

## Законодательная власть в России и субъектах Федерации: история и современность

К. ТОЛКАЧЕВ

В марте 1995 года в Башкортостане начал свою работу новый двухпалатный республиканский парламент – Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан I созыва. За это время наша республика как неотъемлемая составная часть Российской Федерации прошла хоть и незначительный по историческим меркам, но достаточно сложный путь становления парламентаризма и собственной законодательной базы, позволившей начать проведение реформ во всех сферах жизни общества и государства. На этом пути как использовался прежний исторический опыт России, так и создавались новые для нашей страны механизмы парламентской деятельности с учетом мирового опыта.

В монографиях российских и зарубежных ученых можно встретить утверждения как о том, что парламентаризм имеет в российском обществе глубокие исторические корни начиная с вечевых собраний Киевской Руси [16, 65–67], так и о начале парламентаризма в стране со времени учреждения и начала деятельности в 1906 г. I Государственной Думы Российской империи. Также некоторые ученые связывают появление парламентаризма со временем установления советской власти, а наиболее радикально мыслящие – с 90-х гг. XX в., то есть с момента крушения СССР и начала строительства обновленной Российской Федерации.

На наш взгляд, можно говорить о существовании в средние века и Новое время в России лишь отдельных элементов парламентаризма (вечевые сходы, земские соборы). Мы согласны с точкой зрения российского историка Костомарова о том, что «и природа, и обстоятельства – все вело жизнь русского народа к самобытности земель с тем, чтобы между всеми землями обра-

зовывалась и поддерживалась связь. Так, Русь стремилась к федерации, и федерация была формой, в которую она начала облекаться. Вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала, но вместе с тем борьбы его с началом единодержавия» [13, 31].

Отсчет подлинной истории парламентаризма в России нужно начинать с издания императором Николаем II Манифеста 17 октября 1905 г. об Учреждении Государственной Думы и Государственного Совета, а также подписания Основных законов 1906 г. Появление этих государственных актов было вызвано к жизни нарастанием недовольства и ростом народных выступлений в ходе I русской революции 1905–1907 гг. [10, III].

Госдума и Госсовет имели равные законодательные права. Но члены Государственного Совета, в отличие от избираемых народом депутатов Государственной Думы, назначались императором. Государственный Совет считался верхней палатой и парламента и служил своеобразным фильтром на пути прохождения законопроектов, поскольку на рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента. Но в связи с начавшейся Первой мировой войной Николай II прекратил конструктивное взаимодействие с парламентом.

Деятельность Государственной Думы I–IV созывов (1906–1914 гг.) хотя и была в значительной степени ограничена властью императора, полномочиями Государственного Совета, Правительства, все же во многом была им неподконтрольна и стала первым шагом по установлению в стране принципов парламентаризма. В результате после 1906 г. Российская империя фактически представляла собой

---

Толкачев Константин Борисович, Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, д-р юрид. наук, профессор

конституционную дуалистическую монархию, где законодательная власть принадлежала императору и двухпалатному парламенту [10].

Государственную форму России того периода, в соответствии с классификацией В.Е. Чиркина [20, 23–24], мы можем определить как сегментарную, где существует разделение властей, но нет системы сдержек и противовесов при «...доминировании одного из органов власти (императора), жесткой централизации и преобладании авторитарных методов управления при наличии ограниченных демократических свобод и самостоятельного местного самоуправления» [8, 83, 85].

Оценивая уровень развития парламентаризма в стране в дореволюционный период, необходимо иметь в виду, что отдельные территории Российской империи являлись, по сути, автономиями (Королевство Польское и Финляндия) и имели свои законодательные органы. Польша имела собственную Конституцию и законодательную власть – Сейм, который составляли: король (российский император), Сенат и Посольская изба. Финляндия также имела свои органы власти и управления, свою судебную систему. Ее законодательство было обособлено от законодательства Российской империи. Грузия также имела особый статус в составе империи с большими полномочиями генерал-губернатора. Но это были исключения из общего правила: остальные губернии и проектораты России таких свобод не имели и могли решать вопросы только на уровне местных органов самоуправления (земства и т.п.).

Смена монархической формы правления Временным комитетом Государственной Думы, а затем Временным правительством в феврале 1917 г. и установление республиканского строя создавали благоприятные условия для развития в стране парламентаризма. Но этого не произошло в силу ряда объективных и субъективных причин, главной из которых, на наш взгляд, была неспособность пришедших к власти политиков управлять государством и нарастающие в стране революционные настроения. После Февральской революции российский парламент не возобновлял свою работу.

20 июля 1917 г. состоялся первый Всебашкирский Курултай, и мы можем считать это

событие первой попыткой становления парламентаризма в нашей республике. Избранный орган власти – Башкирское шура – был создан для подготовки переговоров с центральной властью и осуществления Башкирской территориальной автономии в новом устройстве России. Данный орган власти фактически объединял в себе функции законодательной и исполнительной власти. Шура своими первыми правовыми актами (фарманы № 1 и № 2) подтверждало необходимость создания для башкир собственного национального самоуправления и провозгласило автономию Башкортостана [7, 14].

Приход к власти большевиков в октябре 1917 г., казалось, создавал хорошие предпосылки для становления и развития парламентаризма, получения территориями статусных полномочий, но и этому не суждено было сбыться. Выше 70 лет советские люди жили в многонациональном государстве, которое (согласно Конституции) де-юре было федерацией, но де-факто являлось унитарным. Поэтому субъекты федерации – союзные, автономные республики – оказывались административными подразделениями без самостоятельных прав, а среди региональных элит в годы советской власти шло постепенное нарастание сепаратистских настроений, что особенно касалось союзных республик [14].

Как же провозглашенный формальный федерализм при фактической унитарности проявлял себя в формировании и развитии советского парламентаризма и законотворческого процесса на уровне центральной власти и регионов?

Законодательные (представительные) органы власти в субъектах России начали формироваться массово с создания РСФСР. С 1918 по 1923 гг. в составе России было создано 21 автономное образование, а к середине 30-х годов ее национально-государственное устройство состояло уже из 13 автономных республик, 11 автономных областей и 9 национальных округов [4, 69]. Правовой базой национально-государственного строительства РСФСР являлась Конституция 1918 года, которая определила статус и установила высший орган власти – съезд Советов.

Организация органов власти автономных республик и областей в этот период имела свои особенности. Во-первых, сохранялись признаки унитарного государства (унифицированность, строгая подчиненность по вертикали власти: Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК РСФСР – центральные, а не федеральные органы власти). Во-вторых, были размыты границы между законодательными и исполнительными органами (имела место подчиненность исполнительных органов законодательным и наделение исполнительных органов (совнаркомов) законодательными полномочиями).

Кроме того, системы органов государственной власти областей и автономных республик были различными: в автономной области облисполком относился к системе исполнительных комитетов местных Советов и выступал органом власти между областными съездами Советов, а в автономной республике формировались два самостоятельных органа: Центральный исполком автономной республики – высший орган государственной власти между республиканскими съездами Советов, сессиями ЦИК, и Совет Народных Комиссаров – исполнительно-распорядительный орган ЦИК [3, 78]. Таким образом, в первой советской Конституции, помимо федеративных начал в государственном строительстве РСФСР, были заложены и унитарные признаки, ставшие с конца 20-х гг. XX в. определяющими. Конституция СССР 1924 г. закрепила это государственное устройство на союзном уровне власти.

С принятием в 1936 г. новой Конституции СССР, а в 1937 г. – конституций союзных и автономных республик, прекратили существование республиканские съезды Советов и республиканские ЦИК. В новом законодательстве была закреплена система высших органов законодательной власти автономий: отныне высшим органом законодательной власти автономий был соответствующий Верховный Совет, избираемый сроком на 4 года. Верховный Совет автономной республики был не постоянно работающим органом, и важное место в системе высших органов власти субъекта РСФСР отводилась его Президиуму. С 1991 г. Президиум стал выполнять функции аппарата Верховного Совета.

Верховные Советы автономий по своему составу, структуре, компетенции, полномочиям были однотипными, за исключением численного состава депутатов (зависел от численности населения). В связи с изменениями законодательства СССР с декабря 1988 года была изменена система представительных и законодательных органов страны: высшими органами государственной власти вновь стали съезды народных депутатов.

Формирование региональных парламентов в России с конца 80-х гг. XX в. происходило, хотя и в соответствии с новыми основаниями, но все же под несомненным влиянием советского опыта парламентаризма. В автономных республиках России (вслед за союзными) в конце 80-х гг. начались политико-трансформационные процессы, направленные на обретение большей независимости от Центра. Причем они начались значительно раньше, чем в других субъектах РСФСР, что было связано с ростом национального самосознания титульных наций.

Начался активный поиск новых форм устройства законодательных органов, менялся правовой статус автономных республик. Этот процесс значительно активизировался после состоявшегося в июне 1990 г. I Съезда народных депутатов РСФСР и принятия Декларации «О государственном суверенитете РСФСР». Вскоре после этого съезда было принято Постановление Президиума Верховного Совета «О Федеративном договоре» от 17 июля 1990 г. № 108-1. 31 октября 1990 г. был принят Закон РСФСР об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР, что также способствовало ускорению центробежных тенденций в национальных российских республиках.

Первой из российских автономий приняла декларацию о государственном суверенитете Северо-Осетинская АССР – 20 июля 1990 г. Затем последовало принятие деклараций Карельской АССР (9 августа 1990 г.), Коми ССР (29 августа 1990 г.), Татарской ССР (30 августа 1990 г.), Удмуртской республикой (20 сентября 1990 г.), Якутской-Саха ССР (27 сентября 1990 г.), Бурятской ССР (8 октября 1990 г.), Башкирской ССР (11 октября 1990 г.) и т.д. Две автономные республики в составе РСФСР не принимали деклараций о государственном суверенитете, но

приняли правовые акты, где изменили свой статус, – Декларацию о государственно-правовом статусе Мордовской ССР и Постановление о государственном статусе Дагестанской АССР [12].

Единство государства находилось под угрозой, и российскому руководству необходимо было подписание Федеративного договора. Поэтому решение II Съезда народных депутатов России в ноябре 1990 г. о необходимости разработки такого договора узаконило происходящий процесс суверенизации и сыграло для России связующую роль [6, 102].

В тех исторических условиях договор был необходим, даже в усеченном виде, республикам в составе РСФСР. Именно по этой причине и были сформулированы три варианта Федеративного договора: с республиками; краями, областями, городами федерального значения; автономными округами и одной автономной областью [5, 310–312].

Важным моментом стало проведение Договором разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, но не решило всех проблем государственного устройства Российской Федерации (права субъектов расширены, но их равноправие не закреплено) [17]. На протяжении 1994–1996 годов были заключены двусторонние договоры между Центром и отдельными (примерно половина от общего числа) субъектами Федерации. Оценивая с позиций сегодняшнего дня данные правовые акты, хотелось бы отметить их особую роль, которую они сыграли в деле сохранения, а затем и укрепления Российской Федерации.

В настоящее время правовой статус субъектов Федерации определяется Конституцией России, федеральным законодательством, а также конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации. В соответствии со ст. 11 Конституции России государственную власть в субъектах Федерации осуществляют формируемые ими органы государственной власти на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную [11]. Федеральные органы власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, а также по соглашению с

органами власти субъектов могут передавать им часть своих полномочий, если это не противоречит федеральному законодательству.

Одной из основных черт России как федеративного государства является двухуровневая парламентская система, поскольку, наряду с Федеральным Собранием, в стране функционируют и парламенты субъектов Федерации. Их статус, функции и организация деятельности в основном схожи с соответствующими элементами статуса зарубежных парламентов штатов, федеральных округов, земель и т.п. и закреплены в конституциях и уставах российских регионов [15]. То есть система законодательных (как и других региональных) органов власти устанавливается и регламентируется субъектами федерации самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами [11].

В автономных республиках России (вслед за союзными) в конце 1980-х гг. начались политико-трансформационные процессы, направленные на обретение более полной независимости от центра. Причем они начались значительно раньше, чем в других субъектах РСФСР, что в первую очередь было связано с ростом национального самосознания их титульных наций.

Необходимость реализации реформ была обусловлена рядом немаловажных факторов. И в первую очередь тем, что с крушением социалистического строя началось формирование принципиально новой формы государственно-правового и социально-экономического устройства страны. Россияне всенародным голосованием в 1993 г. приняли новый Основной закон страны, сделав выбор в пользу строительства демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления.

В истории Башкортостана 1990-е гг. также стали периодом глубоких реформ, обусловивших переход республики в качественно новый статус в составе Российской Федерации. Это стало возможным благодаря принятию 24 декабря 1993 г. Конституции Республики Башкортостан.

В формировании государственности республики особую роль сыграл Верховный Совет XII созыва, которым были приняты существенные политико-правовые документы, заложившие фундамент республиканского законодательства. Эти важнейшие законодательные акты поднимали статус республики в обновляющейся России, вводили институт президентства, закрепляли принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, обеспечивали переход с минимально возможными потерями в социальной сфере к рыночному устройству экономики.

В годы становления новой России республика не пошла по пути отказа от огромного опыта государственного строительства предыдущих поколений, преемственности. Сохранению парламентских традиций способствовало закрепление в Конституции республики принципов народовластия, разделения государственной власти, соблюдения прав и свобод граждан, определение компетенций, прав и обязанностей каждого государственного органа.

В целях развития конституционных норм о парламентаризме и реализации на практике принципа разделения властей в 1994 г. Верховным Советом республики был принят ряд правовых актов. Среди них основополагающими стали законы Республики Башкортостан от 2 марта 1994 г. № ВС-22/25 «О Государственном Собрании Республики Башкортостан» и от 13 октября 1994 г. № ВС-25/18 «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан».

В первые два созыва (с марта 1995 г. по март 2003 г.) Государственное Собрание осуществляло свою законотворческую деятельность как двухпалатный парламент. В этот период депутатами Законодательной Палаты и Палаты Представителей был внесен существенный вклад в развитие республиканской системы законодательства. Ими была создана современная на тот момент система законодательства, ставшая основой механизма реализации государственной власти и сохранения общественной стабильности, поступательное государственно-правовое, социально-экономическое и культурно-духовное развитие Башкортостана.

На первоначальном периоде были заложены и новые парламентские традиции, которые наряду с правовыми нормами определили порядок деятельности Государственного Собрания. Благодаря им были установлены конструктивные взаимоотношения с другими органами государственной власти республики и межпарламентские связи с законодательными органами субъектов федерации, палатами Федерального Собрания, парламентами зарубежных государств. Были выработаны правовые механизмы регулирования законодательного процесса и осуществления новых форм и методов законодательной (представительной) деятельности. Что особо важно подчеркнуть – республика творчески заимствовала элементы существующих моделей парламентаризма, чтобы идти по правовому пути.

В эти годы Государственное Собрание нередко шло на опережающее по сравнению с российским развитие республиканского законодательства, иногда невольно вторгаясь в компетенцию федерального центра. Но это был вынужденный шаг – часто общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в регионе настоятельно требовала принятия того или иного нового закона, а палаты Федерального Собрания не торопились его принимать. Со временем создавшееся положение обусловило отдельные противоречия между законодательствами двух уровней.

Несомненно, что работа Государственного Собрания I и II созывов – это очень интересный опыт парламентской деятельности. И депутаты первых созывов проделали огромную организационную и законотворческую работу по государственному строительству, на практике закладывая основы парламентской деятельности на принципиально новых основах.

Начиная с марта 2003 г. и по настоящее время Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан III, IV и V созывов осуществляет свою деятельность уже как однопалатный парламент. За это время значительно изменился порядок законотворческой работы, расширилась открытость и прозрачность в деятельности парламента. В структуре парламента появился новый орган – Президиум Государственного Собрания и за прошедшие годы

значительно возросла его роль в принятии парламентом важных для жизни республики решений.

Важнейшей функцией законодательного органа субъекта Федерации по Конституции России является собственное правовое регулирование, что является одной из главных составляющих российского федерализма. Законотворчество субъектов Российской Федерации – это также один из признаков их государственно-правовой природы. Объем и пределы нормотворчества в субъекте зависят от уровня разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъекта, что определено ст.ст. 5, 71–76 Конституции России, соответствующим федеральным законодательством. Собственное правовое регулирование субъекта Федерации, то есть осуществляемое вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения, составляет ядро его правового статуса. В рамках единого правового поля России сложилась двухуровневая система законотворчества, состоящая из связанных подсистем, единство которых обеспечивается конституционными принципами.

Впервые в истории России возникло многоуровневое правовое поле, в котором в качестве самостоятельного регулятора общественных отношений выступают российские региональные парламенты. Им предоставлено право принимать свою конституцию (устав), чем обусловлено их право участвовать в определении статуса субъекта Федерации. Законодательным органам субъекта предоставлено право принимать свои законы в пределах ведения и право законодательной инициативы по федеральному законодательству, что реализуется внесением законопроектов в Госдуму. При этом необходимо отметить, что понимание того, что субъекты Федерации могут внести значительный вклад в развитие федеральной законодательной базы, пришло в центре не сразу. Например, в ходе работы Государственной Думы II созыва из всех законопроектов, направленных из субъектов Федерации и принятых к рассмотрению, до ее пленарных заседаний дошли только 22 % [1].

Сегодня ситуация значительно изменилась. Так, например, начиная с 2007 г.

Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан было внесено около 80 законодательных инициатив, по этому показателю республика уступает лишь парламентам Санкт-Петербурга и Карелии. Только за весеннюю сессию 2016 г. республиканский парламент направил 18 законодательных инициатив по проектам федеральных законов в Государственную Думу либо в Совет законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации, из которых две законодательные инициативы были одобрены российским парламентом и обрели статус федеральных законов (на 1 сентября 2016 г.) [18, 19]. По итогам работы весенней сессии 2016 г. Государственное Собрание стало лидером по числу принятых Государственной Думой законодательных инициатив, поступивших из региональных парламентов. Всего за VI созыв Государственная Дума приняла в окончательном чтении 8 проектов федеральных законов, инициированных парламентом Башкортостана [2].

На протяжении последних 16 лет большая законотворческая работа была проведена по вопросам согласования республиканского и федерального законодательства. Но этот процесс не стал односторонним. Депутаты Государственного Собрания, объединяющие их комитеты и фракции стали активно пользоваться правом законодательной инициативы.

Естественно, что развитие законодательства на федеральном и на региональном уровнях должно быть согласованным. На сегодняшний день до 40 % законов, которые принимают субъекты Федерации, связаны как раз с приведением в соответствие с теми изменениями, которые происходят в федеральном законодательстве. Нарушается стабильность законов, как следствие этого утрачивается их эффективность, создаются трудности для тех, кто пользуется этими законодательными актами. Решение данного вопроса нам видится в установлении абсолютной юрисдикции федеральных законов и юрисдикции субъектов Федерации, в недопущении их пересечения. Необходимо принять федеральный конституционный закон о статусе субъекта Российской Федерации. Его реализация стала бы важным прорывом вперед и в деле развития законотворчества, и в

стабилизации двухуровневого законодательства в России. Вопрос это сложный, требующий больших усилий и центра и регионов, но стремиться к его решению нужно. Тем более что это предложение парламента Башкортостана было поддержано Президентом России В.В. Путиным на встрече с членами Совета законодателей в г. Санкт-Петербурге в апреле 2016 г. Несомненно, что принятие данного законодательного акта повысит роль региональных парламентов и на субъектном, и на федеральном уровнях.

Сегодня парламент Башкортостана играет ключевую роль в процессе подготовки и принятия важнейших законодательных актов, реализации общественно значимых для жизни республики целей и приоритетов. Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан внесло и продолжает вносить неопределимый вклад в развитие парламентаризма и двухуровневого законодательства Российской Федерации.

### Литература

1. Аналитический вестник Госдумы. 2000. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/analytics/publication-of-legal-department/>
2. АСОЗД [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/stat.nsf/ViewReg/subRFAI?OpenDocument>
3. Аюпов Р.С., Филимонов М.А. История государственного управления в России. Уфа: РИО БАГСУ, 2001. 274 с.
4. Бацев Ю.Н. Политико-правовые проблемы становления парламентаризма в Российской Федерации и ее субъектах. Якутск: Изд-во ЯНЦ СО РАН, 1997. 139 с.
5. Болтенкова Л.Ф. От НКВД до федерализма. М.: Изд. дом В. Ема, 2008. 338 с.
6. Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М.: Изд-во РАГС, 2004. 146 с.
7. Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан. 20 лет. Уфа: Секретариат Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан, 2015.
8. Демин В.А. Государственная Дума России: механизм функционирования. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1996. 214 с.
9. История государственности России: справочник / Б.Г.Пашков. М.: Фонд «Книжный союз», 2009. Т. 1: Россия. Российская империя, XV в. – 7.XI.1917 г. 511 с.
10. Карипов Б.Н. Модели политических изменений в России (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Изд-во МГУ, 2010. 324 с.
11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2009. 26 янв. № 4. ст. 445.
12. КонсультантПлюс, раздел «Законодательство РФ» (на 20.08.2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/reg/>
13. Костомаров Н.И. Мысль о федеративном начале в Древней Руси. Кн. 2. СПб.: Отечественные записки. 1861. 31 с.
14. Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917–1922 гг. М.: Зерцало, 2011. 404 с.
15. Парламентаризм в Башкортостане: история и современность. Документы и материалы / Сост. В.Г. Азнагулов, З.Г. Хамитова. Кн. 1. Уфа: ГРИ «Башкортостан», 2005 г. 304 с.
16. Савелов Л.М. Лекции по русской генеалогии / Сер. «Справочники по русской истории». Вып. 3. М.: Археографический центр, 1994. 303 с.
17. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М.: Издание Государственной Думы, Известия, 1997. 776 с.
18. Федеральный закон от 03.07.2016 № 341-ФЗ «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона “О библиотечном деле”» // Собрание законодательства РФ. 2016. 4 июля. № 27 (часть II). ст. 4274.
19. Федеральный закон от 3.07.2016 № 276-ФЗ «О внесении изменения в статью 32 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2016. 4 июля. № 27 (часть I). ст. 4209.
20. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. 152 с.