

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе
администрации
Энгельского муниципального
района

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: ОРГАНИЗАЦИОННОЕ УСТРОЙСТВО
И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 524 группы
направления 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»
Социологического факультета
Шариповой Дианы Равшановны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ М.Э.Елютина
(подпись, дата)

Зав. кафедрой

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

Саратов 2020 г.

Общая характеристика работы

Принцип разделения властей на современном этапе является одним из основополагающих принципов построения механизма государственного строительства. Особенно этот тезис важен, если рассматривать государственную власть не как социальное явление, но как систему конституционно-правовых норм, закрепляющих формы организации государственной власти, методы ее осуществления, структуру органов государства и отношения между ними.

Впервые теория разделения властей впервые получила юридическое закрепление в Конституции США 1787 г., а затем и в основных законах большинства государств. С течением времени концепция подвергалась нескольким модификациям, касающимся, преимущественно, принципов выделения ветвей власти и определения на этом основании их количества¹. Одновременно в большинстве федеративных государств постулируется вертикальное разделение органов всех видов власти – на уровне федерального центра и на уровне субъектов федерации.

Степень научной разработанности темы. Исторический и правовой аспекты теории разделения властей нашли отражение в работах С.А. Авакьяна², Г.В. Барабашева³, О.Е. Кутафина⁴, Ю.А. Тихомирова⁵, В.Е. Чиркина⁶, Б.С. Эбзеева⁷ и др.

¹ Быкова, А. Г. Органы законодательной и исполнительной власти : учебное пособие / Быкова А. Г. - Омск : Омская юридическая академия, 2017. – С. 376.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. пособие. - Т. 2. / С. А. Авакьян. - М., 2010. – С. 290.

³ Барабашев Г.В. Реформа государственной службы Российской Федерации (2000-2003 годы) / А. Г. Барабашев [и др.]; Гос. ун-т Высш. шк. экономики, Фак. гос. и муницип. упр. - Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 241 с.

⁴ Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев; Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2010. - 669с.

⁵ Тихомиров Ю. А. Государство: Монография / Ю.А. Тихомиров. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 320 с.

⁶ Чиркин В. Е. Законодательная власть. - М: Норма, Инфра-М, 2016. - 336с.

⁷ Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. Издание: Инфра-М, Норма. 2015-с.:560.

Отдельные аспекты функционирования органов власти на уровне субъектов федерации, осуществления ими своих полномочий активно разрабатывались такими учеными, как С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук⁸, Т.М. Бялкина⁹, Н.Л. Пешин¹⁰, В.Е. Чиркин, и др. Внимательное рассмотрение этих источников показало, что, несмотря на выявленные и разработанные аспекты данной проблематики, вопросы совершенствования законодательной власти на уровне субъектов федерации ждет более глубокого исследования.

Актуальность данной работы обусловлена необходимостью теоретического и практического осмысления новых подходов к проблемам формирования и функционирования государственного механизма в России. Результаты работы развивают представления об изменениях, происходящих в системе властной вертикали, и о социально-экономических процессах, определяющих специфику функционирования органов законодательной власти на уровне субъектов федерации.

Объектом исследования в данной работе являются органы законодательной (представительной) власти субъектов федерации.

Предмет исследования – функционирование органов законодательной (представительной) власти субъектов федерации во взаимодействии с федеральными органами законодательной власти.

Цель работы заключается в выявлении проблем и перспектив функционирования органов законодательной (представительной) власти на уровне субъектов федерации.

Задачи исследования:

- проанализировать конституционные основы принципа разделения властей;

⁸ Атаманчук Г.В., Теория государственного управления. Учебник - 2-е изд., стер. - Москва: Омега-Л, 2011. - 525 с.

⁹ Бялкина, Т.М. Муниципальное право Российской Федерации.- М: Юристъ, 2000.- 128 с.

¹⁰ Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению "Юриспруденция"/ Н.Л.Пешин.- М: Юрайт, 2015.- 462 с..

- систематизировать принципы и задачи законодательной ветви власти в РФ;
- охарактеризовать функционирование ветвей власти на уровне субъектов федерации;
- рассмотреть основные черты системы управления на уровне субъекта федерации;
- с привлечением примеров из региональной практики и практики Саратовской области дать характеристику органам законодательной власти субъекта федерации;
- обрисовать некоторые проблемы функционирования законодательной системы управления на уровне субъекта федерации и наметить возможные пути их решения.

В качестве **теоретической базы** автор работы опирался на монографические издания, публикации в профильной периодике, диссертации и авторефераты российских ученых, а также на законодательные и иные нормативные правовые акты в сфере регулирования деятельности органов законодательной власти различных уровней.

Работа состоит из 63 страниц. Структура работы представлена введением, первой и второй главой, заключением и списком использованной литературы, включающим 87 источников.

Основное содержание работы

В первой главе работы определена специфика системы законодательной власти на государственном уровне и уровне субъектов федерации. Основным постулатом данной главы стало утверждение, что на всех уровнях данная система основывается на базовом принципе разделения властей, нашедшем отражение в Конституции РФ.

Автор счел нужным отметить, что система организации государственной власти на основе принципа разделения властей, будучи в целом позитивной и прогрессивной, имеет, тем не менее, и определенные недостатки в ее реализации. К позитивным можно отнести четкую специализацию властных субъектов по исполняемым ими видам государственной деятельности: разработка и принятие законов, распорядительная деятельность по их исполнению, осуществление правосудия. Негативные свойства системы заключаются в том, что отдельные органы или даже ветви государственной власти в целом имеют (и зачастую реализуют) возможность обособиться, в результате чего проблематичным становится достижение единой цели в решении стоящих перед государством задач, на что, казалось бы, должно быть направлено функционирование этих структур.

Далее автор останавливается на принципах и задачах законодательной власти и на характеристике исполняющих ее органов. Законодательная власть является неотъемлемым элементом политико-правовой действительности, значение которой в системе публично-правовых институтов Российского государства стабильно возрастает. Деятельность законодательных (представительных) органов власти заключается в разработке и принятии законодательных решений, а также в контроле за их исполнением, и эффективность этой деятельности является залогом обеспечения конституционной законности и правопорядка.

На сегодняшний день законодательную власть в РФ на федеральном уровне осуществляет Федеральное собрание – орган, наделенный представительными, законодательными и контролирующими функциями и состоящий из верхней и нижней палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Верхняя и нижняя палаты заседают отдельно, однако в некоторых случаях могут заседать и совместно. Обе палаты избирают из своего состава своих председателей и их заместителей, образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Действующие в системе законодательной власти органы в процессе законотворчества разрабатывают и принимают правовые предписания, являющиеся общеобязательными для деятельности всех органов публичной власти, общественных формирований и отдельных граждан. Тем самым законодательные органы качественно определяют состояние правопорядка в стране. При этом следует отметить, что сами по себе законодательные органы не наделены функцией непосредственного обеспечения правопорядка.

Далее автором проанализировано правовое регулирование принципа разделения властей на уровне субъектов федерации. Содержание принципа разделения властей на этом уровне, в дополнение к Конституции РФ, регламентируется Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот закон, принятый в октябре 1999 года, является законодательной основой формирования и функционирования системы органов государственной власти в субъектах федерации на основе принципа разделения властей. Практической базой данного закона является опыт устройства государственной власти на федеральном уровне, а также исторические, национальные, культурные, конфессиональные и иные особенности субъектов федерации.

Выдвинуто положение об отсутствии оснований рассматривать систему органов государственной власти субъектов федерации в качестве обособленной системы властных органов. Конституционное установление реализации на разных организационно-правовых уровнях федеративного государства принципа разделения властей по вертикали (федеральная и субъектов федерации) и по горизонтали (законодательная, исполнительная и судебная) является залогом эффективного взаимодействия ветвей власти, основанного на единстве системы властных органов. Устройство системы государственной власти в субъектах федерации формируется с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов на основе функционального подхода реализации принципа разделения властей и самостоятельности их органов¹¹.

В соответствии со ст. 11 Конституции России государственную власть в субъектах Федерации осуществляют формируемые ими на основе принципа трех ветвей власти властные органы и структуры. Система российских региональных законодательных органов власти устанавливается и регламентируется субъектами федерации самостоятельно, однако в строгом соответствии с конституционным и федеральным законодательством, регламентирующим принципы формирования и функционирования представительных и исполнительных органов государственной власти.

В России, наряду с Федеральным Собранием, функционируют и парламенты субъектов Федерации. В качестве их важнейшей функции следует выделить закрепленное в Конституции России собственное правовое регулирование, результатом которого является законотворчество субъектов Российской Федерации.

¹¹ Ларин А. Ю. Характеристика конституционной законности организации органов законодательной власти субъектов РФ/ А. Ю. Ларин, Р. И. Елагин //Конституционное и муниципальное право. - 2003. - N 4. - С. 8.

Вторая глава работы посвящена анализу функционирования законодательной ветви власти на уровне субъекта федерации. В настоящее время в Российской Федерации сложилась практика активного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, основными направлениями которой являются наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их участие в процессах формирования регионального законодательства, обеспечения избирательного процесса, реализации социально-экономических программ, а также создания общественных органов, содействующих осуществлению полномочий органов государственной и муниципальной власти.

Такое взаимовлияние названных органов публичной власти носит постоянный характер, однако подлежит определенному совершенствованию. Для повышения качества взаимовлияния необходимо не только расширение или уточнение полномочий органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, но и принятие согласованных региональных процессуальных актов по обеспечению норм, определяющих компетенцию законодательных и муниципальных представительных органов власти. Принятие предлагаемых процессуальных актов станет важным фактором повышения качества парламентаризма на всех уровнях государственного управления в РФ и будет способствовать улучшению взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении стоящих перед ними задач.

Автор работы останавливается на характеристике структуры региональных законодательных органов, принципах и способах их формирования, особенностях функционирования. Законодательный орган субъекта Российской Федерации является представительным органом, поскольку они формируются из представителей народа выборным путем. Работа многих региональных парламентов строится на сессионной основе, что в достаточной мере обеспечивает их непрерывную деятельность – по окончании срока полномочий депутатов одного созыва новоизбранные

депутаты продолжают ее осуществление. Количество депутатов регионального органа законодательной власти зависит от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

В работе значительное внимание уделено законодательному органу Саратовской области – Саратовской Областной думы, являющейся единственным и постоянно действующим органом законодательной власти в данном субъекте федерации. Определены федеральные и региональные законодательные основы ее деятельности, каковыми являются Конституция РФ и ряд законов Саратовской области.

На основании изложенного в данной главе работы можно констатировать, что парламентаризм в субъектах Российской Федерации последовательно развивается, о чем свидетельствует усиление политической составляющей в деятельности региональных представительных органов. Однако анализ функционирования законодательной системы управления на уровне субъекта федерации выявляет ряд проблем, на которых также сделан акцент в данной работе. В качестве негативных тенденций в деятельности региональных законодательных органов отмечается превалирование в составе депутатского корпуса представителей бизнес-сообщества, в частности, крупных предпринимателей, и региональных элит. В результате этих тенденций все более влиятельными субъектами власти становятся неформальные группы, движимые лоббистскими, карьерными и иными интересами, имеющими весьма опосредованное отношение к законодательной деятельности субъектов федерации и ее совершенствованию.

Также на данном этапе развития властных институтов в России следует с огорчением констатировать, что властные ресурсы исполнительных органов во многом превосходят ресурсы органов представительной власти, и данная тенденция становится все более отчетливой. В результате представительная власть в регионе оказывается во все большей зависимости

от политической и социальной влиятельности ее отдельных представителей или представительских групп. Степень этой влиятельности определяет близость к главе исполнительной власти – губернатору региона – и лояльность ему и подконтрольным ему структурам. Особенно смело сказанное можно отнести к деятельности парламентских комиссий по формированию и исполнению бюджета, по налоговой и экономической политике, по законотворческой деятельности.

Вследствие зависимости депутатского корпуса и отдельных его представителей от внешних сил – финансово-промышленных групп, чиновничьих кланов и даже в некоторых регионах криминальных сообществ – региональные парламенты страдают разобщенностью интересов и, как следствие, разнонаправленностью и рассогласованностью законодательных усилий. Порой это даже приводит к противостоянию части региональных парламентов с федеральным центром. В то же время именно опорой федеральной власти должны служить региональные властные структуры, и законодательные органы в этом отношении не являются исключением. Для достижения этой цели региональные парламенты должны найти весьма тонкий баланс между влиянием на региональную элиту и независимостью от нее, при этом являясь авторитетом в глазах регионального электората. Достижение этой цели связано с многочисленными трудностями, с которыми региональные органы представительной власти пока справляться не научились, чему свидетельством регулярные скандалы, в центре которых оказываются региональные депутаты.

Следует отметить, что парламентаризм в России в его современной «редакции» сформировался не так давно – можно констатировать, что в период с 1993 по 2003 год этот институт практически не существовал, и большая часть парламентариев во многом даже не представляли себе целей и задач своей работы. С 2003 года началось и к настоящему моменту практически закончилось формирование отчетливой вертикали власти, следствием чего стало появление в законодательной среде все большего и на

данный момент – подавляющего числа профессионалов. Однако сказанное можно отнести пока только к федеральному уровню функционирования представительной власти, в регионах же ситуация не спешит меняться к лучшему и даже в определенной мере только усложнилась. Этому способствует уже обозначенная выше тенденция к «командному» способу формирования региональных парламентских комитетов, объединений и фракций, которая нашла выражение в неэффективной системе отбора кандидатов в депутаты. В результате представительные органы становятся все менее собственно представительными, т.е. не отражают реальных интересов регионального электората.

Снижение роли законодательных органов «освобождает» место для возрастания роли субъектов исполнительной власти в регионах, которые в итоге начинают полностью контролировать региональные парламенты. Эта тенденция впервые столь отчетливо проявилась в 2000 – 2005 гг., когда в результате реформ у губернаторов, как высших субъектов исполнительной власти в регионах, появились новые средства воздействия на законодательные органы субъектов Федерации. Это объясняется объективными тенденциями. В частности, растущая сложность регулируемых общественных отношений, развитие федерального и регионального законодательства способствуют росту зависимости законодательных органов субъектов Федерации от органов исполнительной власти, в руках которых сосредоточены, как правило, организационные, кадровые, информационные и иные ресурсы региона. Оптимальным решением этой проблемы является расширение спектра полномочий законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

После возобновления механизма избрания губернаторов в 2012 году стало очевидно, что без позитивного решения депутатов легитимность исполнительной власти в регионах всегда может быть поставлена под сомнение. Если к этому добавить законодательные возможности и бюджетные полномочия законодательных органов в краях и областях, то

можно констатировать, что роль депутатов региональных парламентов серьезно возросла. Подобно тому, как «Единая Россия» является опорой формирования выборного механизма на федеральном и региональном уровнях, так и «партия депутатов» является опорой эффективного управления «на местах». Региональные депутаты, демонстрируя достаточную лояльность главе государства и его кандидатурам на посты глав регионов, в то же время имеют собственные политические взгляды и не отказываются от их выражения. Это продемонстрировали, в частности, выборы губернатора Саратовской области, когда региональные депутаты и связанные с ними средства массовой информации активно поддержали политику президента РФ.

Новые полномочия региональных депутатов и расширение возможностей их влияния на политическую и экономическую ситуации в стране и в регионах свидетельствуют о позитивных тенденциях, заключающихся в повышении ответственности органов исполнительной власти и качества ее законотворческой деятельности. При этом возникает надежда, что этому будут способствовать высвобождающиеся кадровые, технологические и финансовые ресурсы, которые прежде были задействованы в проведении губернаторских выборов и которые теперь можно будет использовать при проведении выборов в региональные парламенты. Более активной и непредсказуемой станет борьба за места в региональных парламентах, а также за влияние на уже избранных и новых депутатов.

Таким образом, роль регионального депутатского корпуса становится более заметной. В частности, возможность депутатов выражать недоверие губернатору выражает более тесную связь регионального парламента с выработкой и реализацией стратегического курса развития региона. Таким образом, депутаты региональных парламентов и связанные с ними группы региональной элиты и общественные организации оказываются теперь в

напряженном поле борьбы не только за принятие решений в пределах своей компетенции, но и за влияние на исполнительную власть.

Проблема поиска баланса между общим объемом федеральных и региональных полномочий по-прежнему остается актуальной. К сожалению, ситуацию, когда у субъектов федерации имеются лишь малозначимые полномочия формального характера, вряд ли можно считать оптимальной для федеративного государства. Поэтому уже сегодня большинство членов Федерального собрания понимают важность постоянных контактов с регионами и необходимость подтверждать свою работу, независимо от требований электоральной конъюнктуры.

В **заключении** работы отмечается принципиальная важность принципа разделения властей в функционировании государственного механизма. Положение о рациональном соотношении властей, которое предусматривает не только их самостоятельность, но и взаимозависимость, взаимодействие и контроль, обеспечиваемые системой сдержек и противовесов, является определяющим в реализации данного принципа.

Итоговым выводом является признание того факта, что построение системы органов государственной власти субъектов РФ строится по тем же принципам, что и федеральная система властных органов, однако при этом важно учитывать региональную специфику отдельных субъектов РФ. Некоторые отклонения от общей схемы допустимы, только если эти отклонения не противоречат принципам федерализма и обеспечивают самостоятельную деятельность представительных органов власти субъектов федерации в определенных законодательством пределах.

Согласно принципу разделения властей, региональные парламенты в большинстве субъектов федерации являются единственными органами законодательной власти. Представительность парламента определяется как объективными факторами, такими, как сбалансированное представительство населения субъекта Федерации, в т.ч. и населяющих его национальных меньшинств, пропорциональное соотношение численности населения и

количества депутатских мест и т.п., так и субъективными, например, профессиональная компетентность депутатского корпуса и морально-нравственные качества отдельных депутатов.

Региональные парламенты, формируемые в результате прямого волеизъявления народа, являются инструментом народного представительства во властной системе. В силу своей исключительной правомочности разрабатывать законы именно они создают правовую основу для эффективного функционирования и развития регионов Российской Федерации.