

**Васюков Антон Сергеевич****Vasyukov Anton Sergeevich**

магистрант Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Master's Degree student, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**АППАРАТ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА: ФУНКЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ)**

**OFFICE OF REGIONAL PARLIAMENT: FUNCTIONS AND FIELDS OF CONCERN (A CASE OF THE VOLGOGRAD REGION'S LOWER HOUSE OF PARLIAMENT)**

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются понятия «парламент» и «парламентаризм». Многообразие определений данных понятий говорит о том, что единой точки зрения в научной среде пока не сформировалось. Однако ученые придерживаются мнения, что парламент представляет собой законодательную ветвь власти. Большое внимание в статье уделено аппарату парламента как основному вспомогательному органу. Аппарат оказывает научную, техническую и иную помощь в работе парламента, сам никаких законодательных решений не принимает, не зависит от созыва парламента. Его деятельность регулируется законодательством субъекта РФ (в частности, Волгоградской области), а также подчиняется законам государства. Осуществление хозяйственной, документационной и иной работы думы – первоственная задача аппарата парламента. Функции аппарата напрямую зависят от его подразделения – правового, хозяйственного, экономического. В статье отражены мероприятия по результатам проверки в 2018 г. исполнения возложенных на аппарат Волгоградской областной думы хозяйственных и экономических обязанностей. Автор приходит к выводу, что деятельность аппарата регионального парламента – одна из важнейших составляющих работы думы и нацелена на ее бесперебойное функционирование.*

**Ключевые слова:**

*парламент, парламентаризм, дума, аппарат думы, законодательная ветвь власти, функции регионального парламента, Волгоградская область.*

**Summary:**

*The study discusses the concepts of parliament and parliamentary system. Nowadays, experts have different opinions about these terms. However, scientists believe that parliament is a legislative branch of government. Much attention is paid to the office of parliament as the main subsidiary body. The office provides scientific, technical and other assistance, but it fails to legislate against everything and is free from the convocation of parliament. Its activities are regulated by the legislation of the constituent entities of the Russian Federation (in particular, Volgograd region) and are subject to the state law. Document management, business and other operations are the first priority for the office of parliament. The office's functions hinge on its units: legal, business, economic ones. The study notes that the Office of the Volgograd Region's Lower House of Parliament has been inspected for the proper performance of its economic and business duties in 2018. The author concludes that the office of parliament's lower house is to ensure its smooth functioning.*

**Keywords:**

*parliament, parliamentary system, lower house of parliament, office of parliament's lower house, legislative branch, functions of the regional parliament, Volgograd region.*

В таком многонациональном государстве, как Российская Федерация, представительная власть имеет довольно сложный многоуровневый характер. А в условиях некоторой политической нестабильности власть на местах должна регулироваться особенно чутко. Поэтому пристальное внимание уделим региональному парламенту.

В истории новой России понятие «парламент» существует относительно недавно и за 28-летнюю историю так и не нашло четкого определения в научных кругах, что подтверждается многими исследованиями и научными статьями. Связано это, возможно, с разными подходами к понятиям «парламент» и «парламентаризм». М.А. Моргунова, говоря о парламентаризме, отмечает, что его сущностью всегда интересовались политики, юристы, социологи, журналисты, однако представительные мнения в научных статьях относительно данного вопроса разнятся [1, с. 46]. Автор отмечает, что парламентаризм – это «не форма правления, а метод осуществления государственной власти». Он складывается путем взаимосвязи между законодательной и исполнительной властями в государстве, в котором основную политическую роль играет парламент.

М.В. Баглай высказывает точку зрения, согласно которой парламент – это основа государственных органов [2, с. 208]. Р.М. Романов под парламентаризмом понимает систему, которая управляет обществом, с четко распределенными законодательными и представительными функциями власти [3]. Парламент здесь занимает особое место, оставляя за собой право доминирования над органами государственной власти. Парламентаризм рассматривается автором в качестве особой организации органов государственной власти, в основе которой – конституционный принцип разделения властей [4]. О.Е. Кутафин говорит о том, что парламентаризм – совершенно новая для России система руководства обществом. На первый план здесь выходит осуществление идеологической и политической роли, которые выполняет парламент [5, с. 482].

В качестве законодательного и исполнительного органа как высшего органа власти рассматривает парламент С.В. Решетников [6]. В.Е. Усанов определяет парламент прежде всего как орган, осуществляющий особые полномочия законодательной деятельности, как орган коллегиальный, представительный, выборный [7]. Подобного мнения придерживается и С.М. Предыбайлов, который трактует парламент как коллективный орган, избираемый путем голосования. По мнению исследователя, парламент включает в себя представителей с разными взглядами и интересами, которые призваны открыто обсуждать важные проблемы общества [8, с. 90]. В результате парламент принимает законы в интересах всего общества и осуществляет контроль их исполнения. Интересны рассуждения Дж.С. Милля о характере представительной власти парламента. Представительность, с его точки зрения, есть идеал управления государством, явление, неразрывно связанное с развитием политической культуры, мотиваций, ценностей. Чем выше культурное развитие народа, тем больше для него подходит представительность [9, р. 20].

Как можно видеть, существует множество мнений относительно понятий «парламент» и «парламентаризм», но главным остается то, что парламент представляет собой «институт политического представительства», который опирается в первую очередь на культурные и исторические традиции страны [10, с. 45]. Парламент именуют и рейхстагом, и вече, и радой, и сеймом. Однако правильным, на наш взгляд, будет мнение о том, что истинный парламентаризм можно рассматривать в качестве отдельной ветви государственной власти, в основе которой – взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью.

Актуальность исследования вопроса о региональном парламенте обусловлена прежде всего необходимостью решения большого количества социальных проблем в регионах, потребностью глобальных перемен в условиях постоянного ограничения материальных и организационных ресурсов. Постоянно растущие политические и социальные конфликты в стране и мире наталкивают нас на мысль о придании региональному парламенту большего количества функций, в частности в вопросе местного самоуправления.

По мере того, как социальная политика приобретает все большее значение в развитии регионов, злободневным становится вопрос о проведении социальных, экономических, демографических реформ, а также реформ в сфере здравоохранения. Об этом ежегодно в своих посланиях говорит президент РФ В.В. Путин. В связи с этим вопросы развития регионального парламента в настоящее время приобретают все большую актуальность. Среди исследователей данной темы за последние несколько лет – А.Г. Аджоглян, Д.В. Азаров, И.Н. Ефимова, Е. Митрохина, С.С. Рыбакова, В.Г. Семенова и многие другие.

Поскольку речь идет о парламенте как об органе законодательной власти, то необходимо определиться с тем, что представляет собой законодательная ветвь власти в Российской Федерации. В.Е. Чиркин определяет законодательную власть как публичную власть, которая в пределах своих компетенций способна издавать законы на определенной территории [11]. Такая власть подкреплена актами государственной власти субъектов Российской Федерации. Законодательную власть субъектов вообще трудно назвать в полной мере государственной. Она осуществляет свои функции на основе совместного их осуществления с государством. Поэтому она подобна государственной, но не в полной мере, ее характер более узкий, так как он ограничен законами субъекта РФ. Отметим, что субъекты не наделены в полной мере собственными ветвями государственной власти, поэтому законодательную, исполнительную, судебную функции субъекты выполняют посредством регионального парламента в рамках своей компетенции.

Каждый субъект Российской Федерации имеет свою долю квазигосударственной власти и реализует ее посредством некоего государственного образования [12]. Согласимся с этим суждением. Так, Волгоградская областная дума наделена властными полномочиями, и те акты, которые приняты думой, будут действовать на территории всей Волгоградской области.

Региональные парламенты имеют различные названия, что вызвано федеративным устройством российского государства (в том числе различными историческими и культурными особенностями развития регионов). Российскую Федерацию составляют 6 категорий субъектов: республики,

края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Наименования – региональный парламент, областная дума, собрание депутатов и т. д. – не должны умалять их главной функции – разработки и принятия законов на определенной территории.

В научной литературе относительно понятий «парламент» и «парламентаризм» выработались только общие критерии их деятельности, чем они подкреплены, как организованы. Однако понятие «региональный парламент» встречается еще редко, равно как и исследование его функций и функций аппарата регионального парламента.

Аппарат парламента представляет собой вспомогательный орган, задача которого состоит в оказании научной, организационной и технической помощи в работе парламента, комиссий, комитетов. Сам аппарат никаких решений не принимает, он призван создавать благоприятные условия для деятельности парламентариев. Согласно «Положению об аппарате Волгоградской областной думы», он является самостоятельным органом, который действует на постоянной основе, а одной из важных задач аппарата является осуществление аналитической, хозяйственной, экономической, юридической деятельности организации [13]. Созывы сессий думы могут меняться, но аппарат неизменно сохраняет свои функции. При реализации своих полномочий аппарат руководствуется Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, законами субъекта Федерации и распоряжениями председателя думы. Председатель регулирует всю работу парламента. Численность аппарата устанавливается постановлением думы, содержание штата предусмотрено сметой расходов на содержание думы.

Аппарат регионального парламента в первую очередь отвечает за прохождение законопроекта через все этапы законодательной процедуры. Может создаться представление, что аппарат является личным штатом председателя парламента, но это неверно. Аппарат призван обеспечить работу всех членов думы, поэтому у него достаточно большой круг обязанностей. Во-первых, это техническое и юридическое обеспечение и взаимосвязь с субъектами права законодательной инициативы. Во-вторых, аппарат участвует во взаимодействии думы с органами власти субъекта Федерации и органами государственной власти. На сайте регионального парламента присутствует актуальная обновляющаяся информация о работе думы, о проводимых мероприятиях. Информационное, техническое, документационное обеспечение думы – часть работы аппарата [14].

Деятельность аппарата курирует руководитель, который организует всю работу и несет ответственность за выполнение задач, контролирует подразделения, которые входят в состав аппарата. Взаимодействие аппарата с различными органами государственной власти (в том числе на местном уровне), с общественными объединениями и организациями, со СМИ также осуществляет аппарат. И только руководитель аппарата уполномочен подписывать документы и письма, визировать проекты распоряжений председателя думы и другие документы думы. Кроме того, руководитель аппарата формирует кадровый состав аппарата и совершенствует его работу. Исходя из необходимости, председателем думы могут быть возложены дополнительные обязанности на руководителя аппарата. Штат аппарата устанавливается председателем думы.

Задачи аппарата определяются исходя из того, какие функции выполняет то или иное подразделение. Соответственно, и распределяются они согласно подразделениям и положениям о структурных подразделениях, которые играют вспомогательную роль в работе думы. В соответствии с Положением об аппарате Волгоградской областной думы, можно выделить следующие его подразделения:

- государственно-правовое управление с входящими в него отделом юридической экспертизы, отделом правового обеспечения и мониторинга законодательства;
- секретариат председателя думы;
- отдел финансового планирования, учета и контроля;
- отдел информационно-аналитического обеспечения;
- отдел пресс-службы;
- отдел протокольного обеспечения и лингвистической экспертизы;
- отдел организационного обеспечения и взаимодействия с органами местного самоуправления;
- отдел кадрового обеспечения, государственной службы, профилактики коррупционных правонарушений и охраны труда;
- отдел делопроизводства и работы с обращениями граждан;
- отдел административно-технического обеспечения, государственных закупок и договорной работы с входящими в него сектором государственных закупок, сектором инженерно-технического, программного обеспечения и связи [15].

Управления и отделы осуществляют соответствующую деятельность. Например, государственно-правовое управление организует работу по подготовке и проведению антикоррупционной правовой деятельности и экспертизы проектов законов, проектов постановлений думы, актов органов и должностных лиц думы. Секретариат председателя осуществляет организационное, техническое и документационное обеспечение деятельности председателя и т. д.

Вся деятельность сотрудников аппарата регламентируется федеральным законодательством и законодательством Волгоградской области о государственной гражданской службе. Служащий аппарата работает в соответствии с федеральным законодательством и подчиняется федеральному уровню. Конечно, сам аппарат неотделим от федеральной власти и подчиняется федеральному закону «О государственной гражданской службе» и Закону Волгоградской области от 8 апреля 2005 г. № 1045-ОД (ред. от 2 марта 2011 г.) «О государственной гражданской службе Волгоградской области» (принят Волгоградской областной думой 17 марта 2005 г.) [16]. Исключение составляет деятельность сотрудников, которые замещают должности и не отнесены к работникам государственной гражданской службы. Их деятельность регулируется законодательством Российской Федерации о труде. Кроме того, профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с регламентом, который разрабатывается его руководителем по согласованию с отделом кадрового обеспечения.

При взаимодействии с сотрудниками аппарата не стоит забывать, что эти специалисты, как правило, не вникают в содержательную работу законопроектной работы. Задача аппарата – организационно обеспечить работу комитетов и подготавливать документы. В аппарате есть и свои эксперты, которые регулируют подготовку и проводят экспертизу законопроекта.

Таким образом, основные направления деятельности аппарата парламента носят организационный и вспомогательный характер. Каждый из отделов аппарата выполняет определенные функции, но все они направлены на помощь в работе парламентариев. Аппарат обладает и некой властью, но, как было ранее отмечено, эта власть квазигосударственная. В широком понимании она действительна на территории конкретного субъекта Федерации, но в рамках целого государства аппарат должен подчиняться законам, действующим во всем государстве.

В отношении аппарата ежегодно проводятся и контрольные мероприятия по исполнению возложенных на него хозяйственных и экономических обязанностей. Так, за 2018 г. аппарат проверяла Контрольно-счетная палата Волгоградской области. Состоялась внешняя проверка отчетности в бюджетной сфере. Технически за эту часть работы отвечает главный администратор Волгоградской областной думы. По итогам проверки был составлен акт и приняты необходимые меры [17].

Как можно видеть, деятельность аппарата регионального парламента – одна из важнейших составляющих работы думы, хотя и носит вспомогательный характер в отношении всей работы парламента. Аппарат парламента не зависит от созыва, действует согласно собственному регламенту. В своей деятельности аппарат опирается на местные законы, но подчиняется и законам государства, в частности законодательству о труде. Он оказывает научную, организационную, техническую помощь в работе как парламента в целом, так и его комитетов и парламентариев. Деятельность аппарата регионального парламента – одна из важнейших составляющих работы думы и нацелена на ее бесперебойное функционирование.

### Ссылки:

1. Моргунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М., 2001. 347 с.
2. Баглай М.В., Туманов В.М. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. 505 с.
3. Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 213.
4. Там же.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. 592 с.
6. Политология : учебник / С.В. Решетников [и др.] ; под ред. С.В. Решетникова. 6-е изд., перераб. и доп. Минск, 2010. 528 с.
7. Усанов В.Е. Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование : монография. М., 2008. 896 с.
8. Предыбайлов С.М. Представительная власть: сущность и российский контекст // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2010. Вып. 125. С. 90–96.
9. Hamburger J. John Stuart Mill on Liberty and Control. New Jersey, 1999. 264 p. <https://doi.org/10.1515/9781400823246>.
10. Буренко В.И., Предыбайлов С.М. Парламентаризм и политическое представительство // PolitBook. 2013. № 3. С. 43–52.
11. Чиркин В.Е. Законодательная власть : монография. М., 2016. 336 с.
12. Там же.
13. Положение об аппарате Волгоградской областной думы [Электронный ресурс] : приложение к Постановлению Волгоградской областной думы от 28 дек. 2016 г. № 39/2668 : в ред. постановления Волгоградской областной думы от 5 июня 2019 г. № 72/5354 // Волгоградская областная дума : офиц. интернет-сайт. URL: <http://volgoduma.ru/structure/apparat/polozhenie-ob-apparate.html> (дата обращения: 10.07.2019).
14. Там же.
15. Там же.

16. О государственной гражданской службе Волгоградской области [Электронный ресурс] : закон Волгоградской области от 8 апр. 2005 г. № 1045-ОД : ред. от 2 марта 2011 г. : принят Волгоградской областной думой 17 марта 2005 г. // Законы и бизнес в России. URL: <https://zakon-region.ru/volgogradskaya-oblast/43938/> (дата обращения: 16.08.2019).
17. Сведения о результатах внешних контрольных мероприятий за 2018 г. [Электронный ресурс] // Волгоградская областная дума. URL: <http://volgoduma.ru/structure/apparat/kontrolnye-meropriyatiya/25890-svedeniya-o-rezultatah-vneshnih-kontrolnyh-meropriyatiy-za-2018-god-.html> (дата обращения: 10.07.2019).

### References:

- Baglay, MV & Tumanov, VM 1998, *Small Encyclopedia of Constitutional Law*, Moscow, 505 p., (in Russian).
- Burenko, VI & Predybaylov, SM 2013, 'Parliamentarism and Political Representation', *PolitBook*, no. 3, pp. 43-52, (in Russian).
- Chirkin, VE 2016, *Legislature: Monograph*, Moscow, 336 p., (in Russian).
- Hamburger, J 1999, *John Stuart Mill on Liberty and Control*, New Jersey, 264 p., <https://doi.org/10.1515/9781400823246>.
- Kozlova, EI & Kutafin, OE 2007, *Constitutional Law of Russia: Study Guide*, 3<sup>rd</sup> ed., Moscow, 592 p., (in Russian).
- Morgunova, MA 2001, *Scandinavian Parliamentarism: Theory and Practice*, Moscow, 347 p., (in Russian).
- Predybaylov, SM 2010, 'Representative Government: The Essence and the Russian Context', *Nauchnye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta*, vol. 125, pp. 90-96, (in Russian).
- Reshetnikov, SV (ed.), et al. 2010, *Politology: Study Guide*, 6<sup>th</sup> ed., Minsk, 528 p., (in Russian).
- Romanov, RM 1998, 'The Concept and Essence of Parliamentarism', *Sotsialno-politichesky zhurnal*, no. 4, p. 213, (in Russian).
- Usanov, VE 2008, *Formation and Development of Parliamentarism in Russia: Historical, Legal and Critical Research: Monograph*, Moscow, 896 p., (in Russian).