
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

S.S. Rybakova

Political Functionality of Regional Parliament in Modern Russia

The significance of regional parliaments in the political system of the Russian Federation is considered, and problems of their political functionality in modern conditions are studied. Functional features of legislative (representative) bodies of the RF subjects compared to the Russian Federation Parliament are analyzed.

Key words and word-combinations: parliamentarism, regional parliament, political functionality.

Рассматривается значение региональных парламентов в политической системе Российской Федерации, исследуются проблемы их политической функциональности в современных условиях. Анализируются функциональные особенности законодательных (представительных) органов субъектов РФ в сравнении с парламентом Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: парламентаризм, региональный парламент, политическая функциональность.

УДК 354
ББК 66.3(0),123

С.С. Рыбакова

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В середине 1990-х годов в политическом развитии России произошло знаменательное событие: была сформирована институциональная система регионального парламентаризма. Она возникла на основе Конституции РФ и в результате проведенных в течение 1994–1995 гг. региональных выборов. Система представительных органов власти субъектов РФ прошла сложный двадцатилетний путь становления, определения собственной функциональности во взаимоотношениях со структурами исполнительной власти, утверждения политического статуса. Теперь региональные парламенты субъектов РФ — неотъемлемый институт российской политической системы. Одновременно с этим положение региональных парламентов в политической системе, масштаб их влияния на политический процесс и государственное управление являются принципиальным свидетельством уровня

демократичности российской политической системы в целом. Политическая функциональность региональных парламентов характеризует их место в политическом пространстве субъектов РФ.

Большое политическое значение региональных парламентов для Российской Федерации обусловило исследовательский интерес к данной тематике. Различными учеными, но прежде всего юристами и политологами, рассматривались вопросы политической целесообразности, механизмов формирования, структуры и содержания деятельности представительных (законодательных) органов власти в субъектах РФ. Анализировалась проблема учета особенностей регионов, их взаимоотношений с федеральным центром в сфере парламентских отношений. Особой темой научных исследований на протяжении двух десятилетий являлась функциональность региональных парламентов, которая в значительной степени определяется характером политического режима в стране: чрезмерно сильным положением исполнительной ветви власти на федеральном и региональном уровнях, но слабо развитой системой местного самоуправления. В последние годы к факторам воздействия на функциональность региональных парламентов добавилась проблема бюджетной несостоятельности, характерная для большинства субъектов РФ. Изучению феномена парламентаризма в России, в том числе регионального уровня, посвящены многие научные конференции, сборники статей, монографии. Но тема далека от исчерпания, особенно если иметь в виду ее региональные аспекты. Анализ направлений проведенных исследований убеждает в необходимости специального внимания проблеме функциональных возможностей региональных парламентов в Российской Федерации.

Историческая практика деятельности парламентов в разных странах мира позволяет выделить ее основные направления. В первую очередь это консолидация интересов различных слоев общества и их представление в государственной власти; разработка и принятие законодательных актов; утверждение бюджета; контроль за деятельностью правительства; обсуждение важнейших проблем развития общества и государства, выработка соответствующей политической позиции. Принципиальная функция любого парламента — обеспечение национальных интересов во всей политике государства. Примерно такая функциональность парламента предусмотрена в трудах теоретиков парламентаризма и зафиксирована в конституциях большинства стран современного мира. Наряду с традиционными направлениями политической функциональности современных парламентов распространяется на такие процессы, как рекрутирование элит, формирование и профессиональная подготовка «политического класса», артикуляция интересов в рамках парламентских дебатов, расширение возможностей политического информирования населения, участие в политической социализации граждан. Все это раскрывает принципиально значимую роль парламентаризма в современном политическом процессе.

Парламентаризм как политическое явление представляет собой демократическую форму государственного управления, что предполагает распространение его основ с уровня государства на уровень административно-территориальных

единиц, составляющих государство. Это возможно в унитарных государствах и политически необходимо в государствах федеративного устройства. Субъекты федерации во многом повторяют устройство власти в государстве, поэтому наличие региональных парламентов необходимо и для реализации принципа федерализма, и для обеспечения единой системы народного представительства, и для использования общих механизмов политического управления. Национальные и региональные парламенты могут по-разному формироваться, иметь различную структуру и разный набор функциональных полномочий, но в основном они идентичны: представляют интересы населения и обеспечивают законотворческий процесс. Региональные парламенты имеют меньший масштаб деятельности, иные задачи и ресурсы, используемые в ее процессе. Однако политический характер регионального парламента также несомненен, как и у парламента федерального уровня. Он и предусмотрен и закреплен в Конституции РФ.

В Основном Законе закреплен политический статус всех субъектов государства, а также их органов представительной (законодательной) власти. При этом в ст. 6 Конституции РФ утверждается право национальных республик иметь свою конституцию и законодательство, краям и областям — право иметь свой устав и законодательство, а в ст. 66 подчеркивается, что статус субъектов РФ определяется Конституцией РФ и уставами областей и конституциями республик, входящих в состав Российской Федерации. Статья 77 Конституции РФ узаконивает возможность субъектов РФ устанавливать свою систему органов власти, но в соответствии с основами конституционного строя России и общенациональными принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Совокупность данных правовых положений означает, в частности, обязательное разделение власти в субъектах РФ на исполнительную и законодательную, соответственно, и наличие региональных парламентов с определенными функциями.

В октябре 1999 г. положения Конституции РФ были конкретизированы Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1], благодаря чему оформилась законодательная база организации и функционирования института регионального парламентаризма для всех субъектов РФ.

В настоящее время все субъекты РФ имеют ту или иную форму регионального парламента: областные или губернские думы, законодательные собрания, государственные советы, народные хуралы и т.д. Хотя состав, структура, масштабы и авторитет их деятельности сильно разнятся, факт их существования подтверждает наличие регионального парламентаризма в стране.

Региональные парламенты имеют как схожие, так и отличные черты с парламентом Российской Федерации. Российский парламент состоит из двух палат, между которыми определенным образом делятся и распределяются общие функции. Двухпалатная структура российского парламента «предоставляет гражданам дополнительную возможность осуществлять контроль за деятельностью исполнительной и законодательной властей, обеспечить пред-

ставительство специфических групп, которые в противном случае остались бы не представленными» [2, с. 296]. Это прежде всего относится к национальным и территориальным группам населения. Совет Федерации Федерального Собрания РФ обеспечивает представительство и интересы российских регионов. Парламентские органы в субъектах РФ однопалатны и потому представляют население территорий только в целом. Российский парламент полностью самостоятелен в своем законотворчестве и свое функционирование обеспечивает собственными законодательными нормами. Региональные парламенты осуществляют законотворческий процесс строго в соответствии с законодательными установлениями федерального уровня, в правовых рамках, регламентированных Конституцией РФ и федеральными законами. Существенное отличие региональных парламентов от российского парламента заключено в совокупности полномочий. Региональные парламенты не уполномочены решать вопросы войны и мира, внешней политики, гражданства, охраны границ, административно-территориального деления, деятельности силовых структур и некоторых других сфер. Следовательно, полномочия региональных парламентов существенно ограничены и почти полностью замыкаются на вопросах жизнедеятельности конкретного региона. В этом смысле их политический статус значительно ниже политического статуса Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако некоторые исследователи отмечают, что в последние годы политическая статусность региональных парламентов возрастает и их общественный авторитет укрепляется. В частности, А.В. Сморгунув считает, что проведение более эффективной системы формирования законодательных собраний субъектов РФ может обеспечить повышение качественного состава региональных парламентов, а также более рациональную деятельность самих парламентов [3]. Согласимся с тем, что осуществленная в середине 2000-х годов реформа системы выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, усилившая роль политических партий в региональных парламентах, в целом активизировала эти политические институты. Но, как свидетельствует общественная практика, не следует преувеличивать эффект проведенного реформирования региональных выборов.

Совокупность структурных, юридических и политических различий с федеральным парламентом создает существенные функциональные особенности для региональных парламентов. В общем виде они состоят в следующем.

Политическое положение и функциональная полномочность региональных парламентов определяется решениями Федерального Собрания РФ, то есть суверенность весьма относительна. Бесспорно, основные положения отношений федерального центра с субъектами РФ, а значит, и с представителями (законодательными) органами власти регионов закреплены в Конституции РФ. Но, во-первых, статьи Основного Закона могут пересматриваться, и, во-вторых, реальное регулирование взаимоотношений федеральной и региональной структур власти осуществляется Президентом России. Масштаб полномочий региональных парламентов, совокупность осуществляемых ими

функций, которую пока еще трудно назвать стабильной и оптимальной, непосредственно связывается с политическим режимом и характером государственной власти.

Существенное ограничение функциональности региональных парламентов имеет в сфере законотворчества. Приоритеты законотворчества принадлежат федеральным структурам, причем федеральные законы нередко содержат предписания процессу развития регионального законодательства. Не случайно на практике большинство региональных парламентов формируют законодательную базу дополняющего характера. Очень часто законы субъектов РФ вторичны, их содержание заимствовано, а иногда полностью перенесено из федеральных законов, то есть они не самостоятельны. Так происходило в сфере земельного, экологического, трудового, налогового, антикоррупционного законодательства, во многих других случаях. По этой причине нормативно-правовая база субъектов РФ полностью следует в фарватере федерального законодательства и не всегда отвечает потребностям регионов.

Реальным фактом в регионах является минимизированность бюджетной функциональности парламентов. Подавляющее большинство субъектов РФ в последние годы имеют дефицитные бюджеты и растущие бюджетные долги перед банками и федеральным центром. В таких финансовых условиях от региональных парламентов мало что зависит при утверждении и доходной и расходной частей бюджета. Одни статьи бюджета должны финансироваться автоматически по установлению федерального законодательства, в том числе указов Президента РФ В.В. Путина от мая 2012 г., финансирование других статей обусловлено тем минимальным объемом, который необходим для поддержания жизнеспособности той или иной сферы. Все это по сути исключает серьезные дебаты в региональных парламентах по статьям региональных бюджетов. Данная функция во многом носит чисто формальный характер. Бюджеты субъектов РФ разрабатываются и обосновываются в региональных правительствах, утверждаются президентами республик, губернаторами краев, областей и при соблюдении процедуры обсуждения получают законодательное обеспечение в региональных парламентах.

Важной функцией региональных парламентов следует считать организационную деятельность в пространстве региональной политической системы. Это логично, ибо парламент непосредственно контактирует не только с другими ветвями государственной власти, но и с местным самоуправлением, региональными отделениями политических партий, общественными объединениями, со СМИ. Иначе говоря, парламент призван быть центром регионального политического пространства, одновременно — инициатором и координатором политических отношений и реальной политики в регионе. Однако исполнение подобных ролей для большинства региональных парламентов в настоящее время неосуществимо. Они слабо связаны с основными субъектами региональной политики (кроме институтов исполнительной власти), имеют весьма ограниченную сферу интересов во взаимодействии с ними. Объективно такая ситуация объяснима: система местного самоуправ-

ления отделена от государственной власти; региональные отделения политических партий полностью ориентированы на свои центральные штабы в Москве, а в самих парламентах — господство одной партии, что превращает многопартийность в регионах в искусственное явление. Это значит, что демократической координации политического процесса на региональном уровне не происходит.

Естественной парламентской функцией является контроль за исполнением бюджета, реализацией принимаемых законов и депутатских избирательных программ, всей деятельностью правительства, что относится к региональным парламентам и закреплено в соответствующих федеральных и субъектных документах. Но осуществление и этой функции вряд ли можно оценить как эффективное. Функция контроля — слабое место в работе Федерального Собрания РФ, и эта «традиция» неизбежно проявляет себя на региональном уровне. Важнейшая причина низкой функциональности парламента в сфере контроля — широко распространившаяся в государственном управлении коррупционность решений, отношений, действий. Тесные деловые связи депутатов, чиновников, бизнесменов стали повсеместным явлением, вследствие чего можно предположить, что парламента не совсем заинтересованы в эффективном исполнении контрольной функции. Думаем, имеет значение и тот факт, что почти весь состав региональных парламента представлен членами одной политической партии, поэтому эффект политической конкуренции в реализации парламентского контроля в регионах не срабатывает.

Базовой функцией парламента всегда остается представительство народа, содержащее несколько аспектов. Первый аспект — представительство интересов отдельных групп и общества в целом. Для его реализации необходим постоянный контакт депутатов с избирателями: перед выборами и на протяжении всего депутатского срока. Голосование по партийным спискам существенно сокращает количество личных коммуникаций кандидатов с населением, но в ходе избирательных кампаний общение тем не менее происходит. Его сокращение возникает после формирования состава парламента и распределения внутрипарламентских должностей. Вообще, как утверждает в фундаментальном исследовании А.А. Кынева, связи региональных парламента с обществом неразвиты [4]. Второй аспект депутатского представительства состоит в согласовании интересов разных групп населения и выработке компромиссных максимально эффективных решений. Этот процесс протекает сложнее, поскольку в него почти всегда вмешиваются внутрипартийные интересы, которые нередко не соответствуют актуальным интересам большинства граждан. На стадии подготовки и обсуждения решений случаются акты лоббирования интересов отраслей экономики, территорий, профессиональных групп, отдельных лиц в противовес интересам избирателей. Третий аспект представительства заключен в регулярной отчетности депутатов перед гражданами, общественными организациями, СМИ о результатах своей деятельности. Акты отчетности депутатского корпуса неизбежно повышают ответственность представительства, свидетельствуют об уровне качества отношений между парламентом

и населением. Анализ современной практики позволяет считать отчетность слабым звеном всей системы представительства, как правило, оно носит исключительно формальный характер: публикация в СМИ или выставление на сайтах парламентских докладов, обобщающих материалов, решений. Однако имеются случаи игнорирования и такой формы отчетности — отчетность ограничивается публикацией короткой информации и несколькими встречами с избирателями.

На наш взгляд, подобные ситуации возникают во многом под воздействием господства однопартийных составов региональных парламентов. На этот фактор как причину низкой эффективности всей деятельности региональных парламентов указывают В.М. Долгов и А.Ф. Стрижова [5, с. 99]. С такой оценкой нельзя не согласиться.

Анализ показывает, что региональные парламенты России обладают значительной политической функциональностью. В некоторой степени она ограничивается законодательством и администрированием федерального центра, но все равно остается достаточной для обеспечения эффективной деятельности в большинстве субъектов РФ. Но на практике этого не происходит. По примеру Государственной Думы РФ региональные парламенты принимают множество решений и законов, почти не влияющих на развитие соответствующих территорий, а часто только «поправляющих» и «изменяющих» ранее принятые акты. Об этом свидетельствуют результаты проведенного исследования содержания информационных бюллетеней областных и губернских дум Самарской, Саратовской, Ульяновской областей Поволжья за последние годы. Во всех региональных парламентах слабо прослеживается критическая оценка уровня эффективности работы правительств, в том числе расходования областных бюджетов, теневых и коррупционных отношений, кадровой политики. Сами региональные парламенты явно недостаточно реализуют функцию отчетности перед населением. Наличие широкой функциональности представительных (законодательных) органов субъектов РФ — это подтверждение демократизма существующей политической системы, но многочисленные недочеты в их функционировании раскрывают пока еще низкую степень ее практической эффективности.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. *Лебедева Т.П.* Парламентаризм // Политология. Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М., 2007.
3. *Сморгунов Л.В.* Новые электоральные институты и региональные парламенты России: плюрализация VERSUS монополизация // Парламентаризм в России и Германии. История и современность. М., 2006.
4. *Кынев А.А.* Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: от партизации к персонализации. М., 2014.
5. *Долгов В.М., Стрижова А.Ф.* Ответственность политической элиты: теория и современная российская практика. М., 2014.