ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА В 1990–2000-е ГОДЫ

*(На примере Республики Хакасия)**

УДК 94(470+571.513)

Е.В. ТЫШТА

Проблема соотношения влияния экономических и политических факторов на трансформационный процесс является актуальной как для историков, так и философов. 1990-е годы – время коренного перелома в российской истории. Трансформационные процессы, имевшие место в данный период, кардинальным образом изменили политическую и социально-экономическую системы общества. Последствия этих изменений мы ощущаем до сих пор, да и сам трансформационный процесс еще не завершен. Республика Хакасия как составная часть Российской Федерации была включена в политические и социально-экономические трансформации. В республике трансформационные процессы в 1990-х гг. нашли свое проявление в трех основных факторах. Во-первых, замена старой партийно-советской политической элиты на новую. Во-вторых, это развитие гражданской активности населения, формирование новых общественных организаций и движений. И, в-третьих, трансформация республиканского законодательства, повлекшая за собой изменения в политической и социально-экономической сферах. Цель данной статьи – проследить, каким образом менялась законотворческая работа в хакасском парламенте на различных этапах трансформационного процесса.

Историографический обзор данной темы не велик. Это обуславливается, главным образом, тем, что период времени, отделяющий нас от анализируемых событий, незначительный. Автор при анализе трансформационных процессов в Хакасии пользовался в большей степени архивными документами. Тем не менее, следует выделить ряд научных работ. В частности, коллективную работу В.И. Васильева, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова [3], которые в своей монографии подробно анализируют функционирование региональных парламентов, в том числе и их законодательную деятельность. Авторы отмечают разнонаправленность принимаемых законов на различных этапах истории. Некоторые проблемы законодательной работы хакасского парламента освещены в работах А.И. Крутикова и Б.А. Ултургашевой. Так, А.И. Крутиков анализирует процесс принятия Конституции Республики Хакасия, выделяет основных участников, определяет степень влияния федерального центра на принятие Конституции РХ как «весьма незначительный» [5, с. 12]. Б.А. Ултургашева анализирует деятельность парламента во время становления современной региональной политической системы Республики Хакасия [6].

Основные формы функционирования органов представительной власти – это принятие нормативно-правовых актов: законов и постановлений. Ввиду того, что Облсовет Хакасской автономной области XXI созыва (1990–1991 гг.) не был самостоятельным политическим институтом, так как до 1991 г. Хакасия входила с состав Красноярского края, и недоработал свой срок до конца, в данном исследовании будут проанализированы результаты работы последующих представительств: Верховного Совета РХ I созыва (1992–1996 гг.) и Верховного Совета РХ II созыва (1997–2000 гг.), Верховного Совета РХ III созыва (2001–2004 гг.).

Если попытаться проанализировать принятые данными представительствами законы, то можно выделить несколько тенденций. Наибольшее количество законов, рассматриваемых Верховным Советом РХ I созыва, касались вопросов государственного устройства республики и деятельности отдельных органов власти. Причем в Хакасии чуть меньше 50 % из них (17 из 35) было принято в 1992 году [4]. Это связано с «установочным» (региональные парламенты этого периода принимали уставные документы регионов) характером работы парламентов в этот период. Следующий всплеск интереса депутатов к данной проблематике наблюдается в 1995–1996 годах, что было обусловлено завершением в Хакасии трансформационной стадии политического процесса, окончанием

* Исследование проведено при поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (номер соглашения:14.B37.21.0511).

формирования новой политической системы республики и принятием Конституции РХ. На протяжении работы Верховного Совета РХ II созыва интерес народных избранников к данной тематике также был постоянен. В среднем в год принималось 2–3 закона, регулирующих государственное устройство республики. Эта тенденция была связана с изменениями, вносимыми в ранее разработанные и принятые нормативные документы. Большинство вносимых изменений было направлено на приведение законов Республики Хакасия к соответствию российскому и региональному законодательству. Эти же причины для народных избранников второго созыва послужили началом разработки конституционных законов и законов, направленных на изменение и дополнение основного закона республики.

Вторая тенденция законодательной работы регионального парламента связана с увеличением доли «экономических» законов. Если Верховный Совет Республики Хакасия (далее – Верховный Совет РХ) первого созыва рассмотрел и принял за 5 лет своего существования 14 законов в сфере экономики, то Верховный Совет РХ II созыва за 4 года принял 45 законов. Причем мы наблюдаем постоянное увеличение доли принимаемых законов в данной сфере. Увеличение частоты рассмотрений «экономических» законов связано с ухудшением экономического положения в регионе и попытками парламента повлиять на сложившуюся ситуацию.

Следует отметить, что народные избранники всех рассматриваемых республиканских органов представительной власти достаточно часто обращали своё внимание на вопросы экологии. Так, Верховный Совет РХ I созыва принял 6 законов, посвященных проблемам природопользования и экологии, Верховный Совет РХ II созыва – 7 законов, а Верховный Совет РХ III созыва – 6 законов.

Большой интерес проявляли народные избранники к проблеме реформирования местного самоуправления, в частности, в нашем регионе созывами ассамблеи было принято, соответственно, 11/17/21 законов (Верховный Совет РХ I созыва (1992–1996 гг.) /Верховный Совет РХ II созыва (1997–2000 гг.) /Верховный Совет РХ III созыва (2001–2004 гг.), посвященных вышеуказанной проблематике. Если оценивать деятельность хакасских парламентариев по данному направлению, то необходимо отметить их активную позицию. Так, за рассматриваемый период местное самоуправление реформировалось пять раз, с этим связано большое количество законов, посвященных данному вопросу.

Особое внимание заслуживают нормативные акты, регулирующие сферы образования, науки, культуры, медицины. Если в ходе работы Верховного Совета РХ I созыва было принято лишь 7 законов в данной сфере, то народные избранники второго представительства рассмотрели и приняли 28 законов РХ и республиканских программ, наибольшее количество которых приходится на 2000 год. А Верховный Совет РХ III созыва вновь вернулся к прежним показателям – 8 законов.

Кроме того, отметим процесс принятия закона «О съезде хакасского народа». Статус данного политического института в различных регионах Российской Федерации был различен. Так, в Республике Тыва это был политический орган, а в Хакасии – общественная организация. Но законотворческий процесс в обоих случаях был достаточно сложен. Закон Республики Хакасия «О съезде хакасского народа» готовили более полутора лет. А в Тыве Верховный Хурал I созыва восемь раз рассматривал подобный законопроект, следующее же представительство еще трижды вносило поправки.

В целом, оценивая законотворческую деятельность различных хакасских представительств, следует обратить внимание на направленность работы последних. Как правило, они принимали нормативные правовые акты, соответствующие конкретному этапу трансформационного процесса, решая наиболее острые на тот момент проблемы региона. Так, например, в первой половине 1990-х годов большое количество принятых законов в сфере государственного управления говорит о кардинальных преобразованиях в региональном политическом процессе, что характерно для складывания в этот период всех российских региональных политических систем. Возврат законов на доработку в Верховный Совет РХ Председателем Правительства РХ имел место только в третьем созыве хакасского парламента. Было возвращено лишь два принятых закона, что намного меньше, чем в других региональных представительствах (например, в Республике Тыва Президент РТ в 1990-е годы вернул на доработку в Верховный Хурал РТ 64 уже принятых закона). Возможно, этот факт является следствием достаточно высокого уровня профессионализма хакасских парламентариев, а также меньшей степенью вмешательства исполнительной власти в законотворческий процесс, что говорит не только об уважении и взаимодействии ветвей власти в республике, но и о стабильной политической ситуации в регионе.

Увеличение количества принятых региональным парламентом законов в конце 1990-х – начале 2000 годов связано с приведением республиканского законодательства в соответствие с федеральным. Вследствие чего либо вносились поправки в уже существу-

ющие законы, либо принималась их новая редакция. Данная тенденция характерна не только для Хакасии, но и для большинства других субъектов Федерации.

Количество принятых нормативно-правовых актов не имеет прямой зависимости от активности деятельности регионального парламента. Наоборот, чем больше проработан текст закона, тем меньше поправок и изменений необходимо будет в него внести впоследствии. Большие проблемы в региональный законотворческий процесс привносит необходимость разработки опережающего законодательства, когда регионы вынуждены были принимать законы в сфере совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации, при отсутствии базовых федеральных законов. Этим можно объяснить большое количество законов, принятых Верховным Советом РХ, посвященных реформированию местного самоуправления. Большую роль в определении степени субъективности участника трансформационного процесса играет вопрос: «Кто является субъектом законодательной инициативы?». В хакасском парламенте в ежегодных отчетах Председателя Верховного Совета РХ о работе органа представительной власти указываются субъекты законодательной инициативы, чьи законы были приняты. В качестве примера, в 2003 [2] году из 130 рассмотренных законопроектов: Председателем Правительства РХ были представлены 34, депутатами Верховного Совета РХ – 88, Избирательной комиссией – 4, Верховным Судом РХ – 1, представительными органами местного самоуправления – 2, Конституционной комиссией Республики Хакасия – 1. Данная тенденция прослеживается и по другим годам. Около половины или чуть более половины законопроектов вносятся депутатами Верховного Совета РХ, что дает право говорить о хакасском парламенте как активном участнике трансформационного правотворческого процесса.

Одной из форм влияния парламента на события, происходящие в регионе, является принятие различного рода подзаконных актов, в том числе и постановлений парламента. Любые вопросы, рассматриваемые на сессиях, требуют принятия постановлений. Таким образом, анализируя характер принятых постановлений, можно определить общую направленность работы государственного представительства, рассмотреть, какие сферы политической жизни регулируются народными избранниками.

Степень активности регионального представительного парламента во многом зависит от характера политического режима региона, полномочий регионального парламента и особенностей общероссийского протекания базового политического процесса. Если исключить внеочередные сессии Верховного Совета РХ, посвященные конкретным событиям, то количество принимаемых решений варьируется от 12 до 45 за сессию. Конечно, численность принятых различных подзаконных актов не является показателем работы органа представительной власти, который, в свою очередь, характеризуется значением принятых документов. Итак, если проанализировать направленность подзаконных актов, принятых хакасским парламентом, то лидером окажется непосредственно деятельность самих органов законодательной власти (около четверти всех принимаемых решений). Хотелось бы отметить, что большинство постановлений, относящихся к данной категории, касаются процессуальной работы легислатур.

К характерным чертам в работе хакасских органов представительной власти относится увеличение рассматриваемых вопросов, посвященных взаимоотношениям с судебной властью региона во второй половине 1990-х годов. Как правило, это согласие или несогласие на назначение судей различных рангов. Так, Верховным Советом РХ было принято значительное количество подзаконных актов, регулирующих различные стороны экономики региона. Кроме того, хотелось бы обратить внимание на снижение доли рассматриваемых на сессиях парламента обращений граждан. Если депутаты Верховного Совета РХ I созыва, из всех рассматриваемых вопросов, 16,4 % случаев разбирали различные обращения (то есть непосредственно выполняли наказы избирателей), то доля обращений в работе Верховного Совета РХ III созыва составила всего лишь 3,4 % [2; 4].

Характерной тенденцией для работы рассматриваемых парламентов явилось снижение активности легислатур по регламентации деятельности исполнительной власти региона. Так, практически на половину снижается доля постановлений Верховного Совета РХ II созыва, которые регулируют деятельность исполнительных органов власти (с 6,5 до 3,4 %). Это объясняется уменьшением полномочий хакасского парламента вследствие принятия Конституции РХ 1995 года. Кроме того, с завершением оформления модернизированного облика политической системы региона связано значительное уменьшение рассматриваемых Верховным Советом РХ вопросов, посвященных государственному устройству республики (с 3,3 до 1,9 %).

Помимо этого, депутаты всех ассамблей регулярно рассматривали вопросы местного самоуправления, экологии, социальной сферы, назначали выборы различного уровня и т.д. Изменения в политической системе, но-

вые тенденции регионального политического процесса, деятельность федерального центра влекли за собой появление новых направлений в деятельности региональных парламентов: изменение конституции, рассмотрение протестов прокурорами на уже принятые законы и постановления, законодательные инициативы в парламент Российской Федерации, рассмотрение обращений органов представительной власти других субъектов Федерации. Так, например, в деятельности Верховного Совета РХ III созыва было рассмотрено и вынесено постановлений на 52 протеста прокуратуры, что составило 19,7% всех рассматриваемых вопросов [2].

К общим положительным тенденциям следует отнести небольшое, но постоянное увеличение законодательных инициатив региональных парламентов, то есть регионы пытаются влиять на законотворческий процесс в Российской Федерации. Также представительства стали чаще обращаться к федеральным структурам: к Федеральному Собранию РФ, Председателю Правительства РФ, Президенту РФ.

Особо хотелось бы остановиться на контрольных полномочиях региональных парламентов. На региональном уровне ассамблеи имеют право вести контроль за исполнением законов и постановлений. В деятельности Верховного Совета РХ III созыва, помимо традиционной формы контроля, появились новые. В частности, проверки деятельности внебюджетных фондов, например, проверка Фонда медицинского страхования РХ, проведенная по инициативе депутатов Верховного Совета РХ, вскрыла значительные нарушения и привела к смене руководства Фонда. Особо следует отметить деятельность Верховного Совета РХ по контролю за правопорядком в республике. Орган представительной власти республики предоставил информацию в Генеральную прокуратуру РФ «О положении в Прокуратуре РХ», вследствие чего было проведено расследование.

Проанализировав как законотворческую, так и не законотворческую деятельность региональных парламентов, можно сделать следующий вывод. Парламент Хакасии, в силу исторических причин и конфигурации местной политической элиты при небольшой разнице в полномочиях (согласно Конституции РХ 1995 г.), обладал некоторой автономностью и самостоятельностью в принятии политических решений (причем большей, чем экономических). Этим можно объяснить его сосредоточенность на решении региональных политических проблем, разработке республиканского законодательства.

Таким образом, характеризуя основную направленность деятельности хакасского парламента, мы можем отметить: главное место в работе Верховного Совета РХ I созыва занимали вопросы государственного устройства, становления и регламентации деятельности различных политических институтов республик, что характерно для конструкционной стадии политического процесса. Данный созыв народных избранников выполнил свою главную задачу – разработку и принятие конституции региона, которая заложила основы функционирования новой политической системы в Хакасии. Большинство решений парламентов последующих двух созывов были направлены на поддержание существующей системы, таким образом, политический процесс в Республике Хакасия во второй половине 1990-х годов вошел в режим функционирования.

Усиление вертикали власти в начале 2000-х годов привело к снижению «политического веса» исполнительной власти регионов, а тем самым, по правилу маятника, должно было произойти усиление представительной ветви. С введением в практику норм федерального законодательства, регулирующих деятельность региональных парламентов, уничтожилась большая часть межрегиональных диверсификационных различий, произошла унификация институционального устройства политических систем регионов. На данный момент этот процесс не завершен, и на наш взгляд, в полной мере не может привести к равновесию ветвей власти в регионах России.

1. ВАВСРХ (Ведомственный архив Верховного Совета Республики Хакасия) / Протоколы, стенограммы и материалы Верхового Совета Республики Хакасия третьего созыва (1997–2000).

2. ВАВСРХ / Протоколы, стенограммы и материалы Верхового Совета Республики Хакасия третьего созыва (2001–2004).

3. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М.: «Городец-издат», 2001. 288 с.

4. ГАРХ (Государственный архив Республики Хакасия). Опись 1. Фонд Р – 782.

5. Крутиков А.И. О некоторых вопросах принятия Конституции и формирование правовой базы РХ // Вестник: научно-информационный журнал. 2000. № 3. С. 3-13.

6. Ултургашева Б.А. Актуальные вопросы государственности Республики Хакасия на современном этапе [Текст] / Б.А. Ултургашева // Актуальные проблемы истории Саяно-Алтая и сопредельных территорий. Абакан: Из-во ХГУ им. Н.Ф. Катанова, 2005. С. 85–89.