

М. Ю. Попов

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье автор дает понятие, определяет место и роль такого признака субъекта федерации, как собственные органы государственной власти. Определяет место и роль представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов федерации в государственном механизме федеративного государства. Описывает основные начала порядка формирования и осуществления своих полномочий Волгоградской областной Думой, ее компетенцию, систему взаимодействия с иными органами государственной власти Волгоградской области и органами государственной власти Российской Федерации. Тем самым автор указывает на место и роль представительного и законодательного органа государственной власти Волгоградской области в системе политических и государственно-правовых отношений в России на региональном уровне и в стране в целом. Путем анализа полномочий Думы автор приходит к выводу о наличии у регионального парламента Волгоградской области, помимо законодательной и представительной, контрольной функции.

Ключевые слова: федерация, субъект федерации, государственная власть, компетенция, полномочия, предметы ведения, областная Дума, бюджет, законодательная деятельность, устав, законодательство.

М. Yu. Popov

MAIN FEATURES OF THE CONSTITUENT AND LEGISLATIVE POWER ORGANIZATION IN VOLGOGRAD REGION

In the article the author defines and establishes the role of such feature of a federal subject as its own public authorities. The place and role of the constituent (legislative) public authorities of the federal subjects in the state mechanism of a federal state are defined. He describes the fundamental principles of the procedure of creation and exercise of the powers of Volgograd regional Duma, its competence, its interaction system with other public authorities of Volgograd region and government authorities of the Russian Federation. By doing so the author points out the place and role of the constituent and legislative body of the state authority of Volgograd region in the system of political and state-legal relations in Russia at the regional level and in the country in whole. By analyzing the Duma powers the author reaches the conclusion that there regional parliament of Volgograd region doesn't only have a legislative and constituent function, but also the supervisory responsibility.

Keywords: federation, federal subject, public authority, competence, powers, authority matters, regional Duma, budget, legislative activity, Statute, legislation.

Сегодня в мире существует «20 федеративных государств», поэтому, вероятнее всего, следует говорить о 20 моделях федерализма, поскольку каждая такая модель есть «совокупность государствоведческих и правовых характеристик» [1]. Несмотря на то что каждое федеративное государство обладает только ему присущими чертами взаимоотношений между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации, тем не менее в этих условиях возникает объективная

необходимость обобщенного исследования признаков субъекта федерации как главного политико-правового понятия федерализма.

Существует мнение ряда ученых о том, что все федеративные государства обладают набором общих признаков, которые обнаруживаются в той или иной степени реализации на практике у большинства из них [2, с. 7, 46]. При этом одним из определяющих признаков федеративного государства выступает то обстоятельство, что в основе организации системы органов государственной власти лежит не только принцип

разделения властей по горизонтали (три ветви), но и разделение власти по вертикали на два уровня: уровень государственной власти субъектов федерации и уровень государственной власти федерации. Этот признак федеративного государства в России закреплен в п. 2 ст. 11. Конституции Российской Федерации [3]. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основополагающими принципами, закрепленными Конституцией РФ, и общими принципами, установленными федеральными законами.

Формирование собственных органов государственной власти Волгоградской области как субъекта Российской Федерации строится на основах, определенных Конституцией РФ (ст. 3, 10, 11, 32, п. «н» ч. 1 ст. 72), законами РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4], от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], а также на основе Устава и законов Волгоградской области.

В соответствии с п. 4 ст. 76 Конституции РФ Волгоградская область как субъект Российской Федерации за пределами компетенции Российской Федерации и смешанной компетенции Федерации и субъектов осуществляет собственное нормативное регулирование и ряд иных, в том числе и организационных, полномочий. В группу таких полномочий входит организация собственных органов государственной власти Волгоградской области в соответствии с основополагающими принципами Конституции РФ и закрепленными федеральным законом общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти [6, с. 32].

На основании таких полномочий и права на собственное правовое регулирование ст. 13 Устава Волгоградской области [7] закреплено, что законодательная власть в Волгоградской области может осуществляться как населением с помощью областного референдума, так и Волгоградской областной Думой как постоянно действующим

высшим представительным и законодательным органом власти Волгоградской области.

Волгоградская областная Дума состоит из 38 депутатов, которые избираются сроком на пять лет. Выборы в Думу носят смешанный характер. Половина депутатов избирается по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в одномандатных территориальных округах. Другая половина — на основе пропорциональной избирательной системы, т. е. по единому избирательному округу, по партийным спискам. Избирательный процесс на этих выборах организуется на основе закона Волгоградской области от 25 октября 2008 г. № 1751-ОД «О выборах депутата Волгоградской областной Думы» (в ред. закона от 20.06.2014 № 100-ОД) [8].

В выборах в качестве избирателей участвуют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, а по достижении на день голосования 21 года они могут быть избранными депутатами областной Думы. Гражданин Российской Федерации имеет право избирать и быть избранным независимо от половой, расовой, национальной, языковой принадлежности, социального положения и происхождения, места проживания, конфессиональной принадлежности, убеждений, членства в общественных организациях и иных, даже не предусмотренных законом обстоятельств. В этих условиях представляется более целесообразным указать на ограничения в области активного и пассивного избирательного права, нежели перечислять дозволенное.

Общие ограничения установлены Конституцией РФ (ст. 32): лишены права участвовать в избирательном процессе граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Перечень лиц, не имеющих права участвовать в выборах в качестве кандидатов, более подробный. Это лица:

— ранее осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких и тяжких преступлений и имеющие неснятую и непогашенную судимость;

— ранее осужденные к лишению свободы за тяжкие преступления, судимость с которых хотя и снята или погашена, но срок в десять лет со дня снятия или погашения судимости еще не истек;

— ранее осужденные к лишению свободы за особо тяжкие преступления, но срок в пятнадцать

лет со дня снятия или погашения судимости еще не прошел;

- ранее осужденные за преступления экстремистской направленности, с неснятой и непогашенной судимостью за содеянное;

- административно наказанные за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при условии что день голосования на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается отбывающим административное наказание;

- имеющие гражданство иного государства либо имеющие вид на жительство в ином государстве, нежели Российская Федерация.

Решение о назначении выборов депутатов областной Думы принимается постановлением областного парламента.

День голосования определен императивно — это всегда второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий областной Думы очередного созыва. Исключение составляет ситуация, когда проводятся внеочередные выборы в областную Думу. Если полномочия областной Думы прекращаются досрочно, то и досрочные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня преждевременного прекращения полномочий.

Решение о назначении выборов депутатов областной Думы должно быть принято в период от 100 до 90 дней до дня голосования. Не позднее чем через пять дней со дня принятия решения о назначении выборов оно должно быть официально опубликовано. В случае если областной Думой не будет принято решение о назначении выборов, они должны быть назначены Избирательной комиссией Волгоградской области в срок не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Дееспособность областной Думы определяется, в первую очередь, полнотой ее состава. В Волгоградской области Дума считается правомочной, если в ее состав избрано не менее двух третей от законодательно определенного числа депутатов.

Первое заседание Волгоградской областной Думы нового состава созывается Избирательной комиссией Волгоградской области в течение трех суток после избрания. Общая практика

парламентаризма выработала обычай, который впоследствии повсеместно был законодательно закреплён: первое заседание вновь избранной Думы ведет старейший по возрасту депутат вплоть до момента избрания председателя Волгоградской областной Думы. Председатель Думы и его заместители избираются на первом заседании Думы из числа депутатов. Подсчет голосов при тайном голосовании производится на основе абсолютного большинства голосов от числа избранных депутатов.

Порядок организации и непосредственной деятельности областного парламента определяется Уставом, законами Волгоградской области и регламентом Волгоградской областной Думы [9].

К полномочиям Волгоградской областной Думы относятся:

- законодательная деятельность в пределах полномочий Думы и в рамках компетенции Волгоградской области как субъекта Российской Федерации;

- разработка и принятие Устава Волгоградской области, внесение в него поправок;

- определение порядка рассмотрения проекта областного бюджета, его принятие;

- законодательное закрепление органов исполнительной власти Волгоградской области;

- обсуждение и принятие программ социально-экономического развития Волгоградской области;

- закрепление порядка организации и проведения областного референдума;

- законодательное закрепление вопросов собственности Волгоградской области;

- определение порядка заключения и расторжения договоров Волгоградской области;

- организация порядка контроля за доходами и расходами территориального государственного внебюджетного фонда;

- нормативное закрепление доходов и расходов территориального государственного внебюджетного фонда, надзор за его исполнением;

- законодательное закрепление организации выборов в Волгоградскую областную Думу, выборов губернатора Волгоградской области и порядка отзыва губернатора Волгоградской области;

- законодательное закрепление порядка сбора налогов, перечня налогов и сборов, отнесенных федеральным законодательством к

видам налогов и сборов, взимаемых субъектами Российской Федерации;

- осуществление организационного участия в согласительных процедурах при назначении кандидатов на посты руководителей федеральных органов Волгоградской области в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

- назначение на должность и освобождение от должности половины членов Избирательной комиссии Волгоградской области;

- законодательное определение административно-территориального устройства Волгоградской области и процедуры его изменения;

- установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Волгоградской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

- проведение процедуры выражения недоверия губернатору Волгоградской области;

- проведение процедуры по отрешению губернатора области от должности (досрочное прекращение полномочий) в случаях, определенных законами РФ и законами Волгоградской области;

- реализация права законодательной инициативы в Федеральном собрании РФ;

- принятие решения о самороспуске;

- назначение выборов депутатов Волгоградской областной Думы;

- назначение на должность и отстранение от должности председателя контрольно-счетной палаты Волгоградской области, заместителя председателя контрольно-счетной палаты Волгоградской области, аудиторов контрольно-счетной палаты Волгоградской области;

- проведение заседаний по поводу ежегодного выступления губернатора Волгоградской области с отчетами о результатах деятельности исполнительной власти Волгоградской области.

В пределах своей компетенции Волгоградская областная Дума принимает нормативные акты в виде законов и постановлений. Законотворческая процедура в Волгоградской области определяется комплексом нормативных правовых актов, состоящим из федерального законодательства, Устава Волгоградской области и регламента Волгоградской областной Думы. В этой системе особое место занимает именно регламент, так как именно в нем закреплён

непосредственный процесс принятия Думой различных решений, в том числе законодательного характера.

Волгоградская областная Дума, помимо законодательных и организационных, обладает еще рядом контрольных полномочий, которые в основном носят социально-экономический и хозяйственный характер и содержат в себе:

- контроль за должным порядком управления собственностью Волгоградской области;

- контроль за исполнением ранее принятых социально-экономических программ области, приватизации имущества, принадлежащего области;

- контроль за исполнением бюджета области и государственного внебюджетного фонда.

Другой вид контроля носит сугубо государственно-правовой характер и направлен на соблюдение и исполнение гражданами и органами государственной власти Волгоградской области, органами местного самоуправления и территориальными органами государственной власти Российской Федерации Устава Волгоградской области, законов Волгоградской области, постановлений Волгоградской областной Думы.

Для реализации института парламентского контроля за имущественными, финансовыми и социально-экономическими отношениями Волгоградской области в целом Волгоградская областная Дума формирует контрольно-счетную палату Волгоградской области, которая является постоянно действующим звеном независимого финансового контроля в субъекте РФ. Порядок формирования, структура, полномочия и порядок деятельности контрольно-счетной палаты Волгоградской области определяются специальным законом Волгоградской области [10].

Особым объектом контроля является собственность Волгоградской области. Именно областная Дума утверждает список объектов государственной собственности Волгоградской области, которые не подлежат отчуждению без ее согласия. Значимое место в этом списке занимают объекты, составляющие институты исторического, культурного, социального или экономического значения.

Внутренняя структура Волгоградской областной Думы имеет традиционную для парламента систему комитетов и комиссий. Депутаты из собственных рядов образуют комитеты и комиссии как для предварительного

рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к компетенции Волгоградской областной Думы, так и в целях осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов власти Волгоградской области, органов местного самоуправления.

Как и всякий парламент, Волгоградская областная Дума имеет право на досрочное прекращение собственных полномочий. Как правило, основаниями для досрочного прекращения полномочий выступают:

- собственное (думское) решение о роспуске;
- решение губернатора (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством);
- постановление областного суда о неправомочности Думы в связи с отсутствием кворума для постоянной работы;
- указ Президента Российской Федерации (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством).

В этом перечне оснований наибольший интерес вызывает собственное решение Думы о роспуске, так как для принятия такого решения должно состояться квалифицированное голосование в две трети голосов от установленного числа депутатов Волгоградской областной Думы. Поскольку практика парламентской жизни имеет многовековую историю, в которой парламентское большинство в 2/3 — это явление крайне редкое, то следует сделать вывод, что на практике такой способ самороспуска будет реализован в исключительных политических ситуациях.

При досрочном прекращении деятельности Волгоградской областной Думы новые выборы в нее должны быть проведены не позднее чем за шесть месяцев со дня прекращения ее полномочий.

Таким образом, анализ порядка образования и полномочий Волгоградской областной Думы позволяет утверждать, что Волгоградская область, являясь частью федеративного государства, обладает собственным представительным и законодательным органом государственной власти, который, в свою очередь, является частью существенного государственно-правового признака полноценного субъекта федерации.

Список библиографических ссылок

1. Чиркин В. Н. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Гос-во и право. 1994. № 8—9.
2. Попов М. Ю. Конституционно-правовой статус края и области как субъектов Российской Федерации. Волгоград, 2006; Анисимов А. П., Мелихов А. И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.
3. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант».
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Доступ из инф.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Алексеев А. П. Ценности в Конституционном праве // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32).
7. Устав Волгоградской области от 24 февраля 2012 г. № 1-ОД (в ред. закона Волгоградской области от 24.03.2015 № 30-ОД) [Электронный ресурс]. URL: <http://volgoduma.ru/ustav.html> (дата обращения: 06.05.2015).
8. О выборах депутата Волгоградской областной Думы [Электронный ресурс]: закон Волгоградской области от 25 октября 2008 г. № 1751-ОД (ред. от 20.06.2014 № 100-ОД). URL: <http://volgoduma.ru/> (дата обращения: 06.05.2015).
9. О регламенте Волгоградской областной Думы [Электронный ресурс]: постановление Волгоградской областной Думы от 24 февраля 2005 г. № 5/77 (в ред. постановления Волгоградской областной Думы от 16.10.2014 № 2/43). URL: <http://volgoduma.ru/reglament.html> (дата обращения: 06.05.2015).
10. О контрольно-счетной палате Волгоградской области [Электронный ресурс]: закон Волгоградской области от 17.12.1999 № 344-ОД (в ред. от 27.06.2014). Доступ из инф.-правового портала «Гарант».

© Попов М. Ю., 2015