

**УДК 34****Незаконодательная компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации****Анисимова (Пискунова) Екатерина Александровна**

Кандидат юридических наук,  
старший преподаватель,  
кафедра государственно-правовых дисциплин,  
Северо-Западный институт (филиал),  
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
160001, Российская Федерация, Вологда, ул. Мира, 32;  
e-mail: piskunyara@inbox.ru

**Аннотация**

Предмет/ цель. В настоящей статье рассматривается компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не связанная с принятием закона. Оценивается правовое закрепление функций и полномочий региональных парламентов на федеральном и региональном уровне. Целью данной научной работы является анализ теоретических положений и норм законодательства о компетенции законодательных органов субъектов РФ и их корректировка. Достижение цели предполагается через обобщение научной литературы по избранной теме и анализ нормативных актов. Методология. Для достижения цели автором используются некоторые методы теоретического уровня научного познания: формально-юридический, аналитический, статистический, а также методы синтеза, индукции, иные. Результаты/ выводы. На основе представленной информации автором обозначаются основные проблемные вопросы теории, правового регулирования и практики реализации компетенции законодательных органов субъектов РФ, не связанных с осуществлением законодательного процесса. Практическая значимость. Научная работа будет полезна как теоретическим, так и практическим работникам, чья деятельность связана с конституционным, парламентским правом; также она может быть использована для проведения дальнейших научных разработок и исследований, в том числе – студенческих.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Анисимова (Пискунова) Е.А. Незаконодательная компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 12А. С. 199-206.

**Ключевые слова**

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, незаконодательная компетенция, функции и полномочия региональных парламентов, право, Россия.

## Введение

Являясь необходимым элементом системы разделения властей, парламент имеет три основные функции: законодательную, представительную и контрольную, во исполнение которых, он наделен необходимыми полномочиями. Сказанное справедливо как для федерального парламента, так и парламента субъекта РФ, однако в данной статье сосредоточимся на компетенции законодательных (представительных) органов субъекта РФ.

В осуществлении законодательной функции орган располагает достаточно широким арсеналом средств даже в принятии основополагающих законов субъекта. Например, «как показывает практика, в большинстве субъектов Федерации основные законы были приняты региональным законодательным (представительным) органом государственной власти» [Ишеков, Тюрин, Черкасов, 1999]. Но отдельные республики приняли свои конституции особым представительным органом в виде Конституционного Собрания, к их числу можно отнести республики Дагестан, Мордовия и др. Одинарные законы составляют большую часть законодательного массива субъекта Федерации, поскольку они регулируют большинство общественных отношений регионального уровня.

## Основная часть

Представительная функция законодательного (представительного) органа субъекта РФ, как правило, обусловлена «выборным происхождением депутатского мандата, формированием парламента непосредственно населением соответствующего субъекта. Представительские полномочия регионального органа законодательной власти реализуются через парламентские слушания, публичные обсуждения законопроектов, обращения с запросами в органы государственной власти.

Конституции и уставы субъектов РФ закрепляют контрольные полномочия региональных парламента. Хотя «федеральный законодатель не именуется законодательный орган субъекта РФ как контрольный, тем не менее, устанавливает основы парламентского контроля субъектов Федерации, регулируя наиболее важные его формы (утверждение бюджета на каждый очередной год, назначение, согласование на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа и др.). Парламентский контроль, прежде всего, направлен на выявление социальной значимости принимаемых законов, их эффективности» [Нарутто, 2003]. Контрольные полномочия законодательный (представительный) орган может осуществлять непосредственно и/или через создаваемые им органы. Главным объектом контроля чаще всего становится исполнение бюджета региона.

Отсутствие любой из перечисленных функций у парламентского учреждения влечет отказ в статусе парламента. В связи с этим в литературе предлагают законодательно употреблять в отношении российских парламента формулировку законодательные, представительные и контрольные органы [Фадеев, 2015].

Беремся утверждать, что все 86 парламента в Российской Федерации имеют и реализуют все три основные парламентские функции. При этом порядок осуществления указанных функций значительно различается. Существует два основных варианта: реализация через законодательный процесс и через иные формы работы парламентского органа, основной из которых является парламентское слушание. Кроме того, различать необходимо и результаты реализации функций, выраженные в принятом законе, при законодательной компетенции, и

иных актах, основным из которых является постановление законодательного органа при реализации незаконодательных полномочий.

Анализируя применение данной теории на практике деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта, обратимся к нормативному закреплению компетенции регионального парламента.

Основным актом, принятым на федеральном уровне, устанавливающим полномочия законодательного органа субъекта РФ, является Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 октября 1999 года. Статья 5 указанного закона определяет перечень полномочий законодательного органа. При этом часть первая статьи определяет функции законодательного органа, отдельно выделяя функцию принятия учредительного акта субъекта (конституцию либо устав), называет также в качестве функции законодательное регулирование по предметам ведения субъекта и совместного ведения РФ и ее субъектов<sup>1</sup>.

Не выделяя контрольной функции, закон, тем не менее определяет основные направления ее реализации, а именно, заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта РФ, а также с 10 августа 2017 года – заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации<sup>2</sup>. Более того, часть четвертая анализируемой статьи предполагает, что законодательный орган осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, то есть фактически определяет контрольную функцию регионального парламента.

В целом соглашаясь с подходом законодателя к закреплению функционала органа, нельзя не отметить, что в исследуемой статье закона происходит подмена понятий, так все выше названное является с точки зрения закона «основными полномочиями», однако «законодательное регулирование» есть ни что иное как функция законодательного органа, кроме того, при таком закреплении возникает вопрос о представительной функции органа, которая в части 1 статьи 5 никак не отражена.

Представляется необходимым изменение текста закона путем выделения функций парламента субъекта РФ и полномочий по данным функциям.

Во второй части статьи 5 федеральный законодатель определяет порядок осуществления полномочий – путем принятия закона субъекта и постановления законодательного органа субъекта РФ. Исходя из предложенного нами выше, компетенция парламента, не связанная с принятием закона, является незаконодательной компетенцией, и, соответственно, относится к кругу вопросов, по которым принимаются постановления законодательного органа.

К таким вопросам относятся: принятие регламента, решение вопросов внутреннего

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 15 июля 2016 г.) N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст.5005.

<sup>2</sup> Там же

распорядка деятельности парламента; назначение на должность и освобождение от должности отдельных должностных лиц субъекта Российской Федерации; назначение выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо оформление решения об избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, назначение голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); назначение референдума субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации; оформление решения о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, а также решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; утверждение соглашения об изменении границ субъектов Российской Федерации; одобрение проекта договора о разграничении полномочий; назначение на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации; иные вопросы<sup>3</sup>.

Следующим уровнем регулирования полномочий региональных парламентов является конституционное (уставное) регулирование в субъекте. Как источники правового регулирования законодательного процесса в субъектах федерации все 85 уставов (конституций) очень похожи. Во всех из них воспроизведены нормы ФЗ-184 о полномочиях законодательных органов, в числе которых принятие конституции (устава), осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. Все уставы (конституции) закрепляют круг субъектов права законодательной инициативы в региональном парламенте, а также общий порядок принятия и обнародования законов субъектов РФ [Сонин, 2010].

В классификации источников по юридической силе следующую строчку после уставов и конституций занимают законы субъектов Российской Федерации. В этой группе источников в практике регионального правового регулирования законодательного процесса выработано два основных подхода. Первый вариант представляет собой схему, аналогичную федеральному подходу к регулированию законодательного процесса, то есть наличие норм Конституции и детальное регулирование процесса в актах обеих палат Федерального собрания РФ: в регламенте Государственной Думы и в регламенте Совета Федерации ФС РФ, что выражается в наличии в субъектах РФ конституции или устава и регламента законодательного (представительного) органа.

Второй вариант, которым пользуются регионы, предполагает также закрепление статуса регионального законодательного (представительного) органа в форме закона. Так, например, в Северо-Западном федеральном округе подобные законы приняты в Кировской области, в Республике Коми, в Калининградской области, в Псковской области. В остальных 7 субъектах

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 15 июля 2016 г.) N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст.5005.

РФ Северо-Западного федерального округа подобные законы отсутствуют. На другом конце страны, в Дальневосточном округе обнаруживается сходная картина: в семи субъектах приняты специальные законы, посвященные статусу законодательного (представительного) органа, в двух специальных законов нет, и действует федеральная модель регулирования статуса парламента.

Дискуссия о необходимости закона о парламенте касается в литературе в большей степени Федерального Собрания РФ [Усанов, 2007; Гранкин, 2007], однако такой вопрос актуален и на уровне регионов. Так, с одной стороны, законодательное закрепление правового статуса законодательного (представительного) органа больше следует идее парламентаризма, поскольку окончательно утверждает законодательный (представительный) орган в качестве полноценного органа власти региона, обеспечивает более устойчивое равновесие властей в регионе и повышает престиж органа. С другой стороны, подобный закон лишь дублирует нормы федерального закона об общих принципах организации органов, уставов или конституций субъекта. С нашей точки зрения принятие такого закона излишне.

Регламенты как источники регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации без преувеличения являются ключевыми практически во всех регионах России. Между тем не все так однозначно в практике регламентного регулирования. И.В. Гранкин выделяет две основные функции регламентов палат Федерального Собрания РФ: регулятивную и защитную, которая проявляется в том, что регламенты гарантируют самостоятельное осуществление палатами своих полномочий, не допускают вмешательства в их деятельность каких-либо государственных органов, навязывание ими своих актов в качестве регулятора деятельности парламента [Гранкин, 2004]. Эти же функции в полном объеме присущи и регламентам региональных парламента. По своей природе регламент – это подконституционный, подзаконный акт, принимаемый не для развития норм конституции и соответствующих законов, а для определения порядка реализации, содержащихся в них правовых предписаний конкретным государственным органом.

Что касается практики реализации незаконодательных полномочий парламентами субъектов РФ, то следует отметить определенную фрагментарность в применении. Так, регулярно реализуемыми незаконодательными полномочиями являются лишь те, которые связаны с организацией собственной деятельности (принятие регламента, назначение собственных выборов и т.д.), а также полномочия по назначениям должностных лиц и формированию контрольно-счетного органа. Тогда как ряд полномочий никогда не применялись большинством региональных парламента (назначение голосования по отзыву высшего должностного лица, назначение референдума, недоверие высшему должностному лицу, утверждение соглашения об изменении границ, назначение судей конституционных (уставных судов) [Зарецкая, 2014; Пирбудагова, 2012; Ховрин, 2010].

## Заключение

Таким образом, компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации сформирована в теории и нормативно, однако в развитии законодательства и практике его применения относительно функций и полномочий региональных парламента предстоит сделать многое.

---

## Библиография

1. Гранкин И.В. Законодательные органы: перспективы развития. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2007. 120 с.
2. Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 39-47.
3. Зарецкая Д.С. Ответственность правительства субъекта Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. №9 (46). С. 1860-1863.
4. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) (2-е издание). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2006.
5. Нарутто С.В. Становление парламентаризма в субъектах Российской Федерации (теоретические основы) // Конституционное и муниципальное право. 2003. №7. С. 33-38.
6. Пирбудагова В.И. Юридическая ответственность должностных лиц в Российской Федерации: проблемы законодательного обеспечения // Политика и общество. 2012. № 5. С. 29-34.
7. Сонин В.В. Правовое регулирование статуса законодательных органов субъектов РФ в Дальневосточном федеральном округе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №1. С.14-19.
8. Усанов В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. 391 с.
9. Фадеев В.И. Парламентский контроль в системе разделения властей в Российской Федерации // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. М.: Проспект, 2015. Том I. С. 876-901.
10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 15 июля 2016 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст.5005.
11. Ховрин А.В. Актуальные проблемы организации и деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 2010. 26 с.

## The non-legislative competence of the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation

**Ekaterina A. Anisimova (Piskunova)**

PhD in Law, Senior Lecturer,  
Department of State and Legal Disciplines,  
North-Western Institute (branch),  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
160001, 32 Mira st., Vologda, Russian Federation;  
e-mail: piskunoyara@inbox.ru

### Abstract

**Subject/purpose.** This article deals with the competence of legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation, not related to the adoption of the law. It assesses the legal consolidation of the functions and powers of regional parliaments at the federal and regional levels. The purpose of this scientific work is to analyze the theoretical situation and the norms of the legislation on the competence of the legislative bodies of the subjects of the Russian Federation and their adjustment. The achievement of the goal is supposed through the generalization

of scientific literature on the selected topic and the analysis of normative acts. Methodology. To achieve the goal, the author uses some methods of theoretical level of scientific knowledge: formal-legal, analytical, statistical, as well as methods of synthesis, induction, and others. Results/conclusions. On the basis of the presented information, the author identifies the main problematic issues of theory, legal regulation and practice of exercising the competence of the legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation, not related to the implementation of the legislative process. Practical significance. Scientific work will be useful to both theoretical and practical workers, whose activities are related to constitutional, parliamentary law; it can also be used for further research and development, including student studies.

### For citation

Anisimova (Piskunova) E.A. (2017) Nezakonodatel'naya kompetentsiya zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [The non-legislative competence of the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (12A), pp. 199-206.

### Keywords

Legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation, non-legislative competence, functions and powers of regional parliaments, law, Russia.

### References

1. Fadeev V.I. (2015) *Parlamentskii kontrol' v sisteme razdeleniya vlastei v Rossiiskoi Federatsii* [Parliamentary control in the system of separation of powers in the Russian Federation]. In: *Sbornik, posvyashchennyi pamyati Vladimira Fadeeva* [Collection dedicated to the memory of Vladimir Fadeev]. Moscow: Prospekt Publ. Vol. 1.
2. Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. (v red. ot 15 iyulya 2016 g.) № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of October 6, 1999 (as amended on July 15, 2016) No. 184-FZ "On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation"]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. №42. St.5005* [Collection of legislation of the Russian Federation. 1999. №42. Art.5005].
3. Grankin I.V. (2007) *Zakonodatel'nye organy: perspektivy razvitiya* [Legislative bodies: development prospects]. Moscow: Izdatel'stvo gumanitarnoi literatury Publ.
4. Grankin I.V. (2003) *Reglamentnoe regulirovanie deyatelnosti palat Federal'nogo Sobraniya RF* [Regulatory regulation of the activity of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 1, pp. 39-47.
5. Ishekov K.A., Tyurin P.Yu., Cherkasov K.V. (2006) *Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii» (postateinyi) (2-e izdanie). Podgotovlen dlya sistemy Konsul'tantPlyus* [Commentary to Federal Law No. 184-FZ of October 6, 1999 "On General Principles for the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" (article-by-article) (2nd edition). Prepared for the system ConsultantPlus].
6. Khovrin A.V. (2010) *Aktual'nye problemy organizatsii i deyatelnosti konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii. Doct. Dis.* [Actual problems of organization and activities of constitutional (statutory) courts in the subjects of the Russian Federation. Doct. Dis.]. Moscow.
7. Narutto S.V. (2003) *Stanovlenie parlamentarizma v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii (teoreticheskie osnovy)* [Formation of parliamentarism in the subjects of the Russian Federation (theoretical basis)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 7, pp. 33-38.

8. Pribudagova V.I. (2012) Yuridicheskaya otvetstvennost' dolznostnykh lits v Rossiiskoi Federatsii: problemy zakonodatel'nogo obespecheniya [Legal responsibility of officials in the Russian Federation: problems of legislative support]. *Politika i obshchestvo* [Politics and society], 5, pp. 29-34.
9. Sonin V.V. (2010) Pravovoe regulirovanie statusa zakonodatel'nykh organov sub"ektov RF v Dal'nevostochnom federal'nom okruge [Legal regulation of the status of legislative bodies of the subjects of the Russian Federation in the Far Eastern Federal District]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 1, pp. 14-19.
10. Usanov V.E. (2007) *Parlamentarizm v Rossii: konstitutsionno-pravovye osnovy stanovleniya i deyatel'nosti. Doct. Dis.* [Parliamentarism in Russia: the constitutional and legal foundations of formation and activity. Doct. Dis.]. Moscow.
11. Zaretskaya D.S. (2014) Otvetstvennost' pravitel'stva sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [Responsibility of the government of the subject of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian law.], 9 (46), pp. 1860-1863.