБ», несомненно, вносящие свой вклад в развитие представлений об истории вспомогательных органов, в том числе и зарубежных стран, для исследования проблем развития аппаратов органов государственной власти России не представляют существенной ценности.

Важной частью формирующейся источниковой базы о природе вспомогательных органов России являются диссертационные исследования А. М. Осавелюка, Д. Н. Петровского, Е. А. Кравцовой, А. Д. Доржиева.

Докторское исследование А. М. Осавелюка представляет собой оригинальную попытку определить роль и значение вспомогательных государственных органов высших органов государственной власти в Российской Федерации в системе государственного аппарата. Более того, автор, выявляя узловые проблемы становления основ современного механизма взаимодействия высших органов государственной власти друг с другом и иными институтами механизма государства, дает сравнительно-правовой анализ роли и значения вспомогательных органов в современной России и других государствах (США, Великобритании, Японии, Франции, Германии, Канады). Последнее обстоятельство позволяет, по словам автора, «показать, во-первых, как в современном развивающемся обществе конституции и закрепляемые ими правовые принципы применяются в качестве нормативной основы достижения консенсуса между ведущими социально-политическими силами в государственных органах, и какая роль в этом процессе отводится вспомогательным аппаратам» [6, с. 4].

Д. Н. Петровский в своей работе «Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства» сосредоточился на более узком направлении — исследовании деятельности вспомогательных органов при главе государства, занимающихся «подготовкой, проведением в жизнь и наблюдением за выполнением решений главы государства, связанных с воздействием на общественные отношения, в том числе входящих в предмет конституционного права» [8, с. 3]. Автор рассматривал специфические особенности конституционно-правового статуса и действительного положения вспомогательных органов при главе государства и предложил ряд мероприятий, направленных на правовое обеспечение эффективного решения вспомогательными органами стоящих перед ними задач.

Кандидатское исследование Е. А. Кравцовой «Законодательные органы субъектов Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: на примере областных Дум Белгородской и Брянской областей» [5] лишь в некоторых аспектах касается деятельности вспомогательных органов, что, тем не менее, не умаляет ценности данной работы. Главной заслугой автора применительно к теме изучения правовой природы вспомогательных структур можно считать региональный характер ее работы.

Сущность правового статуса и специфика организационного устройства вспомогательного органа Народного Хурала Республики Бурятия раскрывается в исследовании А. Д. Доржиева. Автор утверждает, что в настоящее время существует потребность в систематизации представлений о реальной роли и месте вспомогательных структур в субъектах Российской Федерации, так именно «на региональном уровне организации законодательной власти сосредоточено максимальное количество острых проблем организационно-правового характера, требующих теоретического осмысления и практического разрешения» [4, с. 35].

В заключение рассмотрим работы регионального (на примере Республики Мордовия) характера. Из научных работ, освещающих специфические вопросы деятельности государственных органов Республики Мордовия, выделяется монография «Правотворчество в Республике Мордовия» [9], где достаточно широко освещены проблемы законотворческой деятельности в Мордовии и косвенно затрагиваются вопросы статуса Государственного Собрания Республики Мордовия. В 2004 г. была защищена кандидатская диссертация «Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: понятие, структура, содержание (на примере Республики Мордовия)», в 2010 г. - «Конституционно-правовой статус органов государственной власти Республики Мордовия» [3].

Данные научные труды представляют значительный интерес, так как в них получили квалифицированную оценку многие важные проблемы правового положения региональных органов государственной власти. Однако их работы недостаточны для всестороннего и полного анализа вопросов организации и деятельности вспомогательных органов государственной власти Республики Мордовия.

Таким образом, теоретическая и методологическая база исследования вопросов деятельности вспомогательных органов на федеральном уровне представлена достаточно серьезными работами, содержание которых затрагивает широкий спектр проблем — развитие правового статуса данных органов, изменение организационной структуры, специфические вопросы взаимодействия между собой. В то же время ощущается нехватка исследований, целенаправленно рассматривающих правовую природу вспомогательных структур, обеспечивающих деятельность фундаментальных органов государственной власти. Аналогичные проблемы характерны и для региональной историографии, где подобные работы встречаются еще более редко.

#### *Список литературы*

1. **Авакьян С. А.** Федеральное Собрание - парламент России. М.: Российский юрид. издат. дом, 1999. 432 с.
2. **Гранкин И. В.** Парламент России. Изд-е 2-е, доп. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2004. 367 с.
3. **Грызулин Е. В.** Конституционно-правовой статус органов государственной власти Республики Мордовия: дисс. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2010. 232 с.
4. **Доржиев А. Д.** Правовое положение Аппарата Народного Хурала Республики Бурятия // Вестник Бурятского университета. Серия 12. Юриспруденция. Улан-Удэ, 2006. Вып. 2. С. 35-42.
5. **Кравцова Е. А.** Законодательные органы субъектов Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: на примере областных Дум Белгородской и Брянской областей: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 29 с.
6. **Осавельюк А. М.** Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 386 с.
7. **Осавельюк А. М.** Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов. М.: Изд-во РГТЭУ, 2004. 225 с.
8. **Петровский Д. Н.** Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 172 с.
9. **Правотворчество в Республике Мордовия** / отв. ред. И. Г. Дудко. Саранск: Тип. «Красный Октябрь», 2000. 192 с.
10. **Синдянкин Н. Н.** Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: понятие, структура, содержание (на примере Республики Мордовия): дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 206 с.

#### **THEORETICAL FOUNDATIONS OF RESEARCH OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER BODIES SUBSIDIARY APPARATUS ACTIVITY OF REPUBLIC OF MORDOVIA**

**Sergei Ryafatevich Agishev**

*Department of Constitutional and Municipal Law*

*Nizhnii Novgorod Institute of Management (Branch)*

*of Academy of National Economy and State Service under the Russian Federation President*

*agishev-sergey@mail.ru*

The author presents the historiographical review of the researches analyzing the role of subsidiary bodies (apparatus) in state authorities functioning system, in particular pays special attention to the consideration of the regional specificity of subsidiary structures research (by the example of the executive and legislative authorities of the Republic of Mordovia), and emphasizes the lack of the analytical works devoted to the research of subsidiary bodies evolution in the context of “vertical of power” strengthening.

*Key words and phrases:* state body apparatus; subsidiary apparatus; constitutional-legal status of state authorities subsidiary body of the Russian Federation subject; legal personality of executive power; legislative (representative) state authorities; regional historiography.