

Развитие нормативно-правовой базы функционирования региональных парламентов в современной России

Н. А. Григорьев, А. Н. Захаров

СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. В данной работе рассматривается вопрос эволюции нормативно-правовой базы функционирования региональных парламентов в современной истории Российской Федерации. Региональные законодательные собрания (легислатуры) являются важным политическим институтом в развитии российского федерализма. Отмечается проблема формирования региональных законодательных собраний и определение четкой нормативной базы функционирования. Материалы статьи основаны на изучении нормативных актов, осуществляющих положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. ФЗ №184 «Об общих принципах реализации законодательных, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Ключевые слова: региональный парламент, федеративные отношения, президент, Глава субъекта, федеральный закон, политическая система.

Development of the legal framework for the functioning regional parliaments in modern Russia

N. A. Grigoriev, A. N. Zakharov

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. This paper considers the issue of the evolution of the regulatory framework for the functioning of regional parliaments in the modern history of the Russian Federation. Regional legislative assemblies (legislatures) are an important political institution in the development of Russian federalism. The problem of the formation of regional legislative assemblies and the definition of a clear regulatory framework for functioning are noted. The materials of the article are based on the study of regulations that implement the provisions of the federal law of October 6, 1999, Federal Law No. 184 "On the general principles for the implementation of legislative and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation."

Keywords: regional parliament, federative relations, president, head of the subject, federal law, political system.

Введение

В условиях развития российской системы федеративных отношений актуализируются вопросы разделения полномочий двух уровней власти – федерального центра и субъектов (регионов). Стабильное развитие федерализма не только укрепляет государственное

ГРИГОРЬЕВ Ньургун Афанасьевич – к.полит.н., доцент кафедры истории, обществознания и политологии исторического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: nagrigoriev@mail.ru

GRIGORIEV Nurgun Afanasyevich – PhD (Pol.Sci), Associate Professor of the Department of History, Social Studies and Political Science, Faculty of History, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

ЗАХАРОВ Айаан Ньургустанович – студент исторического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

ZAKHAROV Ayaan Nyurgustanovich – student, Faculty of History, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

устройство, но и направлено на эффективное управление в реализации региональной политики. Эволюция политических институтов влияет на формирование политической культуры элит, населения, укоренения в них ценностей демократии и принципов федерализма.

Представительная (законодательная) власть является важным институтом развития государственной власти, где наиболее представлена идея народовластия. В субъектах федераций также формируется принцип разделения властей, где законодательные собрания (легислатуры) играют ключевую роль в системе сдержек и противовесов. Российский политолог В. Гельман выделил развитие региональных властей России в 1990-е гг. в зависимости от соотношения взаимодействия губернаторов и региональных легислатур (ассамблей) [1]. Сама идея создания парламентов, или «дух парламентаризма», была направлена на представительство интересов народа, выработку законов, финансового контроля. Одной из тенденций развития российской политической системы можно отметить усиление исполнительной ветви власти в противовес законодательной на федеральном и региональном уровнях власти. Необходимо заметить, что в данное время продолжается развитие российских политических институтов, итогом которого могут стать крупные институциональные изменения, что подтверждают поправки в Конституцию 2020 г. По мнению российского исследователя Л. Сморгунова, в 2000-е гг. произошло качественное реформирование региональных парламентов и повышение в них роли представительства политических партий [2].

Централизованный тип российского федерализма предопределяет минимальные факторы значения законотворчества и финансового контроля региональных парламентов. Принятие законов на местном уровне зачастую продолжает федеральный законодательный процесс. Межбюджетные отношения центра и регионов на современном этапе определяют уменьшение финансового влияния дефицитных региональных бюджетов [3].

Наиболее распространенным видом правового регулирования законотворческой деятельности является регламент соответствующего законодательного (представительного) органа. Регламент может как описывать законотворческий процесс, так и не содержать его описание, а лишь обозначать организационно-правовые основы деятельности парламента. Достаточно сложно объективно оценить, какая модель закрепления нормативного регулирования правотворческой или законотворческой деятельности наиболее оптимальна для функционирования представительного органа того или иного субъекта Российской Федерации. В таком случае важно обращать внимание не на внешнюю форму, а на внутреннее содержание самих актов. Однако, как показывает практика, процесс правоприменения зависит не только от того, как написана норма, но и от того, в каком или каких актах она содержится [4].

Формирование единого кодифицированного акта сводит к минимуму содержание противоречий и пробелов. Все-таки нельзя не отметить, что законодательный процесс – комплексная деятельность, а дублирование норм и их раздельное содержание в нескольких актах не позволит депутатам наиболее оптимально исследовать весь законотворческий процесс [5]. В подтверждение этого тезиса стоит отметить, что в большинстве случаев депутатами избираются граждане без юридического образования. При этом в региональных парламентах присутствует достаточно небольшое количество тех депутатов, которые занимаются законотворческой деятельностью постоянно в течение многих лет и накапливают заметный багаж профессиональных знаний и навыков в данной области. Депутатский корпус достаточно часто обновляется при формировании нового созыва представительного органа, лишь немногие депутаты замещают мандат более одного или двух раз.

Региональный законотворческий процесс в общих чертах аналогичен законодательному процессу в Федеральном Собрании Российской Федерации. Не исключается возможность для субъектов расширения традиционных законотворческих стадий в части установления дополнительных экспертиз и проведения мероприятий в прогнозировании влияния норм на общественные отношения в целях наиболее эффективного и стабильного развития территории [6]. При этом регионы дополняют законотворческий процесс, развивают отдельные положения в целях отражения исторической, национальной, культурной, географической и иной специфики субъекта Российской Федерации.

Весь период с начала и до конца 1990-х гг. характеризуется высокой автономией и сильной позицией субъектов России. В начале 1990-х это было связано с парадом суверенитетов, с желанием союзных республик и некоторых республик внутри РСФСР к суверенности и большей автономии. Данный процесс обрел эффект «домино», подтолкнув руководство страны к реформам. Сперва в виде создания ССГ – Союза Суверенных Государств в ходе новоогаревского процесса, где рассматривалось и предоставление статуса союзных республик субъектам РСФСР, естественно, речь шла о национальных республиках, находящихся в сильных позициях. Однако 8 декабря 1991 г. за день до подписания создания ССГ было подписано беловежское соглашение, определившее новый спектр развития российского государства.

Законодательные (представительные) органы региональной власти России являются преемниками представительных органов региональной власти РСФСР, откуда и наблюдается схожесть тех или иных элементов в новой политической системе, а также исходящие отсюда проблемы, связанные со статусами регионов, симметричностью их прав и т.д. Учитывая сложную структуру и административное деление регионов России, несложно представить, что нормативно-правовая база претерпела немало изменений со времени ее образования [7]. Формирование региональных парламентов в современной России началось после распада Советского Союза, когда страна перешла в демократическое развитие и федеративное устройство. И уже с 1990-х гг. начали проводиться первые многопартийные выборы в СССР, и ранние тенденции перешли в выдвинутые требования о создании законодательных органов в регионах России.

Создание региональных парламентов стало одним из самых важных этапов становления демократической политической системы в России. Они позволили жителям областей и краев принимать активное участие в управлении своими территориями и защите своих интересов. В первые годы после распада СССР региональные парламенты были созданы большей частью по образу и подобию высших законодательных органов Союзной Республики. Однако уже к концу 1991 г. встал вопрос о необходимости новых конституций для каждой из республик. Это привело к перераспределению полномочий между центральными и региональными органами власти, а также к возникновению новых форм субъектов федерации.

Первым законодательным собранием стал сформированное в 1990 г. Народное собрание Чеченской АССР. В том же году был принят Закон «О статусе народного депутата РСФСР», который определил права и обязанности депутатов региональных законодательных собраний. В 1991 г. произошел распад СССР, после чего федеральное правительство России начало активную работу по созданию новых региональных парламентов. Законодательные собрания были созданы на основе местных выборов, которые проводились в 1991-1993 гг. [8]. Депутаты региональных парламентов избирались на срок от 2 до 4 лет и занимались принятием законов и решений по вопросам управления территориями. Однако, выборы в региональный парламент и выборы главы субъекта разрешались постановлени-

ем съезда народных депутатов РСФСР – высшего органа государственной власти РСФСР на период с 1990-1993 гг. [9]. На период с декабря 1993 по октябрь 1999 г. выборы в региональные законодательные собрания проводились по Указам Президента Российской Федерации «Об основных началах организации» (1993-1994), «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления государственной власти в субъектах Российской Федерации» (1994-1999). Первым указом было регламентировано количество депутатов – не более 50. Нормативно-правовые акты субъектов не могли противоречить федеральным актам. Такие ограничения касались краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономного округа.

Первый период выборов характеризуется асимметричностью в правах субъектов. Для участия в выборах в региональные парламенты были созданы новые правовые основания. Большинство из них получили статус нормативных актов на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, в соответствии с которой региональные законодательные органы получили статус законодательных собраний. В 1990-е гг. на фоне общего кризиса в стране и неустойчивости экономической и политической ситуации региональные парламенты стремительно экспериментировали с новыми формами демократии. Парламентские выборы проводились по новым правилам, а процедура избрания депутатов регулярно менялась.

Во всех субъектах, кроме республик, выборы в законодательные (представительные) органы власти проводились с указа Президента, в то время как в республиках такая инициатива принадлежала им самим. К примеру, выборы в парламент были допущены с указов Президента Республики Саха (Якутия) от 14 октября 1993 г. № 577 «О выборах в Законодательное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» [10] и от 30 октября 1993 г. № 599 «О парламенте – Законодательном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» [11]. Лишь с 1999 г. после принятия федерального закона был принят единый стандарт для всех субъектов.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12], является основным законом, установившим порядок организации региональных властных структур. Данный закон был призван усилить позицию федерального центра, определив разграничение полномочий и предметов совместного ведения в пользу центра. Тем не менее данный закон установил так называемый стандарт, который определил четкие границы и функции региональных парламентов на долгие годы вперед.

Современные требования к нормативно-правовой базе региональных парламентов в России очень высоки. В настоящее время с учетом сложившейся политической и экономической обстановки необходимо создание прочной правовой основы для функционирования регионального законодательства. Одним из главных требований является соответствие действующему федеральному законодательству. Это подразумевает не только точное следование нормам федеральных законов, но и возможность их адаптации к конкретным условиям региона.

Кроме того, нормативно-правовая база должна быть максимально прозрачной и понятной для граждан. Это достигается через доступность информации о процессе разработки и изменения законодательства, а также публикаций всех новых актов на официальном сайте регионального парламента. Немаловажным требованием является соблюдение прав граждан в процессе разработки и принятия законодательства. Необходимо предоставлять возможность широкого обсуждения проекта закона как среди экспертного сообщества, так

и среди населения. И наконец, стандарты качества должны быть обеспечены на всех этапах разработки законодательства. Это подразумевает не только правильность оформления акта, но и его соответствие федеральным законам, а также возможность его реализации на практике.

На данный момент, федеральное законодательство играет единственную ключевую роль в развитии нормативно-правовой базы региональных парламентов в России. Оно определяет правовые основы деятельности органов государственной власти субъектов РФ, а также устанавливает порядок принятия и изменения местных нормативных актов. Кроме того, федеральные законы могут устанавливать общие принципы и стандарты для различных сфер жизни общества, которые затем регулируются на уровне регионов. Например, Закон «Об образовании в Российской Федерации» определяет основные принципы организации системы образования, а региональные законы уже конкретизируют эту норму в соответствии с местными условиями. В настоящее время развитие нормативно-правовой базы региональных парламентов в России стало одной из приоритетных задач. Однако, несмотря на значительные усилия в этом направлении, существует ряд проблем.

Одной из основных проблем является отсутствие единого подхода к формированию нормативно-правовой базы региональных парламентов. Каждый регион имеет свою специфику и потребности, что требует индивидуального подхода к разработке законодательства. Тем не менее есть перспективы для развития нормативно-правовой базы региональных парламентов. Среди главных направлений следует отметить цифровизацию процесса разработки законопроектов и автоматизацию работы с документами. Это позволит значительно сократить время, затрачиваемое на разработку и утверждение нормативных актов. Также важным направлением является повышение уровня компетенции специалистов, занятых в работе с нормативно-правовой базой региональных парламентов. Это можно достичь путем организации курсов повышения квалификации или обучения новым технологиям работы. В целом развитие нормативно-правовой базы региональных парламентов в России является важным фактором для эффективной работы органов государственной власти на местном уровне. Несмотря на проблемы, перспективы для ее развития есть, и необходимо продолжать работу по этому направлению.

Таким образом, развитие нормативно-правовой базы региональных парламентов в России является важной задачей для создания прочной правовой основы для функционирования регионального законодательства. Федеральное законодательство играет ключевую роль в развитии нормативно-правовой базы региональных парламентов и является основой их функционирования.

Литература

1. Гельман, В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики / В. Я. Гельман // Полис. Политические исследования. – 1998. – № 1. – С. 87.
2. Сморгун, Л. В. Новые электоральные институты и региональные парламенты России: плюрализация VERSUS монополизация / Л. В. Сморгун // Парламентаризм в России и Германии. История и современность. – Москва, 2006.
3. Рыбакова, С. С. Политическая функциональность регионального парламента в современной России / С. С. Рыбакова // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – №1 (52). – С. 122–128.
4. Хлопин, А. Д. Российская власть и свобода граждан / А. Д. Хлопин // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. – Москва, 2006.
5. Предыбайлов, С.М. Представительная власть: сущность и российский контекст / С. М. Предыбайлов // Научные труды Московского гуманитарного университета. – 2010. Вып. 125. – С. 90–96.

6. Туровский, Р. Ф. Центр и регионы: проблема политических отношений / Р. Ф. Туровский. – Москва, 2007.
7. Петров, Н. В. Выборы органов представительной власти / Н. В. Петров // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 3. – С. 33–46.
8. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» (с изменениями от 22 декабря 1993 года): Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 № 1723 [Электронный ресурс]. – URL : <https://docs.cntd.ru/document/9004663> (дата обращения 26.06.2023).
9. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: ФЗ от 6.10.1999 года № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL : <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения 26.06.2023).
10. «О выборах в Законодательное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»: указ Президента Республики Саха (Якутия) от 14 октября 1993 года № 577 [Электронный ресурс]. – URL : http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_self=&empire=1&nd=178021234&page=1&rdk=0&link_id=0#10 (дата обращения 26.06.2023).
11. «О парламенте – Законодательном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»: указ Президента Республики Саха (Якутия) от 30 октября 1993 года № 599 [Электронный ресурс]. – URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=178021287&backlink=1&nd=178021241> (дата обращения 26.06.2023).
12. «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления»: указ Президента Российской Федерации от 17.09.1995 № 951 [Электронный ресурс]. – URL : <https://docs.cntd.ru/document/9013253>. (дата обращения 26.06.2023).

References

1. Gel'man, V. Ja. Regional'naja vlast' v sovremennoj Rossii: instituty, rezhimy i praktiki / V. Ja. Gel'man // Polis. Politicheskie issledovanija. – 1998. – № 1. – С. 87.
2. Smorgunov, L. V. Novye jelektoral'nye instituty i regional'nye parlamenti Rossii: pljuralizacija VERSUS monopolizacija / L. V. Smorgunov // Parlamentarizm v Rossii i Germanii. Istoriya i sovremennost'. – Moskva, 2006.
3. Rybakova, S. S. Politicheskaja funkcional'nost' regional'nogo parlamenta v sovremennoj Rossii / S. S. Rybakova // Vestnik Povolzhskogo instituta upravlenija. – 2016. – №1 (52). – С. 122–128.
4. Hlopin, A. D. Rossijskaja vlast' i svoboda grazhdan / A. D. Hlopin // Institucional'naja politologija: Sovremennyy institucionalizm i politicheskaja transformacija Rossii. – Moskva, 2006.
5. Predybajlov, S.M. Predstavitel'naja vlast': sushhnost' i rossijskij kontekst / S. M. Predybajlov // Nauchnye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta. – 2010. Vyp. 125. – С. 90–96.
6. Turovskij, R. F. Centr i regiony: problema politicheskikh otnoshenij / R. F. Turovskij. – Moskva, 2007.
7. Petrov, N. V. Vybory organov predstavitel'noj vlasti / N. V. Petrov // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. – 1995. – № 3. – С. 33–46.
8. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» (с изменениями от 22 декабря 1993 года): Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 № 1723 [Электронный ресурс]. – URL : <https://docs.cntd.ru/document/9004663> (дата обращения 26.06.2023).
9. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: ФЗ от 6.10.1999 года № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL : <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения 26.06.2023).
10. «О выборах в Законодательное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»: указ Президента Республики Саха (Якутия) от 14 октября 1993 года № 577 [Электронный ресурс]. – URL : http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_self=&empire=1&nd=178021234&page=1&rdk=0&link_id=0#10 (дата обращения 26.06.2023).
11. «О парламенте – Законодательном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»: указ Президента Республики Саха (Якутия) от 30 октября 1993 года № 599 [Электронный ресурс]. – URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=178021287&backlink=1&nd=178021241> (дата обращения 26.06.2023).
12. «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления»: указ Президента Российской Федерации от 17.09.1995 № 951 [Электронный ресурс]. – URL : <https://docs.cntd.ru/document/9013253>. (дата обращения 26.06.2023).