

*Команджаев Е.А.,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова», доктор юридических наук, доцент,
г. Элиста, Россия
Адучиев О.В.,
магистрант 2 курса направления 40.04.01 Юриспруденция
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова»,
г. Элиста, Россия*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАРОДНОГО ХУРАЛА (ПАРЛАМЕНТА) РЕСПУБЛИКИ КАЛМЫКИЯ

Аннотация. Становление демократических и правовых основ Российского государства в новейшей истории непосредственно основывалось на реальном внедрении принципов разделения властей и формировании независимых и самостоятельных ветвей государственной власти. Важнейшей составляющей этих принципов являются законодательные властные структуры. Федеральное собрание, региональные законодательные собрания и парламенты, как представительные органы власти, деятельность которых направлена, в первую очередь, на регулирование правоотношений в российском обществе, посредством принятия и утверждения соответствующего законодательства, занимают особое место среди государственно-правовых институтов Российской Федерации. В статье раскрываются правовые основы деятельности Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. В качестве методов использованы общенаучные и специально-юридические методы исследования. Материалами послужило действующее законодательство. Деятельность регионального парламента урегулирована, с одной стороны, нормами, предоставляемыми субъектам РФ право самостоятельно устанавливать собственные правила либо дополнять правила, уже существующие на федеральном уровне, а с другой стороны, – нормами, содержащими императивные предписания либо устанавливающими определенные пределы, в рамках которых субъектам РФ позволяет осуществлять собственное правовое регулирование. Деятельность региональных парламентов можно назвать первичным элементом в процессе правотворчества Российской Федерации.

Ключевые слова: парламент, законодательная власть, Народный Хурал, Республика Калмыкия, законотворчество, статус регионального парламента

Komandjaev E.A.,

Doctor of Law, Associate Professor;

*Head of the Department of Theory and History of State and Law,
of the Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,*

Elista, Russia

Aduchihev O.V.,

*Second-year Master's student, major 40.04.01 Jurisprudence,
of the Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,*

Elista, Russia

LEGISLATIVE BASIS OF THE ACTIVITIES OF THE PEOPLE'S KHURAL (PARLIAMENT) OF THE REPUBLIC OF KALMYKIA

Abstract. The development of the democratic and legal foundations of the Russian state in modern history was directly based on the effective implementation of the principles of separation of powers and the formation of independent and autonomous branches of government. Legislative power structures are a crucial component of these principles. The Federal Assembly, regional legislative assemblies, and parliaments, as representative bodies of power whose activities are primarily aimed at regulating legal relations in Russian society through the adoption and approval of relevant legislation, occupy a special place among the state and legal institutions of the Russian Federation. This article examines the legal foundations of the People's Khural (Parliament) of the Republic of Kalmykia. General scientific and specialized legal research methods are used. Current legislation serves as the material. The activities of regional parliaments are regulated, on the one hand, by norms granting constituent entities of the Russian Federation the right to independently establish their own rules or supplement existing federal regulations, and, on the other hand, by norms containing mandatory provisions or establishing certain limits within which constituent entities of the Russian Federation are permitted to implement their own legal regulation. The activities of regional parliaments can be considered a primary element in the lawmaking process of the Russian Federation.

Keywords: parliament, legislative power, People's Khural, Republic of Kalmykia, lawmaking, status of regional parliament

ВВЕДЕНИЕ

Российская Конституция утверждает, провозглашает и регламентирует основы правоотношений в нашей стране, важнейшие аспекты общественной жизни и государственного устройства. При этом, становление конституционных основ России неотделимо от развития субъектов Российской Федерации, которые, в свою очередь, определяют развитие государства в целом.

Исследование статуса парламента Республики Калмыкия, его полномочий важно не только с точки зрения формирования республиканской правовой базы, но и его вклада в процесс формирования правовой системы России. Это связано с тем, что калмыцкий парламент реализует различные компетенции, как региональные, так по предметам совместного ведения с Российской Федерацией.

Формирование законодательной власти Республики Калмыкия в новейшей истории началось с 1993 года, с принятием Конституции РФ, и осуществлялось в рамках созданной новой правовой базы, определившей пути организации и функционирования новой системы государственной власти, ее властных структур, в том числе и законодательных региональных органов власти.

Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия – высший орган законодательной власти Республики Калмыкия. Народный Хурал осуществляет свою деятельность на протяжении, практически трех десятилетий, во многом, опираясь на опыт работы предшествующих ему представительных органов власти региона.

Материалы и методы. В качестве методов использованы общенаучные и специально-юридические методы исследования. Материалами послужило действующее законодательство Российской Федерации и Республики Калмыкия. Прежде всего это Федеральный закон от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, Закон Республики Калмыкия от 27.09.2001 г. №133-II-З «О Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия», «О статусе депутата Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» от 4 июля 2005 г. №212-III-З, «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Калмыкия и постановлений Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» от 25 апреля 2003 г. №320-II-З, «О выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» от 2 марта 2023 г. №271-VI-З, Регламент Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, утвержденный Постановлением Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 21 декабря 2010 г. №493-IV и др.

Обсуждения. За 30 лет, прошедших с момента появления новых региональных парламентов, вышло в свет множество работ, посвященных правовому статусу и положению региональных парламентов. Среди авторов можно отметить Авакьяна С.А., Богданову Н.А., Барихина А.Б., Лучина В.О., Мишина А.А., Романовского Г.Б., Страшуну Б.А., Лебедева В.А. и мн. др.

Тематике конституционно-правового статуса законодательных органов власти регионов РФ посвящено немалое количество диссертационных исследований. В их числе, работы Курманова М.М., Мириджаняна М.Д., Калугиной Т.В., Липатова Э.Г. и др.

Однако, все эти работы, как правило, касаются общих вопросов и характеристик правового положения региональных парламентов.

В новейшее время изучение компетенций и правового статуса собственно законодательного органа Республики Калмыкия в основном осуществлялось в рамках исторической науки. В настоящее время исследование данного института «связано прежде всего с анализом соответствующих положений новейшего законодательства, с «проникновением»

в тенденции и перспективы соответствующего федерального и республиканского законодательного регулирования» (Конституционно-правовой статус... С.8). Становлению парламентаризма в регионе посвящены лишь немногочисленные исследования ученых. Можно упомянуть только несколько работ, в том числе, докторских, которые, так или иначе, затрагивают обозначенные вопросы.

Среди этих работ, докторская Буриновой Лидии Дадуновны «Народный Хурал – высший представительный и законодательный орган Республики Калмыкия» (1999 г.) и бывшего председателя Хурала Вячеслава Анатольевича Бембетова на тему «Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия: особенности конституционно-правового статуса» (2001 г.). Докторская Буриновой Л.Д. посвящена общим вопросам деятельности Народного Хурала. Заслуживает особого внимания исследование Бембетова В.А., поскольку оно направлено, в том числе, на разработку научного обоснования определения статуса регионального парламента.

Несомненно, огромное значение для анализа аспектов деятельности Народного Хурала имеют работы бывшего главы регионального парламента, одного из авторов Степного Уложения, доктора исторических наук Максимова Константина Николаевича. Большая часть его работ по обозначенной теме вышли в свет в 90-е годы XX в и первом десятилетии нынешнего столетия. Среди них, к примеру, работа «Парламент Калмыкии» (1996 г.).

При этом, с момента написания указанных работ прошло практически четверть века. За это время Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия прошел значительный путь развития, совершенствования и даже трансформации.

Среди исследований более позднего времени можно выделить докторскую кандидата юридических наук Гунаева Евгения Александровича «Становление и развитие конституционного строя Республики Калмыкия» (2012 г.). Хотя эта работа затрагивает более широкую тематику, отдельные ее разделы посвящены вопросам становления парламентаризма в Калмыкии на новом этапе истории.

Нельзя не упомянуть и комментарии к Степному Уложению (Конституции) Республики Калмыкия, подготовленные специалистами Калмыцкого государственного университета в 2014 г. Соответствующие разделы данного комментария посвящены законодательной власти республики. А в 2015 году ими же был подготовлен сборник «Конституционно-правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления в Республике Калмыкия», авторами которого стали преподаватели Калмыцкого государственного университета Б.А. Азукаева, К.Ю. Булуктаева, Е.А. Команджаев, Д.А. Ольдеева, Н.В. Цуглаева.

Результаты. Основы функционирования региональных парламентов и истоки их статуса регламентированы конституционными нормами, положениями общероссийского и регионального законодательства, иных нормативных актов. Как уже отмечалось основные параметры деятельности региональных законодательных органов власти утверждены положениями федерального законодательства, в том числе, Федеральным законом от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Ст. 2 Федерального закона 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяет общие принципы деятельности региональных органов публичной власти.

К ним относятся: верховенство Конституции и законов РФ на территории страны; ее суверенитет и государственно-территориальная целостность; обеспечение прав и свобод граждан; единство госсистемы и согласованное взаимодействие структур разных ее уровней; разделение властей и разграничение полномочий; самостоятельность их

осуществления органами власти различных уровней; финансовые гарантии исполнения этих полномочий; гласность функционирования публичной власти; контроль и надзор (государственный, общественный, парламентский и т.д.) за деятельностью властных структур, их сотрудников и должностных лиц.

Региональная законодательная и нормативно-правовая база должна соответствовать указанным положениям.

На это обращает внимание и Конституционный Суд РФ: «...организация власти на уровне субъекта РФ в принципе должна соответствовать организации власти на уровне России, а потому установление законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ не может быть исключительной прерогативой субъектов РФ».

Согласно ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ региональный парламент самостоятелен в решении вопросов своего материально-технического, финансово-правового, организационного и информационного обеспечения. Финансирование его деятельности осуществляется в строгом соответствии с законом о бюджете региона.

При этом, все регионы Российской Федерации имеют свой региональный основной закон – конституции, уставы. Указанными актами устанавливаются статус, компетенции, организационно-структурные вопросы деятельности законодательных структур субъектов Российской Федерации.

В Калмыкии это Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия. В ряде регионов приняты отдельные законы о региональных парламентах. С 2001 года такой закон действует и в Республике Калмыкия.

Порядок работы парламента регламентируется внутренним нормативным актом – регламентом. Как правило, заседания законодательных органов власти регионов проводятся в открытом режиме. Проведение же закрытых заседаний предусмотрено в случаях, предусмотренных действующим федеральным и региональным законодательствами.

Общие параметры полномочий региональных законодательных структур определены Федеральным законом 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ст.8). К таковым относятся: вопросы принятия и поправок региональных законов (конституций, уставов), право законодательной инициативы, законодательная регламентация региональных вопросов и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (в рамках полномочий регионов), заслушивание годовых отчетов об итогах деятельности высшего регионального исполнительного органа власти и информации территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; регламентация участия руководителей органов исполнительной власти региона в заседаниях парламента; иные определенные федеральным и региональным законом полномочия.

Так же законом субъекта Российской Федерации: устанавливаются соответствующие налоги, сборы и льготы в данной сфере, региональное административно-территориальное устройство; утверждаются бюджет и отчет территориального государственного внебюджетного фонда региона, заключение и расторжение договоров региона; органы местного самоуправления наделяются отдельными полномочиями региона (согласно требований федерального законодательства); регламентируются иные вопросы в рамках региональных полномочий.

П. 3 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяет общий круг вопросов, которые подлежат оформлению через принятие Постановлений регионального парламента. В этот круг вопросов входят: утверждение регламента деятельности законодательного органа региона; назначение на должность и освобождение от нее некоторых региональных должностных

лиц или их согласование (согласно утвержденному порядку); назначение региональных референдумов и выборов; утверждение итогов выборов главы региона; решение о недоверии (доверии) главе субъекта Российской Федерации или руководителям исполнительных органов власти, в назначении которых принимал участие региональный парламент; одобрение договора о разграничении полномочий, соглашение об изменении границ региона; иные вопросы, входящие в полномочия регионального парламента.

Региональные парламенты осуществляют и контрольные полномочия по соблюдению и исполнению регионального законодательства, бюджетов региона и территориального государственного внебюджетного фонда, порядка использования имущества субъекта РФ и др.

Правом законодательной инициативы в региональном парламенте обладают: глава и руководитель Правительства региона, депутаты. В этот круг Основным законом региона могут быть включены и иные лица. Например, члены Совета Федерации от субъекта РФ, представители местного самоуправления и др. Законопроекты главы региона рассматриваются парламентариями в первоочередном порядке.

Проекты законов, затрагивающих бюджетные и налоговые вопросы, представляются в парламент Главой субъекта РФ либо при наличии его заключения на эти проекты. Причем, срок представления такого заключения в парламент устанавливается региональными конституциями и не может составлять менее 20 дней.

Заседания парламента проводится не реже 1 раза в 3 месяца и не может быть правомочным при участии в нем менее половины депутатского корпуса. В работе парламента могут принимать участие глава региона, руководители регионального органа исполнительной власти, депутаты Государственной Думы и сенаторы, избранные (назначенные) от соответствующего региона, приглашенные лица (представители территориальных подразделений государственных федеральных структур).

Федеральное законодательство определяет, что Основные законы регионов, поправки к ним, принимаются 2/3 голосов от общего количества парламентариев, а региональные законы – простым большинством (если иное не предусмотрено законом).

При этом, региональные законопроекты должны рассматриваться, как минимум, в двух чтениях, а соответствующие решения оформляются постановлением. Принятый законопроект направляется для подписания главе субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон утверждает и процедуру на случай внесения Президентом РФ в Конституционный Суд РФ запроса о конституционности регионального законодательного акта. Так, если закон не был обнародован, то до окончания рассмотрения запроса он не подлежит опубликованию, а в случае обнародования соответствующего регионального закона, при наличии такого президентского запроса, данное обнародование не несет никаких правовых последствий до окончания рассмотрения запроса.

Ну, а если закон признан неконституционным, глава региона отзывает свою подпись под законом, возвращает его в региональный парламент для доработки, а сам закон не подлежит применению.

Депутаты регионального парламента избирают из своего состава председателя, его заместителей, которые осуществляют общее руководство работой законодательного органа.

Парламент субъекта Российской Федерации, являясь юридическим лицом, в рамках бюджета, в соответствии с законодательством, осуществляет закупки товаров, услуг и работ для обеспечения своей деятельности. Эти функции возлагаются на аппарат парламента, который является обеспечивающей структурой, без каких-либо властных полномочий. Его штатная численность и структура утверждается законодательным органом

региона, в зависимости от потребностей, необходимых для полноценного функционирования парламента.

Положения ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации закрепляют, соответственно, вопросы, находящиеся в исключительном ведении центральной власти и совместном ее ведении с регионами. Так, ко второму комплексу полномочий относятся: обеспечение соответствия региональной законодательной базы Основному закону России и федеральному законодательству, а также установление общих начал функционирования и организации органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституционно-правовая ответственность парламента наступает в случаях нарушения им федерального законодательства, принятия закона, противоречащего федеральным Конституции и законам, если это повлекло за собой негативные последствия.

Конституционный Суд РФ указал, что «применение к органам государственной власти субъектов РФ ответственности обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт и его несвоевременное устранение из правовой системы РФ повлекли массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ» (Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 г. №8-П).

Федеральным законодательством определен круг субъектов, правомочных ставить вопрос об ответственности региональных парламентов. Это право может реализовываться различными способами – обращениями, жалобами, заявлениями, рассмотрением вопроса по существу и т.д.

Исходя из этого, к данному кругу субъектов относятся, в том числе: соответствующие судебные инстанции, Президент Российской Федерации, Высшие органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, главы регионов, прокуратура. Так, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает вопросы соответствия региональных законов федеральному законодательству. По итогам такого рассмотрения региональный акт может утратить свою юридическую силу.

Крайняя мера ответственности регионального парламента выражается в его досрочном прекращении полномочий. Эти вопросы также регламентированы Федеральным законом 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Так, Президент Российской Федерации может распустить региональный парламент, если законодательный орган субъекта Российской Федерации не принял мер по исполнению решения суда в части приведения в соответствие с федеральным законодательством своих нормативных актов.

Следует отметить, что досрочное прекращение полномочий регионального парламента подразумевает прекращение прав, обязанностей и ответственности по принятию законов. При этом, общие полномочия парламента лишь приостанавливаются до формирования его нового состава.

За последние три десятилетия в России сложилась некоторая практика применения конституционно-правовой ответственности региональных парламентов.

Имели место случаи, когда предпринимались попытки роспуска законодательных органов регионов по причине неисполнения ими постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в части исправления регионального законодательства (Татарстан, 2001 г.).

Обращает на себя внимание практика самороспусков региональных парламентов.

Ряд исследователей полагают, что самороспуск парламента «... не имеет права на существование, так как он противоречит идее представительного правления. Народ избирает депутатов в представительный орган власти для того, чтобы они по его уполномочию осуществляли публичную власть. И народ не управомочивает представительный орган на досрочное сложение его полномочий. Такое решение могут принять депутаты лично и в индивидуальном порядке. А при самороспуске решение, принятое половиной депутатов, лишает остальных депутатов возможности продолжать выполнение полномочий» (Авакьян, 2001: С. 21).

Наряду с федеральным законодательством, статус Народного Хурала, также регламентирован республиканскими законами и иными нормативными актами. Среди них, прежде всего, Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, принятое 5 апреля 1994 года. Степное Уложение – это основополагающий документ деятельности Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. Этот законодательный акт «играет важнейшую роль в правовом регулировании вопросов закрепления конституционного статуса высших органов власти Республики» (Конституционно-правовой статус ... С.6).

Положения, касающиеся республиканского парламента, содержатся в ст. ст. 33 и 34 Уложения, а также в некоторых других статьях Основного закона Республики Калмыкия.

Помимо этого, важнейшими актами, регулирующими статус республиканского парламента, являются Законы Республики Калмыкия «О Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия» от 27 сентября 2001 г. №133-II-З, «О статусе депутата Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» от 4 июля 2005 г. №212-III-З, «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Калмыкия и постановлений Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» от 25 апреля 2003 г. №320-II-З, «О выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» от 2 марта 2023 г. №271-VI-З, иные республиканские законы, а также Регламент Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, утвержденный Постановлением Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 21 декабря 2010 г. №493-IV и др.

Заключение. Следовательно, деятельность регионального парламента «урегулирована, с одной стороны, нормами, предоставляющими субъектам РФ право самостоятельно устанавливать собственные правила либо дополнять правила, уже существующие на федеральном уровне, а с другой стороны, нормами, содержащими императивные предписания либо устанавливающими определенные пределы, в рамках которых субъектам РФ позволяет осуществлять собственное правовое регулирование» (Калугина, 2012).

Можно сказать, что парламент Республики Калмыкия, в числе других региональных законодательных органов, несет ответственность за выстраивание первой – «нижней» ступени правовой системы Российской Федерации.

Вышеуказанные нормативные акты устанавливают основные аспекты функционирования Народного Хурала, его место в системе госорганов, функционал, компетенции и ответственность, а также порядок взаимодействия с иными государственными органами власти.

Нормативные правовые акты

Федеральный закон от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393/> (дата обращения 25.06.2025).

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 г. №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в

связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36254/ (дата обращения 29.06.2025).

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.06.2000 г. №91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статей 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации». // [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12120315/> (дата обращения 25.06.2025).

Закон Республики Калмыкия от 27.09.2001 г. №133-II-3 (ред. от 14.11.2024) «О Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия» (с изменениями и дополнениями) // [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/24902384/> (дата обращения 25.06.2025).

Литература

Авакьян С.А. Введение/Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран/ под ред. С.А. Авакьяна. М. Изд-во МГУ. 2001. 575 с.

Калугина Т.В. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере дальневосточного федерального округа. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Москва. 2012. 30 с.

Конституционно-правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления в Республике Калмыкия [Текст] Б.А. Азукаева, К.Ю. Булуктаева, Е.А. Команджаев, Д.А. Ольдеева, Н.В. Цуглаева. Элиста. Изд-во Калм. Ун-та. 2015. 171 с.