
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

N.S. Safronov
Development
of Power Institutions
in Regional Political Space

Formal functionality of regional political institutions in the Russian Federation is compared to their real powers and nature of activity. The assessment of efficiency of administrative process at regional level in political space of the Saratov Region is given. The main functions of regional political institutions are considered through the prism of interaction with federal authorities. An assumption of the reasons for inefficient interaction of federal and regional political institutions is made.

Key words and word-combinations: power institutions, regional interests, representation, efficiency, political space.

Сравнивается формальная функциональность региональных политических институтов в Российской Федерации с их реальными полномочиями и характером деятельности. Дается оценка эффективности управленческого процесса на региональном уровне в политическом пространстве Саратовской области. Рассматриваются основные функции региональных политических институтов через призму взаимодействия с федеральными органами государственной власти. Делается предположение о причинах неэффективного взаимодействия федеральных и региональных политических институтов.

Ключевые слова и словосочетания: институты власти, региональные интересы, представительство, эффективность, политическое пространство.

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Н.С. Сафронов

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Это свидетельствует о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а значит, и о наличии региональной системы власти и региональной политики. Осознание и возможности реализации региональных интересов являются основой региональной политики, в рамках которой формируется политическое пространство субъектов РФ. Эффективность регионального политического пространства обеспечивается развитостью и активностью его институтов. Они занимают важнейшее место в системе государственной власти.

Современная система региональных институтов политической власти существует уже

более двух десятилетий и находится в постоянном развитии. Функции региональных политических институтов оговорены в Конституции РФ 1993 г. В главе 3 «О федеративном устройстве» описаны сферы политической деятельности совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Этот документ – базовый для определения полномочий федеральной и региональной власти. Помимо Конституции, о разграничении полномочий говорится в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Закон о МСУ), Законе № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований». Общий смысл этих законов можно свести к конкретизации сфер деятельности и полномочий органов государственной власти в субъектах РФ, а также к повышению их ответственности за организацию и эффективность управленческого процесса в пространстве своих регионов.

Упоминание юридических аспектов деятельности институтов власти регионов и их взаимодействия с федеральными органами государственной власти можно встретить у таких ученых-юристов, как О.Е. Кутафин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, и других. Но в этих трудах преобладает сугубо юридический подход со слишком детальным рассмотрением проблемы в юридическом смысле и незначительным вниманием именно к политическим аспектам управленческого процесса. Среди политологов стоит отметить А.Г. Чернышова, В.Н. Колесникова, О.В. Бахлову [1–3]. Тем не менее тема развития региональных политических институтов недостаточно изучена, и, следовательно, становится актуальным рассмотрение некоторых аспектов эволюции и функциональности институтов власти в региональном политическом пространстве.

Региональная политическая власть в России имеет свою структуру, которая на протяжении всего времени существования находилась в постоянном развитии и продолжает эволюционировать. Вместе с тем необходимо учитывать факт структурных различий во всех субъектах РФ: республиках, краях, областях, автономной области и автономных округах, особенности конституционно-правового статуса каждого из которых также закреплены в Конституции РФ. Наше исследование посвящено эволюции структуры областной формы субъектности на примере Саратовской области.

В соответствии со ст. 5 и ст. 66 Конституции РФ, статус области определяется Конституцией РФ и уставом, принимаемым областным законодательным (исполнительным) органом власти. 24 мая 2005 г. Саратовской областной Думой (Законом № 46-ЗСО) принят Устав Саратовской области, который закрепил структуру региональной политической системы и взаимодействие ее институтов: губернатора, областной Думы, местного самоуправления. Помимо Устава существенные структурные изменения вносят должности полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе и главного

федерального инспектора по Саратовской области, а с 4 апреля 2005 г. – Общественная палата РФ. Деятельность Общественной палаты направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране. Эволюционное развитие институтов региональной политической власти охватило и органы местного самоуправления, полномочия которых становятся все более ясными. Ведется серьезная работа по усилению роли органов МСУ в региональной структуре власти.

Механизм формирования власти тоже менялся, что наиболее заметно при рассмотрении института губернатора, который изначально формировался путем прямого голосования избирателей на открытых выборах, а с 2005 по 2012 г. путем согласования с Администрацией Президента РФ и утверждения Президентом РФ. Кандидатуры главы региона предлагались президентом на утверждение местному законодательному органу власти, который в течение месяца должен был принять или не принять предложенную кандидатуру. Основная проблема состояла в том, что кандидаты, которые президент предлагал на утверждение, на практике редко имели отношение к политической жизни региона и являлись для большинства граждан данного субъекта РФ «чужими людьми». Для примера: два последних губернатора Саратовской области Павел Ипатов и Валерий Радаев до их назначения на эти должности не были близки к областным политическим процессам, так как первый занимал руководящую должность на Балаковской АЭС – в муниципальном образовании, отдаленном от областного центра, и в организации, не ведущей активной политической деятельности; второй до 2007 г. вел политическую деятельность в Хвалынском районе Саратовской области, еще более отдаленном от областного центра, и только потом был избран депутатом областной Думы четвертого созыва, где в том же году стал председателем, что также свидетельствует о том, что данные представители власти малоизвестны для большинства граждан Саратовской области. Но сегодня ситуация исправлена: Госдума 22 марта 2013 г. приняла в третьем, окончательном, чтении Закон о праве регионов выбирать – оставить ли им прямые выборы губернаторов или ввести процедуру выборов главы субъекта через региональное законодательное собрание [4].

Как видно, структура региональной политической власти находилась в динамическом развитии, но эти преобразования не изменили характер субъектной власти. Гораздо более важной характеристикой региональной политической власти субъектов РФ является не структура, а функциональность, которая также находится в развитии, расширяя полномочия политических институтов и совершенствуя механизмы их политического влияния. Если не акцентировать внимание на хозяйственных и социальных функциях, то наиболее ответственными, по нашему мнению, являются политические функции обеспечения фун-

кционирования электорального процесса; законодательной деятельности по регулированию внутрирегиональных отношений; развития внутрирегиональной партийной системы; формирования бюджета региона и распоряжения им. Наличие именно этих функций обеспечивает политическую субъектность российских регионов в федеративном государстве, а их реализация гарантирует необходимый уровень самостоятельности субъектов РФ в общей системе федеративных отношений. Данные функции могут быть показателем эффективности деятельности региональных институтов, поскольку ими во многом определяется реальная политика.

Несомненно, на электоральные процессы оказывает огромное влияние федеральная власть – Президент РФ, Центральная избирательная комиссия, руководящие органы политических партий, федеральное законодательство в целом, а также средства массовой информации. Законы, регламентирующие избирательный процесс в регионах, например Федеральные законы № 138-ФЗ от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», сильно устарели (с момента издания последнего прошло более десяти лет), а существенных поправок и изменений в электоральном законодательстве, касающемся регионов, так и не было.

Как правило, деятельность федеральных структур власти, направленная на региональные политические процессы, носит управленческий характер. Так, согласно Федеральному закону № 229-ФЗ от 3 декабря 2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Кандидатура на пост представителя от законодательного (представительного) органа власти может выдвигаться председателем данного органа власти, фракцией или группой депутатов и в итоге утверждается большинством голосов. Представитель же от исполнительного органа власти просто назначается руководителем данного органа государственной власти субъекта РФ. Несмотря на то что в Федеральном законе № 229-ФЗ закреплено, что сведения о кандидатурах представителей в Совет Федерации должны «размещаться на информационном стенде в помещении для голосования... а также могут доводиться до сведения избирателей иными способами, предусмотренными законом» [5, с. 4], можно сделать вывод, что порядок выбора или назначения этих представителей довольно отдален от граждан и носит закрытый характер, как, собственно, и деятельность самого Совета Федерации РФ.

Осуществление электоральной функции для региональных институтов власти принципиально важно. По сути, они организуют и обеспечивают электоральный процесс в регионах, без него не могут состояться ни выборы парла-

мента, ни выборы президента. Но вопрос эффективности исполнения региональными властями этой функции выглядит противоречиво [6, с. 175]. Нормальная демократическая эффективность определяется соблюдением всех демократических норм и условий избирательного процесса, а политическая эффективность, к сожалению, оценивается результатами выборов в пользу существующей власти. И этот подход нередко определяет всю деятельность институтов власти в обеспечении электорального процесса.

Рассмотрение законотворческой деятельности региональных парламентов показывает, что в последнее время функция региональных законодательных органов замкнулась на реализации законов, принятых на федеральном уровне. В противопоставление можно привести пример Соединенных Штатов Америки, где каждый отдельный штат – субъект федерации – наименее зависим от центра и имеет собственную развитую независимую систему законодательства. К тому же в российских регионах принимаемые законы нередко мало затрагивают действительно насущные проблемы, решение которых не терпит отлагательств.

Так, Саратовская областная Дума проводила активную деятельность только в первых созывах (не считая «базовых» Законов «О правительстве», «О гербе и флаге» в 1996 г., «О почетном гражданине» в 1997 г. и т.д.), принимая достаточно важные законы: «О государственной поддержке общественных объединений» в 2001 г., «О государственной поддержке производства и реализации сельскохозяйственной продукции в Саратовской области», «Об охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся на территории Саратовской области», «О доплате к пенсии гражданам, имеющим особые заслуги перед Саратовской областью» в 2003 г., «О земле» в 2004 г. Далее деятельность областной Думы свелась к принятию законов, либо регламентирующих повседневную деятельность области, таких, как «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области», «О референдумах в Саратовской области», «О наименованиях органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Саратовской области», «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области», «Об областном бюджете» [7], либо к копированию федеральных законов и их адаптации к условиям области. Оценивать эффективность законодательной деятельности региональных институтов власти непросто. С одной стороны, федеративное устройство России позволяет субъектам Федерации проводить активную законотворческую политику, а с другой – утвердившаяся «вертикаль власти», решающее влияние сильного центра на все региональные процессы сводят к формальностям многие аспекты субъектной самостоятельности. Одним из таких аспектов как раз является региональное законодательство.

В региональной партийной системе наиболее заметно влияние федеральных руководящих партийных органов и сильное давление государственных органов власти на продвижение политики лишь одной политической партии [8, с. 153]. В любом регионе партийная система является точной копией и отра-

жением федеральной партийной системы. Деятельность партий в регионах в большой степени зависит от качества кадрового состава и от установления хороших взаимоотношений с федеральным партийным центром. Так, заметно увеличилось внимание федерального центра к Саратовской области и местному отделению партии «Единая Россия» после того, как Вячеслав Володин в 2007 г. был избран депутатом в Государственную Думу пятого созыва и занял пост заместителя председателя Государственной Думы. Его прошлая активная политическая деятельность в Саратовском регионе позволила установить нужные каналы коммуникации для осуществления более эффективной политики и контроля в регионе со стороны федерального центра. Неформальные связи здесь тоже сыграли большую роль.

В целом региональная партийная система в самой сильной степени зависит от федерального центра. Оценка эффективности региональных партийных систем затруднена отсутствием четких общепринятых критериев [9, с. 37]. Конечно, некоторые показатели культивируются в научных и общественных оценках, например: количество политических партий, представленных в регионе, численность их членов и активистов, участие партий в избирательных кампаниях, их представительство в региональном парламенте и региональных партийных лидеров в Государственной Думе РФ, интенсивность партийных мероприятий и их влияние на региональный политический процесс. Однако все эти показатели не могут оцениваться однозначно, поэтому их использование не гарантирует объективности суждений о характере функциональности партийных систем отдельных субъектов РФ.

В большинстве регионов размер формируемого бюджета не способен обеспечить развитие региона. Из этого следует, что большинству регионов придется занимать финансовые средства у банков или федеральной власти, что свидетельствует об их финансовой несамостоятельности. Так, доходы Саратовской области в 2013 г. составили около 60 млрд рублей, а расходы 65,5. Налицо серьезный дефицит бюджета. По прогнозам в 2014 г. дефицит бюджета Саратовской области составит 4,2 млрд рублей, а в 2015 – 2,4 млрд [10]. В эти цифры входит и размер внешнего долга Саратовской области перед федеральным центром, который, конечно, планируется с каждым годом уменьшать, но тем не менее он сильно ограничивает деятельность региональной власти относительно планирования и распоряжения местным бюджетом.

Эффективность бюджетной политики региональных властей сильно различается по отдельным субъектам РФ. Общая экономическая обстановка в стране мало способствует самостоятельной хозяйственной деятельности регионов. Лишь несколько групп регионов (столичные, богатые энергоресурсами, имеющие хорошие природные условия для развития аграрного производства) располагают экономикой, обеспечивающей формирование достаточного бюджета. Подавляющее же большинство регионов дотационны. И этот факт показывает низкую результативность бюджетной политики институтов власти данных регионов. Но бесспорно и то, что ответственность за это региональные власти вправе делить с институтами власти федерального

уровня: «Центр должен уметь отдавать и перераспределять полномочия. И не только полномочия, но и источники финансирования местных и региональных бюджетов» [11, с. 3].

Проведенный анализ показывает, что региональные институты в целом выполняют всю совокупность возложенных на них функций. Однако уровень эффективности их деятельности недостаточно высок. В основном это связано с тем, что в результатах деятельности рассматриваемых институтов слабо отражены интересы избирателей, гражданских организаций и в большей степени институты подчинены отношениям с федеральным центром. Деятельность представителей политической власти в регионах во многом носит формальный характер, то есть дублирует решения федеральных структур власти, не учитывая региональные особенности. Следовательно, региональная власть в большинстве субъектов РФ малоэффективна из-за несамостоятельности в проявлении собственной инициативы, из-за незначительности ресурсов, которыми она располагает. Некоторые инструменты, используемые местной властью, не являются демократическими. Такая ситуация традиционно порождалась слабостью общественного контроля за политиками, неразвитостью в России гражданского общества [12, с. 1]. Формальный характер управленческой деятельности представляет собой основное препятствие для эффективного функционирования институтов власти в региональном политическом пространстве.

Библиографический список

1. Колесников В.Н. Парламентаризм и политическая стабильность в современной России: политологический анализ устойчивого развития переходных обществ: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2010.
2. Чернышов А.Г. Реальная и декоративная роль российского парламента (о некоторых уроках российского парламентаризма) // Парламентаризм в России и Германии: история и современность. М., 2006.
3. Бахлова О.В. Политические механизмы оптимизации территориального управления Российской Федерации // Вестник ПАГС. 2013. № 38.
4. РИА Новости: [сайт]. URL: http://ria.ru/trend/choose_governor_law_16012012
5. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон № 229-ФЗ от 3 дек. 2012 г. // Рос. газ. 2012. № 5956.
6. Туровский Р.Ф. Социальная и политическая эффективность региональной власти: проблема измерения // Полития. 2013. № 1 (68).
7. Официальный сайт Саратовской областной Думы. URL: <http://www.srd.ru/>
8. Николаев А.Н. Трансформация региональной модели власти: исторический опыт // Власть. 2013. № 12.
9. Вагина Л.С. Региональные партийные системы в структуре политических режимов российских регионов: дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2012.
10. Открытый бюджет России: [сайт]. URL: <http://budget4me.ru>
11. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 2.
12. Путин В.В. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить // Известия. 2012. № 1.