

УДК 342.53

ББК Х67

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУБЪЕКТНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

Л. Д. Буринова

Среди всех политических явлений, пожалуй, ни одно не вызывает столь пристального внимания, противоречивых суждений и мнений как парламентаризм. Вобрав все достоинства и достижения демократии, он отражает все ее изъяны и проблемы. Российская Федерация по Конституции 1993 г. является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Кроме того, в ст. 10 Основного закона в России провозглашен принцип разделения властей на самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную [Конституция ... 1996], которые реализуются через соответствующие государственные органы. Так, согласно Конституции, представительным и законодательным органом РФ является Федеральное собрание — парламент Российской Федерации, который обладает государственно властными полномочиями в России вместе с Президентом, Правительством и судами РФ.

В Российской Федерации, как и в любом федеративном государстве, существует двухуровневая парламентская система. Это Федеральное Собрание РФ и законодательные органы субъектов федерации. Согласно Конституции, в регионах РФ должны создаваться законодательные (представительные) органы государственной власти, система которых устанавливается субъектами РФ самостоятельно с учетом основ конституционного строя и общих принципов организации, определяемых специальным Федеральным законом [Котелевская 1997: 9].

Таким образом, в Конституции РФ 1993 г. заложены правовые основы для организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти — парламентов — как на федеральном уровне (Федеральное собрание РФ), так и на уровне субъектов РФ (субъектные парламенты).

Обязательное наличие законодательных и представительных органов государственной власти в центре и на местах является

следствием конституционного принципа народного суверенитета. Так, исходя из п. 2 ст. 3 Основного закона РФ, можно сделать вывод о том, что многонациональный народ России осуществляет исходящую от него и ему же принадлежащую власть, в том числе через законодательные органы. Наличие свободно избираемого и самостоятельного парламента как на федеральном, так и на региональном уровнях связывается, как правило, с демократическим режимом государства. В этом смысле в федеративном государстве парламенты «выступают гарантами демократии» [Бахрах 2007: 102], и позволяет им играть столь важную роль в общественно-политической жизни страны или региона неотъемлемое полномочие — принятие законов.

Недостаточная политическая активность равно, как отсутствие экономической самостоятельности большинства российских регионов, представляется, есть следствие слабости и незавершенности внедрения демократических начал и элементов парламентаризма в субъектах РФ [Романов 2006: 190]. Ведь благосостояние граждан, обеспечение их прав и свобод, поддержание общественной безопасности и стабильного экономического развития региона во многом зависят от качества законодательной деятельности, важнейшим фактором которой является решительный, самостоятельный и самодостаточный орган народного представительства (парламент).

Вместе с тем наличие федеральных и региональных органов государственной власти парламентского типа является необходимым, но не основным условием становления парламентаризма в центре и на местах.

Законодательный орган власти субъекта Федерации — это орган государственной власти, которому народом как источником публичной власти (согласно Конституции РФ) делегировано право принимать политические решения по организации жизни населения субъекта. Депутатов законодатель-

ного органа необходимо рассматривать, прежде всего, как избранных народом лиц, которым последний доверил заниматься принятием таких решений.

В то же время особая специфика деятельности любого законодательного органа в статусе государственного института состоит в том, что он выполняет и представительную функцию: собирает в одно целое интересы, требования и волю граждан, социальных групп, формулирует цели общественного развития и только затем переводит их в плоскость принятия политических решений.

Природа субъектных парламентов, отраженная в указанных конституционных положениях, обуславливает другой ключевой элемент их правового статуса — компетенцию. Вопрос о компетенции парламента справедливо относится к числу базовых в науке и политической практике. Ответ на него позволяет определить, как и в какой мере законодательный орган выполняет свою социальную роль в государстве [Котелевская 1997: 40].

При разнообразии подходов к анализу элементов компетенции [Бахрах 2007: 98] наиболее обоснована, на наш взгляд, позиция отнесения к ним предметов ведения как юридически определенных сфер и объектов воздействия, а также властных полномочий как гарантированных законом мер принятия решений, тем более, что именно такое содержание компетенции государственного органа выявляется из взаимосвязи положений ч. 3 ст. 125, ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 71, 72, 73, 76 Конституции РФ [Мишин 2010: 307].

В целом компетенция субъектных парламентов обусловлена разделением власти в Российской Федерации как по горизонтали, так и по вертикали, разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В Конституции РФ такое разграничение осуществлено посредством разграничения предметов ведения между уровнями государственной власти: в ст. 71 приводятся предметы ведения федеральной

власти; в ст. 72 — предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; в ст. 73 субъекты РФ наделяются всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Допуская чрезмерное расширение предметов ведения и полномочий федерального центра за счет субъектов Федерации, Конституция РФ вызывает, как представляется, справедливые нарекания [Авакьян 1998: 6]. Ст. 71, 72 и 73 в целом служат выявлению объектов воздействия региональных парламентов, что само по себе типично для регулирования компетенции законодательного органа [Тихомиров 2007: 26], а ст. 76 определяет способ такого воздействия. Нельзя забывать также и о полномочиях парламентов субъектов Российской Федерации, обусловленных их иными, помимо законодательной, функциями, например кадровой и контрольной, как элементах системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей [Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 24 июля 2002 г.)].

Функцией парламентов, отличающей их от всех других органов государственной власти, является осуществление законодательных и контрольных полномочий. В отличие от конструкции федерального парламента (Федерального Собрания РФ), осуществление контрольных полномочий играет важную роль в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Возможность контроля со стороны законодательного органа власти делает результативным осуществление законодательных функций, поскольку контроль над практическим соблюдением и исполнением законов позволяет совершенствовать собственную законодательную деятельность. Кроме того, по мнению ряда ученых, наличие достаточных контрольных полномочий позволяет значительно укрепить авторитет законодательного органа власти субъекта РФ [Булуқтаева 2008: 69].

Вместе с тем, по мнению О. Н. Булакова, при расширении контрольных функций законодательной власти над исполнительной важно соблюсти баланс, чтобы такое расширение не привело к неоправданному усилению роли законодательной ветви власти и к утрате исполнительной ветвью ее само-

стоятельности, а вследствие этого — нарушению баланса и фундаментального принципа правового государства — принципа разделения властей [Современный парламент ... 2009: 160].

Формальное наличие у законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ контрольных полномочий далеко не всегда означает их реальное использование. Необходима более детальная регламентация контрольных полномочий региональных законодательных (представительных) органов власти в конституциях, уставах, законах субъектов Федерации, что, по нашему мнению, будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма государственной власти в субъектах РФ.

Деятельность парламентов субъектов РФ ограничена их территорией. Они организационно не связаны с федеральным законодательным органом, что существенно отличает их от исполнительных органов. Конституция РФ предполагает вероятность взаимодействия федеральных законодательных органов с аналогичными органами субъектов РФ. Одна из таких возможностей — право законодательной инициативы, но в Государственной Думе она применяется очень редко [Сергеев 2002: 170]. Представители законодательного органа субъекта Федерации в Совете Федерации весьма слабо связаны с выдвинувшим их субъектом. Другие же юридические формы взаимодействия с государственными структурами федерального уровня пока не установлены. Это значительно снижает роль законодательных органов субъектов РФ и их воздействие на соответствующие исполнительные органы весьма сомнительно. Это одно из оснований того, что влияние органов исполнительной власти на основе и во исполнение законов еще не стало преобладающим. Поэтому поиск путей роста влияния законодательных органов на исполнительные видится весьма актуальным. Организация адекватных механизмов позволит повысить плодотворность деятельности всей системы органов государственной власти. Улучшение работы законодательных органов субъектов РФ в значительной степени может быть соотносено с учреждением их публично-правовой ответственности перед избирателями. Некоторые основы этого правового института давно знакомы. Например, роспуск парламента или иного законодательного органа.

Однако действующее законодательство Республики Калмыкия и законодательство других субъектов Федерации предполагают применение такой меры в случае конфликта соответствующего парламента с исполнительным органом [Буруктаева 2008: 69]. Расформирование парламента возможно только как выход из политического кризиса. Однако, по нашему мнению, прежде всего, должна быть определена ответственность законодательного органа перед избирателями. Нужно создать механизм их реагирования на ошибки и недоработки законодателя. Внедрение соответствующих правовых процедур вызвано необходимостью дальнейшего развития демократии в нашей стране. Для осуществления этой инициативы можно было бы проводить референдумы по данным проблемам. Думается, что ответственность законодательного органа не должна ограничиваться лишь его роспуском. К депутатам, не оправдавшим доверия избирателей, на наш взгляд, возможно применение гражданско-правовых санкций, направленных, по меньшей мере, на погашение расходов по проведению избирательной кампании и их содержание в период недовольствительной работы законодательного органа. Цивилизованное исполнение таких мер воздействия в отношении плохо работающих или неработающих депутатов можно было бы возложить на судебные органы [Буринова 2003: 416]. Конечно, право заинтересованных лиц обжаловать судебные решения в вышестоящие судебные инстанции должно быть гарантировано законом.

Таким образом, решение значительной проблемы, связанной с взаимной ответственностью федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, состоит в установлении дифференцированных мер ответственности в отношении отдельных депутатов и законодательных органов. Их нерешенность является препоной на данном этапе в развитии федеративных отношений в России.

В итоге значительных организационных мероприятий федеральных органов власти удалось выстроить новый механизм государственной власти в субъектах Российской Федерации, основанный на принципе разделения властей. Но, думается, пройдена лишь самая легкая часть пути. Задачей федерального значения является обеспечение эффективного взаимодействия как всего го-

сударственного механизма, так и отдельных его частей. Необходимо не только провести размежевание ветвей власти, но и обеспечить баланс властей, их эффективную и рациональную деятельность. Для достижения этих целей необходимо наличие соответствующей научной базы, частью которой должна стать концепция функционирования и развития законодательных органов субъектов РФ. Итак, если попытаться исключить такие оценочные характеристики, как «особое», «привилегированное», «верховенствующее», и распространить содержание понятия «парламентаризм» на уровень субъектов РФ, можно дать следующее определение. Субъектный парламентаризм в России — это система организации и деятельности органов государственной власти в субъектах РФ на основе принципа разделения властей при существенной политической и идеологической роли парламента, при которой он выступает в качестве важнейшего фактора в общественно-политической жизни региона и объединяет интересы различных социальных слоев и групп населения субъекта РФ. Данное определение представляется наиболее удачным для уяснения сущности феномена парламентаризма в субъектах РФ, так как в нем раскрыт важнейший внутриприсущий признак парламента — адекватное представительство элементов гражданского общества в рамках государственного института — органа законодательной власти.

Таким образом, для констатации становления парламентаризма в субъектах РФ необходимы следующие условия: институциональное оформление в виде органа законодательной власти, реально функционирующий принцип разделения властей и существенная роль парламента в политической жизни региона [Гранкин 2005: 28].

Конституционно-правовой статус субъектного парламента, на наш взгляд, это закрепленное Конституцией РФ и иными источниками конституционного права субъекта Российской Федерации положение парламента как представительного, законодательного и контрольного органа государственной власти субъекта РФ, характеризующее социально-политическое назначение данного органа государственной власти; его роль, задачи и функции; принципы организации и деятельности; внутреннюю структуру, способствующую реализации функ-

ций; взаимоотношения с иными органами государственной власти; компетенцию, обусловленную местом в системе народовластия; процедуры осуществления деятельности парламента, в том числе формы и порядок принятия нормативных правовых актов. При этом практическая реализация конституционно-правового статуса субъектного парламента во многом зависит от развития парламентаризма в стране — способности парламента как органа народного представительства формулировать в законе волю избирателей и реализовывать их интересы, используя механизм государственной власти и авторитет парламента в обществе.

Литература

- Конституция Российской Федерации*. М.: Норма, 1996. 63 с.
- Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 24 июля 2002 г.) // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Авакьян С. А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. проф. С. А. Авакьяна. М.: МГУ, 1998. С. 5–13.
- Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. 178 с.
- Булуктаева К. Ю. Организация местного самоуправления в Республике Калмыкия / Современное состояние и перспективы нормотворческой и правоприменительной деятельности в РК. Элиста: КГУ, 2008. 171 с.
- Буринова Л. Д. Реализация принципа разделения властей в практике организации государственной власти Республики Калмыкия // Научные труды Российской академии юридических наук. М.: ИГ «Юрист», 2003. С. 415–424.
- Гранкин И. В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 27–31.
- Котелевская И. В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 8–13.
- Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Белые альвы, 2010. 456 с.
- Романов Р. М. Истоки парламентаризма. От законодательных органов древности до наших дней. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Современ. экономика и право, 2006. 296 с.
- Сергеев А. А. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 169–171.
- Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика* / под общ. ред. д-ра юрид. наук О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2009. 320 с.
- Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 24–27.