

УДК 94(470) «18/19»

Э.С. Юсубов

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАРЛАМЕНТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исследуются вопросы теории и практики регионального парламентаризма и народного представительства. Анализируются законодательство и деятельность представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Автор подчеркивает значение Конституции Российской Федерации для развития института народного представительства, органа законодательной власти и парламента субъекта Федерации. Представительная (законодательная) власть в российских регионах наделена исключительным правом принимать законы и осуществлять парламентский контроль за исполнительной властью. В региональном парламенте представлены интересы как отдельных граждан, так и политических институтов. Автор вносит некоторые предложения для дальнейшего совершенствования деятельности парламента субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, представительные органы, парламент, парламентаризм.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. знаменовало собой начало процесса формирования парламента и парламентаризма. Переход к системе разделения власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами предопределил трансформацию системы народного представительства на региональном уровне. Свободные демократические выборы стали естественным конституционно-правовым процессом, обеспечивающим устойчивое взаимодействие избирателей с представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В историческом измерении проблема регионального парламента в России связана с введением земства и избранием гласных, людей, которым народ делегировал права по защите своих интересов на местном уровне [1. С. 34–36]. Для широкой российской общественности знаковым является конституционный проект декабриста Н.М. Муравьева, который предложил детально разработанный план федеративного устройства России и организации региональной (областной) представительной власти [2. С. 46–48].

В российских дебатах проблематика областного парламента отражалась в общественных дискуссиях представителей различных научных школ и политических движений во взаимосвязи с проектами политико-территориального переустройства. Основное внимание было сконцентрировано на необходимости предоставления территориям широкой областной автономии и перехода к федеративному устройству. Необходимо сказать также о наличии в общественной и научной среде нескольких конкурирующих взглядов, которые от-

рицали областную автономию и федеративное устройство России. Они видели в этом «отсутствие общегосударственного патриотизма, подмену его областничеством» [5. С. 23].

Первые законодательные акты по учреждению региональных представительных органов власти были приняты после Конституции РСФСР 1918 года, которая создала юридическую базу для образования автономных единиц в составе России. В соответствии с конституционными положениями все решения об их учреждении утверждались декретами федеральных органов государственной власти [6]. Представительными органами всех автономных образований были Советы, которые обязаны проводить в жизнь все решения высших органов Советской власти. Советы, как выборные органы в центре и на местах, были признаны как особая организационно-правовая форма осуществления народного представительства. Особенностью советского типа организации власти было сочетание черт государственных органов и общественных организаций трудящихся. В советской науке государственного права это своеобразие выделялось как важнейший отличительный признак Советов от буржуазного парламента [7. С. 141–146].

Поскольку в советский период отсутствовал принцип разделения властей, то у региональных Советов были как законотворческие, так и исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия. Однако такой большой объем властных функций, закрепленных в Конституции, был существенно ограничен деятельностью партийных органов.

Значительные изменения в статусе представительных органов связаны, прежде всего, с ради-

кальными конституционными реформами в конце 80-х гг. XX века [8]. Дальнейшее совершенствование правового статуса представительных органов в значительной степени происходило на политико-правовом потенциале, накопленном за годы Советской власти.

Характеризуя государственно-правовое законодательство, теорию и практику советского типа государственных органов власти, необходимо отметить их соответствие конституционной идеологии и духу времени. Сегодня в гуманитарных науках и других сферах публичной жизни представлены различные подходы и оценки Советов. Важно подчеркнуть, что Советы народных депутатов, в целом, обеспечивали развитие Советского государства, их деятельность была адекватна вызовам времени. Нигилизм и отрицание общих закономерностей развития советской системы народного представительства на основе сравнения с современными критериями и уровнем понимания общественно-политической системы нельзя признать справедливыми и научно обоснованными. Упрощение эволюции отечественного государственно-правового развития вступает в серьезное противоречие со многими фактическими обстоятельствами и достижениями, а также порождает конфликт между поколениями ученых. В контексте заявленной темы конференции следует подчеркнуть, что принципы историзма сочетают в себе элементы циклической и линейной трактовки исторического развития, этим не только подчеркивается многообразие проявлений государственной и общественной жизни, но и возможность их исследования в различных связях и отношениях [9. С. 50]. Иначе говоря, необходимо изучать и понимать историю развития Советского государства, а не осуждать ее.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. не оказало существенного влияния на систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Разделение властей и другие важные принципы на конституционном уровне были закреплены ранее. Радикальная конституционная реформа и трансформация системы региональных органов государственной власти стали следствием сложных социально-политических процессов конца 1980-х – начала 1990-х годов.

Конституция Российской Федерации содержит довольно общие юридические нормы, регулирующие правовой статус представительных органов власти субъектов Федерации. Вместе с тем в юридической литературе высказано мнение о недостаточности и неполноте конституционного регулирования статуса органов государственной власти субъектов РФ [10. С. 18].

Из этого следует, что субъекты Федерации не были связаны с нормами российской Конституции. Поэтому до принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «субъекты РФ демонстрировали широкое разнообразие» и свободу усмотрения в регулировании системы органов власти [11. С. 20].

Конституция Российской Федерации оказала влияние на формирование различий в статусе законодательных органов власти республик и иных объектов Федерации. Эти различия исторически обусловлены более широкой самостоятельностью республик, которая сложилась за годы Советской власти. Представляется, что хотя республики оказались более свободны в установлении статуса парламента, это не следует рассматривать как нарушение прав других субъектов Российской Федерации.

В первые годы после принятия Конституции Российской Федерации статус региональных парламентов определялся в основном самими субъектами Федерации. Однако с начала 2000-х гг. правовое регулирование системы и статуса государственных органов субъектов РФ практически полностью стало компетенцией федеральных властей. В настоящее время в законодательной и правоприменительной практике преобладает концепция, по сути, абсолютного доминирования нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти по отношению к решениям органов государственной власти субъектов РФ. Это проявляется, прежде всего, в положении п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В связи с централизацией федеративных отношений многими авторами высказываются опасения в отношении статуса представительных (законодательных) органов государственной власти как одного из органов субъектов Российской Федерации. В частности, утверждается, что «сегодня мы имеем дело с неполноценной представительной властью, и она, эта власть, является фактическим продуктом исполнительной власти» [12. С. 54], «негативное воздействие на региональный парламентаризм оказывает политика федерального центра, направленная на централизацию государственности» [13. С. 47], а это уже привело к дефициту законодательной компетенции» на региональном уровне [14. С. 7].

Введение процедуры наделения гражданина полномочиями главы региона могло бы значительно усилить фактический статус и политический «вес» регионального парламента. Однако вскоре выяснилось, что законодательно закрепленная возможность роспуска парламента региона после двукратного отклонения кандидатуры главы субъекта РФ и повсеместное доминирование политической партии «Единая Россия» превратили важную парламентскую процедуру в формальность.

Нуждается в пересмотре существующий механизм голосования на основе доверенности, выданной депутатом, отсутствующим как при принятии конкретного решения, так и при его личном участии в работе пленарного заседания. Подобная практика имеет повсеместное распространение и не укрепляет авторитет парламента субъекта Федерации. Голосование, не основанное на личном участии в работе парламента, искажает правовую природу представительного органа власти.

Указанные опасения юридической научной общественности можно признать, а, возможно, и отвергнуть. С одной стороны, федеральные законы фактически являются основной формой дальнейшего разграничения конкретизации и уточнения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, у которых постоянно сужается сфера законодательной самостоятельности. Однако сокращение предметной компетенции законодательной активности субъектов Федерации не является фактором, ущемляющим правовой статус законодательных органов власти. Широта или узость компетенции регионального парламента сами по себе не могут рассматриваться как позитивные или негативные явления, поскольку эффективность компетенции на практике определяется многими факторами, к каковым, в первую очередь, необходимо отнести стабильность власти и ее институтов, обоснованность выбора формы и структуры органа, правильность регулирования компетенции, компетентность руководителей, наличие материально-финансовых возможностей [15. С. 25]. Поэтому в настоящее время идет поиск оптимальной модели субординации и взаимодействия федеральных и региональных органов власти [16. С. 267].

Несмотря на сложный путь становления и развития, региональный парламента в Российской Фе-

дерации состоялся, и он функционирует как орган представительства народа, наделенный законодательными и контрольными полномочиями, участвует в формировании судебной власти и государственных органов. В региональном парламенте реализуется конституционный принцип политико-идеологического многообразия и в нем представлены наиболее сильные и активные политические партии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хряцева И.В. Особенности становления парламентаризма в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2013, № 1.
2. Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России (XIX в.). М., 1980.
3. Потанин Г.Н. Областная тенденция Сибири. Томск, 1907.
4. Смищенко Р.С. Российский федерализм А.П. Щапова. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 1998.
5. Пестель П.И. Русская правда. Наказ Временному Верховному Правлению. СПб., 1906.
6. Конституция и конституционные акты РСФСР (1918–1937). М., 1940.
7. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР (государственно-правовое исследование). Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975.
8. Закон РСФСР от 27 октября 1989 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.
9. Лобеева В.М. Социальная философия Б.Н. Чичерина: системный анализ. М.: Канон+, 2012.
10. Лебедев В.А. Современная система органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Челябинск, 2000. С. 1.
11. Алешкова И.А., Конюхова И.А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.
12. Пляйс Я.А. Представительная власть в России в контексте общемировой практики парламентаризма // Парламентаризм в России и Германии. М., 2006.
13. Шишкин С.И., Лаврик М.А. Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.
14. Усс А.В. Основные итоги и проблемы законодательской деятельности Законодательного собрания Красноярского края // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы. Красноярск, 2006.
15. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.
16. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование). М.: Юрккомпани, 2010.