КОМПЕТЕНЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мусалова З.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *zaira2378@mail.ru*

Махачев Д.Г., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *isemi@yandex.ru*

Статья посвящена вопросам компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, а также необходимости укрепления представительной и контрольной функций региональных парламентов. Исследованы особенности правового регулирования компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, причем отмечается значительное разнообразие именно в правовом регулировании на региональном уровне. На основе анализа положений Конституции РФ, федерального законодательства делается вывод о том, что полномочия региональных парламентов относятся к предметам совместного ведения, в рамках которых они ограничены полномочиями федерального центра, а также к исключительным полномочиям субъектов Российской Федерации. В то же время отмечается, что в ряде случаев парламенты ограничены в своих возможностях при реализации этих полномочий. Проанализированы отдельные группы полномочий региональных представительных органов, в том числе законотворческие, контрольные, представительские, учредительские, полномочия по участию в формировании государственного аппарата и др. При этом отмечается особое значение представительной и контрольной функций региональных парламентов и необходимость их укрепления. В результате анализа законодательства субъектов Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, сделан вывод о необходимости повышения эффективности деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и более детальной регламентации специфики, особенностей каждого субъекта в региональном законодательстве на основе развития конституционных принципов и федерального законодательства. В заключение отмечается, что общий анализ полномочий региональных парламентов в различных сферах позволяет утверждать, что они занимают особое место в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: федерация, субъект федерации, органы законодательной (представительной) власти, компетенция, закон.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-75-78

UDC 342

THE COMPETENCE OF THE LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODIES OF STATE POWER OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Musalova Z.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *zaira2378@mail.ru*

Makhachev D.G., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *isemi@yandex.ru*

Article is devoted to questions of competence of legislative (representative) public authorities of territorial subjects of the federation, and also desirable strengthening of representative and control functions of regional parliaments. Features of legal regulation of competence of legislative (representative) public authorities of subjects of the Russian Federation, both at the federal level, and at the level of territorial subjects of the federation are investigated, and a considerable variety in legal regulation at the regional level is noted. On the basis of the analysis of provisions of the Constitution of the Russian Federation, the federal legislation the conclusion that powers of regional parliaments belong to objects of joint maintaining within which they are limited to powers of the federal center, and also to special powers of subjects of the Russian Federation is drawn. In too time it is noted that in some cases parliaments are limited in the opportunities at realization of these powers. Separate groups of powers of regional representative bodies, including legislative, control, representative, promotional, powers on participation in formation of government, etc. are analysed. At the same time special value of representative and control functions of regional parliaments and need of their strengthening is noted. As a result of the analysis of the legislation of the territorial subjects of the federation entering North Caucasus federal district the conclusion is drawn on need of increase of efficiency of activity of legislative (representative) bodies of territorial subjects of the federation, and more detailed a regulation of specifics, features of each subject in the regional legislation on the basis of development of the constitutional principles and the federal legislation. In the conclusion it is noted that the general analysis of powers of regional parliaments in various spheres allows to claim that they hold a specific place in system of public authorities of subjects of the Russian Federation.

Key words: federation, subject of federation, the legislative (representative) authority, competence, law.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-75-78

Под компетенцией в юридической науке понимается совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа, определяющих его место в системе государственных органов [1].

Конституция РФ наделяет региональные законодательные органы следующими полномочиями:

принимать конституцию (устав) субъекта Федерации (ч. 1 и 2 ст. 66);

быть субъектом права законодательной инициативы в Государственной Думе РФ (ч.1 ст.104);

делегировать своего представителя в Совет Федерации (ч. 2 ст. 95);

одобрять (отклонять) поправки к главам 3-8 Конституции РФ (ст. 136).

Статья 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ перечисляет основные полномочия регионального парламента. Обращает на себя внимание тот факт, что данный закон особо выделил такие полномочия как принятие региональной конституции или поправок к ней, а также законодательное регулирование по предметам исключительного ведения субъекта и предметам совместного ведения федерального центра и субъекта.

Ряд субъектов СКФО воспользовались предоставленным данным законом правом самостоятельного решения порядка принятия своей конституции. Данный закон позволяет установить иной порядок принятия региональной конституции. На основании этого конституции Дагестана, Ингушетии и Чеченской Республики были приняты не законодательными органами.

Конституция Республики Дагестан была принята 10 июля 2003 г. Конституционным Собранием, Ингушетии – на референдуме 27 февраля 1994 г. На референдуме 23 марта 2003 г. принята и действующая Конституция Чеченской Республики, хотя ст. 83 закрепляет это полномочие за парламентом.

Федеральный закон №184-ФЗ перечисляет полномочия, реализуемые путем издания законов субъектов РФ и подзаконных актов (постановлений) самих законодательных органов. Такой подход имеет целью унифицировать эти полномочия, не допустить вторжения регионального законодателя в сферу регулирования федерального законодательства.

Анализ конституционных положений позволяет сделать вывод о том, что полномочия региональных парламентов состоят из полномочий, входящих в предметы совместного ведения, при этом их объем фактически определяется Федерацией, а также собственных полномочий, определенных в Конституции по остаточному принципу. Эти полномочия, к примеру, относятся к сфере организации парламентской деятельности (принятие регламента, порядок деятельности, избрание и освобождение от должности председателя и его заместителей, создание комитетов, утверждение структуры и аппарата парламента, принятие регламента и т.д.).

Э.Г. Липатов отмечает, что средства законодательной деятельности региональных парламентов (конституции, уставы, законы, постановления) устанавливаются на федеральном уровне, а выбор предмета правового регулирования составляет прерогативу регионального законодателя [2].

Однако, обладая самостоятельностью в реализации своих полномочий, законодательные органы субъектов все же ограничены в своих возможностях. Так, законопроекты в налоговой сфере об изменении финансовых обязательств субъекта, а также предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств регионального бюджета, рассматриваются парламентом по представлению главы субъекта или при наличии его заключения [3].

Вне компетенции региональных парламентов находится и регулирование вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления, в частности, вопросов, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов [4]. Таким образом, законодательная деятельность парламентов субъектов ограничена пределами предметов ведения Федерации и органов местного самоуправления.

По словам Е.В. Казаковой, в основных законах регионов получили нормативное закрепление и ряд других полномочий законодательных органов регионов, в особенности связанные с установлением и функционированием органов исполнительной власти субъекта Федерации. Притом нередко в различных субъектах они значительно отличаются друг от друга [5, с. 70–73]. В основных законах всех субъектов СКФО законодательным органам посвящены отдельные главы. При этом приведенный в конституциях (уставах) перечень их полномочий не является исчерпывающим. Предусмотрена возможность осуществления и иных полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральными и региональными законами.

Более конкретно вопросы организации и деятельности законодательных органов, их взаимоотношений с другими ветвями государственной власти и органами местного самоуправления определены в специальных законах о парламентах. Такие законы приняты во всех субъектах, кроме Дагестана и Ингушетии.

Необходимо указать, что в законах Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Чеченской Республики употребляются термины «компетенция» и «полномочия», что дает основания предположить, что законодатели не делают между ними различий. В законе Ставропольского края используется термин «полномочия», а в законе Северной Осетии–Алании отсутствует такое понятие.

Анализ регионального законодательства показывает, что парламенты устанавливают пределы своих полномочий, основываясь на Конституции РФ, федеральных законах, конституциях и региональных законах.

Заметным разнообразием отличаются подходы к законодательной формулировке этих полномочий.

Единый подход наблюдается в формулировании полномочий в сферах деятельности органов государственной власти (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ставропольский край); обеспечения прав органов местного самоуправления (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ставропольский край); социально-экономического развития региона; организации своей деятельности (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Чеченская Республика); административно-правового развития; социально-культурного развития (Карачаево-Черкесия, Чеченская Республика); контрольные полномочия (Кабардино-Балкария, Ставропольский край).

Думой Ставропольского края применяется понятие «основные полномочия» (ст. 4 закона), которые устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, уставом и законами края и могут быть изменены только путем внесения изменений в указанные правовые акты либо путем принятия новых.

Закон Северной Осетии-Алании «О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания» не разграничивает полномочия по сферам, а приводит единым перечнем (ст. 5 закона).

По своему функциональному назначению полномочия можно распределить по нескольким группам:

а) законотворческие – к данной группе следует отнести принятие конституции, внесение в нее изменений и дополнений; принятие законов, толкование конституции и законов, а также принятие других актов в рамках своих полномочий;

б) представительские (избирает представителя парламента в Совет Федерации и др.);

в) контрольные (заслушивает ежегодные отчеты главы региона о результатах деятельности правительства; осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов, установленного порядка распоряжения собственностью, исполнением регионального бюджета и др.), некоторые авторы, говоря о значении данной группы полномочий, считают необходимым закрепить в Конституции РФ и федеральном законодательстве положение о том, что региональный парламент представляет собой «высший законодательный, представительный и контрольный орган государственной власти субъекта РФ», это позволит наиболее четко раскрыть природу законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и отразить значимость осуществляемой им контрольной функции [6, с. 58–64];

г) учредительские (учреждение государственных наград, установление специальных и почетных званий, классных чинов региона и др.), некоторые авторы в данную группу относят принятия конституций и уставов субъектов Федерации, а также регламентов,

законов о правовом статусе законодательных органов, поскольку это, по их мнению, представляет собой создание определенных организационно-правовых форм деятельности, служащих для эффективного выполнения поставленных задач [7, с. 163];

д) по участию в формировании государственного аппарата (установление системы исполнительных органов государственной власти, дача согласия для назначения на должность председателя правительства и др.);

е) по взаимодействию с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления (осуществление законодательной инициативы в Государственной Думе РФ; обращение в Конституционный Суд РФ с запросом в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ и федеральным конституционным законом; досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случаях, предусмотренных федеральным законом и др.);

ё) внутриорганизационные (принятие регламента законодательного органа, решение вопросов внутреннего распорядка его деятельности; назначение даты проведения выборов в парламент и др.).

Некоторые авторы отмечают необходимость укрепления представительной и контрольной функций региональных парламентов, повышения значимости законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в государственном строительстве [8, с. 27].

Широкий набор полномочий парламентов субъектов в различных сферах общественно-политической, социально-экономической и иных сферах дает основания утверждать, что они занимают центральное место в системе органов государственной власти и призваны решать все общественно значимые вопросы соответствующих субъектов.

Вместе с тем, по мнению ряда юристов, основной массив регионального законодательства составляют законодательные акты по предметам совместного ведения, которые регулируют общественные отношения, в той или иной мере отраженные в федеральном законодательстве [9, с. 5].

Однако это несколько не принижает значения законодательных органов субъектов. Их деятельность направлена на то, чтобы максимально приспособить федеральные законы к условиям конкретного субъекта, тем самым повысить их эффективность, нормативно урегулировать отношения, которые не нашли должного отражения в федеральном законе, но актуальны для данного региона [10, с. 25].

Литература

1. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2007. С. 319.
2. *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. С. 164.
3. *Безруков А.В.* Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: «Юстицинформ», 2015. С. 304.
4. *Шувалов И.И.* Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. №9.

5. Казакова Е.В. Конституционно-правовой статус законодательного органа субъекта Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2012. № 2 (8). С. 70–73.
6. Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 11 (179). С. 58–64.
7. Тлумач М.В. Правовой статус органов законодательной власти в субъектах Российской Федерации // Труды Братского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. Т. 1. № 1. С. 163–165.
8. Габиева С.М., Шабанов Х.М., Амирбеков Р.М. Особенности компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Дагестан) // Юридический вестник ДГУ. 2015. № 2. С. 27–31.
9. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. №6. С. 5–16.
10. Шаклеин Н.И. Проблемы законотворчества субъектов федеративных государств // Юридический мир. 2008. № 11. С. 25–33.

References

1. Bol'shoi yuridicheskii slovar'. M.: Infra-M, 2007. S. 319.
2. Lipatov E.G. Kompetentsiya organov vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v sfere pravotvorchestva. Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2009. S. 164.
3. Bezrukov A.V. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnoe posobie. 3-e izd., pererab. i dop. M.: «Yustitsinform», 2015. S. 304.
4. Shuvalov I.I. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v svyazi s reformoi federativnykh otnoshenii i mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2004. №9.
5. Kazakova E.V. Konstitutsionno-pravovoi status zakonodatel'nogo organa sub"ekta Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii. 2012. № 2 (8). S. 70–73.
6. Tyul'panov V.A. Kontrol'naya funktsiya v sisteme funktsii zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2011. № 11 (179). S. 58–64.
7. Tlumach M.V. Pravovoi status organov zakonodatel'noi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii // Trudy Bratskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki. 2010. T. 1. № 1. S. 163–165.
8. Gabieva S.M., Shabanov Kh.M., Amirbekov R.M. Osobennosti kompetentsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (na primere Respubliki Dagestan) // Yuridicheskii vestnik DGU. 2015. № 2. S. 27–31.
9. Andrichenko L.V., Yurtaeva E.A. Konstitutsionnye osnovy rossiiskogo federalizma // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. №6. S. 5–16.
10. Shaklein N.I. Problemy zakonotvorchestva sub"ektov federativnykh gosudarstv // Yuridicheskii mir. 2008. № 11. S. 25–33.

*Поступила в редакцию 5 сентября 2016 г.
Received 5 September, 2016*