

# СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE BODIES OF THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*E. Piskunova*

### Annotation

The article is devoted to development of parliamentary system in the regions of the Russian Federation. It examines the main historical stages of formation of modern legislative bodies. To study the involved regulations of different periods.

**Keywords:** The parliamentary system, the legislative bodies of regions of the Russian Federation, public representation, the system of separation of powers, historical development.

*Пискунова Екатерина Александровна*  
К.юр.н., преподаватель,  
Северо-Западный институт (филиал)  
Университета им. О.Е. Кутафина,  
МГЮА, г. Вологда

### Аннотация

Статья посвящена развитию парламентаризма на уровне субъектов Российской Федерации. В ней анализируются основные исторические этапы формирования современных региональных законодательных органов. Для исследования привлечены нормативные акты различных периодов.

### Ключевые слова:

Парламентаризм, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, институт народного представительства, система разделения властей, историческое развитие.

**П**оявление в России профессионального, постоянно действующего представительного и законодательного органа в лице Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов в субъектах РФ явилось итогом длительного и противоречивого исторического развития института народного представительства.

Отдельные элементы народного представительства, как отголоски родоплеменного строя, существовали в Киевской Руси, Великом Новгороде и в раннем Московском государстве. Однако, первой попыткой учредить регулярные представительные органы следует назвать земскую и губную реформы Ивана IV и созыв первого Земского собора в 1549 г.

В XVI – XVII вв. в России формируются и действуют органы сословного представительства – Боярские думы, Земские соборы. В условиях укреплявшегося самодержавия они выполняли функции представительства отдельных слоев населения пред лицом центральной власти (самодержжца) и отражали специфические местные интересы.

К концу XVII столетия самодержавная власть окончательно берет верх, и институт Земских соборов (равно как и церковных) ликвидируется, но остается в народной па-

мяти и вплоть до начала XX в. (до формирования первой выборной Думы) выступает важным идеологическим символом для различных общественных и политических сил.

Политический режим, введенный Петром I, по форме и содержанию является отрицанием парламентаризма. Но именно он, как это ни парадоксально, создал основы для более широкого приобщения россиян к передовым идеям Западной Европы, в том числе и в политической сфере. Несмотря на то, что после смерти Петра I началась известная эпоха "дворцовых переворотов", что, вряд ли можно отнести к демократической практике государственно-го управления, российская политическая мысль начинает разрабатывать идею ограничения самодержавия с помощью органов парламентского типа; первая такая попытка была предпринята при Екатерине II.

Хотя созданная ею Уложенная комиссия (своего рода прообраз Конституционного Собрания) в конечном итоге не создала того, для чего создавалась, всё же в екатерининскую эпоху возникают институты представительства сословий: сначала дворянства, затем купечества.

Не возникает сомнения, что первая реальная попытка формирования институтов народного представительства в России была предпринята во второй половине XIX в. и

была связана с государственными реформами Александра II. В России появляется земство – всеобщее представительство населения на уровне уездов и губерний, формируются городские сословные представительные учреждения – органы городского самоуправления.

Непоследовательность целей, задач и, главное, недостаток необходимой политической воли реформаторов, к сожалению, не позволили России почувствовать вкус парламентаризма уже в этот период. Потребовалась революция, чтобы, наконец, 27 апреля 1906 г. начинала свою работу I Государственная Дума – первый российский общенациональный парламент. В 1906 – 1917 гг. были избраны четыре Государственных Думы, но лишь одна из них (третья) отработала полный срок.

Октябрьская революция и последовавшая за ней кардинальная ломка всего государственного устройства выдвинули новый тип народного представительства – Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства. Политическая доктрина того периода допускала разделение функций органов управления, но полностью отрицала какое бы то ни было разделение властей. На деле Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством. Так, за период с 1930 по 1988 г. Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь 1% всех действовавших законов; в основном же он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета СССР [1].

Однако было бы неправильно видеть в советском периоде только отрицание парламентаризма. Избрание и периодическое обновление Советов, построенных и действующих на базе единых принципов, способствовало укоренению идеи прямого народного представительства, укреплению государства, восстановлению и сохранению государственного единства в многонациональной стране. Депутаты, сколь бы высокий пост они ни занимали, были обязаны регулярно отчитываться перед избирателями, отвечать на их ходатайства и просьбы. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей депутат мог быть отозван, и такие случаи имели место. Однако, самое главное, применительно к теме статьи, заключается в том, что прообраз современных законодательных (представительных) органов субъектов зародился еще в советское время, а именно – после принятия Конституции СССР в 1977 г. и Конституции РСФСР в 1978 г. Более того, ряд исследователей обозначают этот период, как первый этап становления законодательной власти в субъектах Российской Федерации [2].

По Конституции РСФСР 1978 г. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика состояла из автономных советских социалистических рес-

публик, краев, областей, городов республиканского подчинения, автономных областей, находящихся в составе краев, и автономных округов, находящихся в составе краев и областей. Вся власть формально принадлежала народу, который осуществлял ее через Советы народных депутатов (ст. 2 Конституции 1978 г.), т.е. реализовывался принцип единства государственной власти [3].

Аргументация исследователей сводится к тому, что из всех образований, составлявших РСФСР, только автономная республика имела высший орган государственной власти – Верховный Совет автономной республики, который был правомочен принимать Конституцию и законы автономной республики, вносить в них изменения; утверждать государственные планы экономического и социального развития, государственный бюджет автономной республики и отчеты об их выполнении и др. и, который "можно назвать прообразом будущего регионального парламента республики в составе Российской Федерации, так как именно этот орган власти осуществлял представительные и законодательные функции"[2 С.25]. Верховный Совет автономной республики, в отличие от местных советов других автономных и территориальных образований, срок полномочий которых был два года, избирался на пять лет.

Эпоха перестройки (1985–1991 гг.) не могла обойти стороной и конституционный строй СССР в целом, и РСФСР, в частности.

В 1989 г. в Конституцию РСФСР вносятся изменения и дополнения, согласно которым съезды народных депутатов РСФСР и автономных республик в составе РСФСР становятся новыми органами государственной власти, а советы народных депутатов всех уровней, начиная от областного (краевого) и кончая сельским (поселковым) превращаются в представительные органы государственной власти в РСФСР, составляющие единую систему [4].

Новые изменения, внесенные в конституцию РСФСР в 1991 г. и повысившие конституционно-правовой статус автономных республик в составе РСФСР до уровня союзных республик, [5] как представляется, сыграли решающую роль в скором, так называемом, "параде суверенитетов".

В целом, политическая эволюция советской формы народного представительства predeterminedила переход к парламентаризму, уже апробировав принцип разделения властей, всенародно избираемый высший орган государственной власти (Съезд народных депутатов) и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет, демократические выборы на альтернативной основе, учреждение должности президента и т. д.

Апробация для России проходила весьма болезненно, особенно, в аспекте разделения властей. I Съезд народных депутатов РСФСР, собравшийся 16 марта 1990 г., провозгласил разделение законодательной, исполнительной и судебной властей "важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства". После выборов Президента РСФСР, состоявшихся 12 июня 1991 г., VI Съезд народных депутатов постановлением от 21 апреля 1992 г. закрепил в Конституции РФ разделение властей как основополагающий принцип организации государственной власти.

Этот важный для становления российской демократии, российского парламентаризма акт пришелся на исторически сложный для России период: уже начался упомянутый ранее "парад суверенитетов", поставивший под угрозу целостность государства. Начатые в начале 1992 г. радикальные преобразования в экономике ("гайдаровские реформы"), стали, своего рода, катализатором этого процесса.

В той исторической ситуации, как представляется, гарантом целостности государства стал Федеративный договор от 31 марта 1992 г., установивший основы правового статуса республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, т.е., по сути, производя их в ранг субъектов федерации, разграничивая предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, но пока не наделяя их правами законодательных органов [6].

Куда уж наделять, если и "наверху" при провозглашенном и утвержденном принципе разделения властей, при наличии всех ветвей (Съезд народных депутатов и Верховный Совет – Президент и Правительство – Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды) все более обостряется противостояние, которое, как известно, завершится танковой атакой на "Белый дом" и засвидетельствует очередной факт узурпации власти в политической истории мира.

Провозгласить и закрепить в Конституции принцип разделения властей оказалось значительно легче, чем научиться управлять в соответствии с этим принципом, предполагающим высокую правовую культуру всех участников конституционного процесса, осень 1993 г. услышала сигнал авторитаризма и тоталитаризма, "угрозы со стороны внешних обстоятельств", стойкого неверия в собственный народ из прежних столетий российской государственности, но не заглушила его, а, чуть приглушив, протранслировала его в 1990–2000-е.

Так или иначе, но политический кризис осени 1993 г. завершился вынесением на всенародное голосование

12 декабря 1993 г. ныне действующей Конституции РФ и ее последующим принятием.

В действующей Конституции РФ принцип разделения властей реализован более последовательно и полно. Однако обстоятельства ее принятия обусловили ряд особенностей в реализации этого принципа: подчеркнутый приоритет президентской власти, ограничение контрольных полномочий парламента, усложненный механизм от решения от должности Президента и облегченный механизм роспуска Государственной Думы, подчинение исполнительной власти Президенту и ее фактическая независимость от парламента и др. [7].

Тем не менее, принятие Конституции Российской Федерации ознаменовало собой второй этап становления законодательной власти в субъектах РФ, преимущественно связанный с наделением представительных органов государственной власти законодательными полномочиями. Для этого начала формироваться законодательная база (первоначально состоявшая из указов Президента РФ "О реформе представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления" от 9 октября 1993 г. № 1617, [8] "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" от 22 октября 1993 г. (которым было утверждено Положение "Об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы"), [9] "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации" от 22 декабря 1993 г., [10] результирующей частью которой стал подписанный 6 октября 1999 г. Федеральный закон № 184 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации").

Однако, еще задолго до появления ФЗ-184 субъекты РФ реально воспользовались правом самостоятельно, в установленных федеральными нормами рамках организовывать систему органов государственной власти, а именно свободой выбора названия органа, определения структуры, срока полномочий и количественного состава. Например, в марте 1994 г. прошли выборы 25 депутатов Мурманской областной Думы. В конце декабря 1993 г. Верховный Совет Карельской АССР принял закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию республики, согласно которым постоянно действующим представительным и единственным законодательным органом власти в Карелии являлось Законодательное Собрание, состоящее из двух палат – Палаты Республики и Палаты Представителей. И в мае 1994 г. Законодательное Со-

брание Республики Карелия приступило к работе [ 2 С. 24].

Формирование законодательного (представительного) органа в Вологодской области началось сразу же после принятия российской конституции. Учитывая то обстоятельство, что Вологодский областной Совет народных депутатов был упразднен еще в октябре 1993 г., организационные вопросы по формированию законодательного (представительного) органа взяла на себя администрация области, обнародовав 16 декабря 1993 г. "Положение об основах организации государственной власти Вологодской области на период поэтапной конституционной реформы", обозначив рабочее название будущего органа, как "Вологодская областная Дума", и назначив выборы в нее на март 1994 г. [11].

Сопоставление фактов по трем субъектам РФ, впоследствии вошедшим в состав Северо-Западного федерального округа, как представляется, дает основания считать, что организационно-правовое оформление законодательных (представительных) органов субъектов РФ даже в отсутствие развернутых федеральных нормативно-правовых актов приходится на 1993–1995 гг.

Теперь, в отличие от первых шагов регламентации основ правового статуса регионального парламента, пра-

вовое регулирование формирования, организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации уже обеспечено достаточно полной нормативной базой: как федеральными законами, так и конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

*Суммируя анализ исследованного материала, приходим к следующим выводам:*

- ◆ современная Россия вступила на путь демократизации государства и общества и не собирается с него сворачивать. Одним из свидетельств тому является формирование и деятельность парламентских учреждений в центре и в регионах.

- ◆ парламентаризм в России возник не на пустом месте. Он опирается на многовековую традицию противостояния государства и общества по поводу реализации обществом своих гражданских прав, а также на воспринятые Россией передовые идеи извне.

- ◆ законодательные (представительные) органы субъектов РФ соответствуют критериям парламентских учреждений по значительной части признаков, но не по всем, и это означает, что требуется время и усилия, чтобы идея парламентаризма в России, воплотившись в систему конкретных парламентских институтов, стала реальностью.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Абдуллаев М.И. Проблемы теории государства и права. // С-П.: ПИТЕР, 2003. 360 с.
2. Смольяков А.А., Карнов А.А. Основные этапы становления законодательной власти в субъектах Российской Федерации // История государства и права. 2008. № 4. С. 22–24.
3. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407. (утратила силу).
4. Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" // Ведомости ВС РСФСР. 1989. №44. Ст. 1303 (утратил силу).
5. Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326–1 "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №22. Ст. 776 (утратил силу).
6. М.М. Рассолов, А.Б. Венгеров, В.Е. Чиркин. Теория государства и права. Учебник. М.: Закон и право, ЮНИТИ. 2000. 243 с.
7. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. / Федеративный договор: Документы. Комментарий, М., 1994.
8. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 "О реформе представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 41. Ст. 3924 (утратил силу).
9. Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г № 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 43. Ст. 4089 (утратил силу).
10. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г № 2266 "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации". // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 52. Ст. 5072 (утратил силу).
11. Политический ландшафт региона. Вологда. 2008. 143 с.