

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУБЪЕКТА РФ:
ОРГАНИЗАЦИОННОЕ УСТРОЙСТВО И ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

(автореферат бакалаврской работы)

студентки 4 курса 425 группы

направления подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное
управление

социологического факультета

Александровой Марины Евгеньевны

Научный руководитель

кандидат социологических наук, доцент _____ Е.В. Сайганова
подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С. Аникин
подпись, дата

Саратов 2017

Общая характеристика работы

Актуальность темы бакалаврского исследования обоснована в первую очередь тем, что основополагающим принципом организации системы государственной власти, как во всей России, так и в отдельно взятом ее регионе, является закрепленное в основном законе положение о том, что единственным источником власти в нашем государстве является ее народ. Отталкиваясь от этого главенствующего принципа, истинная демократия, то есть фактическое народовластие, обязывает выстраивать такую структуру органов государственной управления, которая бы безальтернативно гарантировала невозможность противоправного присвоения рычагов власти любым государственным органом. Поэтому сам факт существования и качественного функционирования демократического государственного и социального устройства зависит от реализации в политическом быту принципа разделения властей (то есть законодательной, исполнительной, судебной ветвей), прописанного в ст. 10 основного закона России. Ведущей целью данного разделения выступает стремление к сохранению важных гарантий гражданских, а так же политических прав, свобод, воплощающихся в принципе верховенства права над государством, вычеркивающим возможность захвата власти любым государственным органом, а так же замены демократической формы власти иными авторитарными моделями.

Одной из самых первоочередных проблем, возникающих перед нашей страной сегодня, является вопрос формирования и укрепления правового государства. В разрешении указанной проблемы ведущую роль должны играть органы законодательной власти в регионах. Принимая во внимание коллегиальную природу указанных властных структур, качество их работы по большей части зависит от системных характеристик формирующего их депутатского состава. Анализ сферы формальных отношений, связанных с парламентариями законодательных органов государственного управления в субъектах, анализ их юридического статуса, направляющих векторов

законодательной и представительной работы является центральным условием определения главных закономерностей совершенствования правового гражданского общества в нашей стране, роста эффективности действующих законодательных норм и оптимизации влияния на финансовые и социальные процессы. Указанное, в рамках бакалаврской работы, определяет актуальность исследуемой темы.

Степень разработанности темы. В связи с тем, что сегодня, и на протяжении последнего десятилетия активно проходят процессы кардинального реформирования, а так же обновления законодательных институтов в нашей стране, задача юридической оценки статуса парламентских корпусов, работающих на региональных уровнях в России, а также проблемы оптимизации правовых границ работы депутатов указанных властных органов аргументировано привлекали внимание множества ведущих ученых в сфере конституционного, административного, а так же муниципального права.

Общие вопросы парламентаризма анализируются в работах С.А. Авакяна, И.В. Гранкина, А.Н. Кокотова, А.В. Сероуса, В.Е. Чиркина. Проблемы работы законодательных органов в субъектах поднимаются в трудах В.В. Гриба, Л.А. Загурская, К.С. Иналкаевой, И.Р. Калимуллиной, А.В. Малько, О.В. Солдаткиной и др. Тема защиты прав человека поднимается в работах Г.Б. Романовского, О.В. Безруковой, Д.С. Велиевой.

Проблемы обеспечения представительства раскрываются в трудах О.С. Мурашовой, И.Г. Дудко, О.С. Морозовой. Вопросы взаимодействия структур подняты в исследованиях Л.А. Загурской, Н.В. Малявкиной, А.М. Павликова, О.А. Кацука.

Объектом исследования является законодательная система РФ.

Предмет исследования – законодательные органы власти в субъекте РФ.

Целью исследования является анализ организационного устройства и основных направлений деятельности законодательной власти в Саратовской области.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть роль законодательной власти в системе государственной власти РФ;
2. Проанализировать организационное устройство и основные направления работы парламента;
3. Охарактеризовать работу органов законодательной власти на территории Саратовской области.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями от 5 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 марта 2014 г. N 9 ст. 851.
- Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2016) // «Российская газета» от 12 мая 1994 г. N 88.
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2016) // «Российская газета» от 19 октября 1999 г. N 206.
- Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июля 2001 г. N 29 ст. 2950.
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и

дополнениями от 3 ноября 2015) // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060.

- Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 декабря 2012 г. N 50 (часть IV) ст. 6952.

- Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2016) // «Российская газета» от 26 февраля 2014 г. N 45.

- Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года // Рос. газета. 2012. – 13 декабря. – С. 2–3.

- Закон Саратовской области № 13-ЗСО от 29.03.2001 г. «О Саратовской областной Думе» (с изменениями и дополнениями от 5 сентября 2016) // «Саратов-СП» от 11.04.2001 г.

- Закон Саратовской области № 10-ЗСО от 03.03.2004 г. «О статусе депутата Саратовской областной Думы» (с изменениями и дополнениями от 28 марта 2016) // «Саратов-СП» от 05.03.2004 г.

Структура работы. Бакалаврская работа состоит из введения, трех разделов, заключения и приложения. Общий объём работы составляет 51 страница.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

В первом разделе «Законодательная власть в системе государственной власти РФ» автор указывает, что поднятый вопрос

регулируемая такая отрасль права как парламентское право. Парламентское право – есть подотрасль конституционного права нашей страны, являющая собой систему юридических норм, устанавливающих общественные взаимоотношения в сфере юридического статуса парламентских органов власти, а так же законодательных процедур в России. Автор выделяет нормы права, включающие материальные, которые устанавливают статус палат Федерального Собрания, парламентов субъектов, парламентских структур и нормы процессуальные, формирующие институты федерального, регионального законодательного процесса, других парламентских процедур, в том числе, парламентские слушания, расследования, запросы и др.

Автор выделяет главнейшее свойство парламента – это представительность, так как он реализует свои полномочия, участвуя в отношениях представительства. По существу, это такие социальные отношения, в которых одна из сторон в своих интересах (интересах иных лиц) передает другим сторонам, прямо или косвенно, некоторые права, возлагая на них обязанности, полномочия и, несомненно, ответственность.

Обращает внимание на два важных свойства парламента – он является высшим и единственным органом законодательной власти. Такие свойства, безусловно, относятся только к унитарным странам, где действует единая система высших органов государственной власти, без автономных образований. В первую очередь, в автономных образованиях в унитарном государстве, в регионах федерации есть представительные органы, принимающие нормативные акты. Во вторую очередь, при рассмотрении признака высшего законодательного органа необходимо учитывать как структуру законодательной власти конкретной страны, так и характер отношений внутри общегосударственных и региональных представительных органов. Представительные органы, зачастую, имеют свою компетенцию и не являются частью иерархических отношений, в отличие от органов исполнительной власти.

Автор перечисляет ряд признаков современного парламента в демократическом государстве:

- верховенство данного органа в государстве;
- процесс создания на основе того или иного способа представительства граждан;
- выражение его суверенной воли;
- принятие актов высокой юридической силы – законов;
- формирование некоторых государственных органов и участвующие в назначении ряда высоких должностных лиц;
- осуществление контроля за работой исполнительных органов государственной власти.

Во втором разделе «Организационное устройство и основные направления работы парламента» автор поднимает исторические корни парламента. Парламент в качестве государственно-правовой института имеет многовековую историю, но в отличие от многих европейских стран, где парламентские структуры складывались столетиями, в нашей стране первое представительное учреждение парламентской формы (в новейшем понимании данного термина) было сформировано только в 1906 году. Нижней палатой первого отечественного парламента стала Государственная Дума, верхней – Государственный Совет. Дума и Гос. Совет с течением времени получили одинаковые законодательные права. На рассмотрение императору представлялись лишь проекты законов, одобренные двумя палатами парламента.

Проведен анализ парламентских структур советского периода, и сделан вывод, что до момента принятия Конституции 1993 г. в нашей стране работал двухпалатный высший представительный орган государственной власти под названием Верховный Совет РСФСР. Две его палаты именовались Совет Республики и Совет Национальностей, которые отличались только порядком построения. Принятая 12 декабря 1993 года Конституция государства закрепила статус двухпалатного парламента страны. Парламентом является

Федеральное Собрание, которое реализует свою деятельность на базе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а так же принципов демократического правового государства.

Являясь законодательным органом, ФС выполняет и некоторые контрольные задачи, в первую очередь, реализует контроль работы исполнительной власти. Указанная задача осуществляется методом контроля федерального бюджета, принимаемого ГД, а также применения права выражать недоверие или отказывать в доверии исполнительной власти, которое в данном случае может быть отправлено первым лицом государства в отставку. ФС состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Конституция предусматривает различную компетенцию для каждой из палат, организуя тем самым действие системы «сдержек и противовесов» в работе Федерального Собрания. В данной системе Совету Федерации отводится функция своего рода «ограничителя» в отношении Государственной Думы, призванного предотвратить вероятность установления в стране «тирании большинства», установленной на выборах в Государственную Думу различными политическими силами. Замысел представительства всех граждан страны заложен в Государственной Думе, а Совет Федерации, зачастую именуемый верхней палатой, составлен из членов, представляющих взгляды регионов России.

В основе процедуры образования и работы Федерального Собрания автор видит ряд принципов:

- разделение властей;
- федерализм;
- многопартийность;
- принцип отдельного и самостоятельного функционирования палат;
- принцип коллегиальности.

Автор подробно рассмотрел основные моменты, связанные с работой Государственной Думы, которая состоит из 450 депутатов и выбирается период в пять лет. В частности, указано, что депутаты ГД выбираются

гражданами РФ на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Парламент неоднократно изменял способы выборов депутатов – от смешанной мажоритарно - пропорциональной системы перешли к пропорциональной системе выборов в 2005 году. Но Президент РФ предложил обратно вернуться к былой схеме избрания депутатов ГД по смешанной мажоритарно – пропорциональной системе, в условиях которой половина депутатов выбираются по партийным спискам, а вторая половина – по одномандатным округам.

Работа ГД основывается на принципах политического многообразия, а так же многопартийности, всеобщего обсуждения и коллективного разрешения вопросов. Автор подробно раскрывает вопросы, связанные с работой Председателя ГД, его заместителей, Совета Государственной Думы, а так же деятельности фракций и самих депутатов.

Говоря о работе Совета Федерации, автор указывает, что член Совета Федерации является представителем от законодательного или исполнительного органа государственной власти региона страны и наделяется полномочиями на период работы соответствующего органа государственной власти региона России. Работа Совета Федерации выстраивается на принципах коллективного и свободного обсуждения и разрешения вопросов. Преобладающей формой работы Совета Федерации выступают его заседания, которые проводятся в открытой форме.

В третьем разделе «Органы законодательной власти на территории Саратовской области» автор проанализировал парламент Саратовской области.

Автор делает вывод, что парламент в субъекте недостаточно качественно реализует свою законодательную, представительскую функции, что вызвано отсутствием баланса в системе разделения властей и неразвитостью системы партий. Следует обозначить ряд типичных для субъектов России проблем, которые и сегодня сохраняют свою актуальность при оценке представительного характера местных парламентов. Первая:

отсутствие рычагов отзыва депутата избирателями, несмотря на то, что согласно правовой позиции КС РФ юридических препятствий для построения данного института законами регионов нет. Но существует «классическая проблема представительства», суть которой определяется формой формальной связи парламентария с избирателями: обязан ли он интерпретировать волю своих избирателей методом инициирования некоторых законов или он должен придерживаться абсолютно независимой позиции, выстраивая свое действия только на внутренних убеждениях. Актуальное законодательство последовательно воплощает в жизнь идею об отказе от составных частей императивного мандата, однако в ряде субъектов России отдельные нормы, характерные для данного института, существуют.

Автор выделяет следующие механизмы общественного контроля парламентских органов в субъекте: Общественная экспертиза законопроектов субъектов РФ; Общественная экспертиза законопроектов субъектов РФ; Общественное обсуждение законопроектов субъектов РФ; Предоставление информации о работе законодательного органа государственной власти региона; Наличие представителей общественности во время заседаний законодательных органов гос. власти субъекта РФ; Опубликование сведений о доходах, расходах, а так же об имуществе и обязательствах материального характера; Подготовка индивидуальных или групповых обращений в структуры государственной власти; Опрос граждан относительно качества работы законодательного органа власти субъекта; Привлечение представителей из общественности к участию в советах, сформированных при законодательном органе государственной власти региона; Отзыв парламентария законодательного органа государственной власти региона; Организация общественных встреч, совместных заседаний.

Рассматривает работу комитетов парламента, как центра законотворческой работы. На их заседаниях всесторонне, в различных форматах проводится обсуждение законопроектов. Помимо этого,

законопроект проходит тщательную нормативную экспертизу и в итоге достаточно динамично принимается или отклоняется на заседаниях сессии.

В работе так же поднимает вопрос освещения работы парламента, как на телевидении, так и по радио, а также в печатных и электронных средствах массовой информации.

В заключении подводятся итоги бакалаврского исследования, формулируются основные выводы. К проблемам современного парламентаризма в субъектах, в частности в Саратовской области, автор относит совокупность сложных и противоречивых явлений общероссийской и региональной политической реальности. Для решения одних следует принять соответствующие нормативно - правовые акты, а условием разрешения других необходимы изменения в политической, а так же гражданской культуре социума. Как уже отмечалось, все сложные моменты касаются признаков парламентаризма как специфической демократической системы, следовательно, их решение должно иметь системный характер.

По мнению автора, политика взаимоотношения исполнительной власти с парламентом, главным элементом парламентаризма, выстраивается на сведении его задач в основном к законотворческой работе не в угоду реализации представительской, и парламент современности субъектов РФ нацелен больше на удовлетворение интересов экономической и политической элиты, нежели на обывательские интересы простых людей.

Автор считает, что парламент в субъекте недостаточно качественно реализует свою законодательную, представительскую функции, что вызвано отсутствием баланса в системе разделения властей и неразвитостью системы партий. Отмечает отсутствие рычагов отзыва депутата избирателями, несмотря на то, что согласно правовой позиции КС РФ юридических препятствий для построения данного института законами регионов нет.