УДК 328 DOI:10.12737/20387

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ В СУБЪЕКТАХ РФ

Рыбакова С. С.[1],

Рассматривается процесс формирования представительных органов власти в субъектах РФ, обеспеченный российским законодательством, выявляются политические проблемы российской практики. Дается анализ влияния федеральных органов государственной власти на формирование региональных парламентов.

Анализируется ограниченность реальных возможностей региональных парламентов влиять на политический процесс в пространстве своих регионов, на их серьезную зависимость от структур исполнительной власти. Изучаются региональные практики деятельности парламентов субъектов РФ. Исследуется изменение законодательства о региональных структурах власти, в том числе о региональных парламентах, на основе авторского анализа изменений, поправок, внесенных в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Доказывается, что региональные парламенты обладают большими возможностями в структурировании и активизации политического пространства субъектов РФ, в организации общественной жизни, в повышении ответственности всей системы государственного управления. Высказываются рекомендации по совершенствованию формирования региональных парламентов в России.

Ключевые слова: региональный парламент, законотворческий процесс, депутатский корпус.

FEATURES OF FORMATION OF REGIONAL PARLIAMENTS IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

RYBAKOVA S.S. – Applicant of the Department of Political Science, Volga Institute of Management named after Stolypin P.A., the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Saratov)

The process of formation of representative bodies in the regions of the Russian Federation, provided by the Russian legislation, is considered. The analysis of the influence of the federal authorities on the formation of regional parliaments is presented.

Рыбакова Светлана Сергеевна, соискатель кафедры политических наук; Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; адрес: 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25; e-mail: rybakovass@yandex.ru

The restrictions of the real possibilities of regional parliaments to influence the political process in the space of their regions are analyzed, as well as their great dependence on the executive branch. The practices of regional parliaments of the Russian Federation are studied. The change in the structure of regional government legislation, including regional parliaments, based on the author's analysis of changes, amendments to the Federal Law «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation» is examined.

It is proved that the regional parliaments have greater possibilities to structure and intensify the political space of the subjects of the Russian Federation, in the organization of social life, increasing the responsibility of the entire system of public administration. Some recommendations for improving the formation of regional parliaments in Russia are given.

Keywords: regional parliament, legislative process, deputies

Эффективность любого уровня государственной власти в наибольшей степени определяется целесообразностью и качественными характеристиками ее структур. В этом смысле наличие парламентов в субъектах РФ логично и необходимо. Во-первых, потому что Россия обладает огромной территорией и сложным национальным составом населения, из чего вытекает множество различных особенностей в развитии отдельных регионов. Этим обусловлена необходимость грамотного учета этих особенностей в процессе управления регионами. И обеспечить такое управление возможно только на уровне субъектов РФ с помощью необходимого объема политических ресурсов. Во-вторых, Россия имеет федеративное государственное устройство, что на законодательном уровне предполагает разделение властных полномочий и управленческих функций между федеральными и региональными структурами государства. Конституция Российской Федерации предусматривает такое распределение в статьях 71, 72, 73. Причем в статье 73 подчеркивается, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и субъектов РФ «субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти»[1]. Тем самым акцентируется не только факт определенной самостоятельности региональных властей, но и состояние ответственности региональной системы власти за результаты управленческой деятельности в регионе.

Естественно, речь идет об эффективности всех ветвей региональной системы власти. Но особое значение в этом смысле приобретает законодательная (представительная) власть, т.е. региональный парламент. Законодательные собрания субъектов РФ обладают функциями прямого влияния на всю систему региональной власти. Они разрабатывают и принимают законы субъектов РФ, утверждают бюджет региона и контролируют его исполнение, участвуют в формировании регионального правительства, осуществляют представительство населения во власти, защиту его интересов[2]. Такая функциональность региональных парламентов

[1] Конституция Российской Федерации. М., 2011. С. 16.

[2] См.: Политическое пространство российского региона: формирование и развитие. На материалах Саратовской области. Саратов, 2012. С. 45– 46.

свидетельствует о большом значении их деятельности для обеспечения общей эффективности государственного управления в российских регионах.

Отсюда возникает политическая проблема качественных характеристик самих региональных парламентов. Для современной России она является достаточно острой и, как показывает практика, сложной в своем разрешении. Анализу этой проблемы посвящены многие публикации последних лет, диссертационные исследования по политическим и юридическим наукам. Р.Ф. Туровский[1], на протяжении многих лет разрабатывающий проблемы региональной политики в Российской Федерации, раскрывает политические сложности процесса формирования и организации представительной и исполнительной ветвей региональной власти в условиях недостаточной эффективности элит, зависимости структур власти субъектов РФ от федеральных и партийных влияний. Систему политической власти в регионах России рассматривает С.В. Бирюков[2]. Специальное внимание он уделяет совокупности механизмов, используемых в государственном управлении на региональном уровне. Подробный анализ законодательных возможностей и реального участия регионального парламента в политическом процессе на примере Саратовской, Волгоградской и Астраханской областей осуществил М.Н. Дмитриев[3]. А Э.С. Черная[4] рассмотрела функциональные возможности представительных органов власти субъектов РФ.

Большинство авторов отмечают ограниченность реальных возможностей региональных парламентов влиять на политический процесс в пространстве своих регионов, на их серьезную зависимость от структур исполнительной власти. Нередко критикуется качество законодательной деятельности региональных парламентов, низкий уровень их взаимоотношений с населением. В совокупности речь идет о невысоком качественном уровне состава депутатов, общей деятельности региональных парламентов. Подобное состояние представительной власти в субъектах РФ объясняется несколькими причинами, среди которых существенное место занимает сложившаяся в нашем государстве практика формирования региональных парламентов.

Юридически эта практика сложилась под воздействием избирательного законодательства Российской Федерации, а политически – под воздействием неискоренимой в общественном сознании и в общественной практике российского населения традиции авторитарной системы государственного управления, автократической персонификации власти. Существуют и другие основания процесса формирования региональных парламентов, но два уже названных, по нашему мнению, играют в нем ключевую роль.

Первые выборы в законодательные органы власти субъектов РФ, проходившие в середине 1990-х годов, осуществлялись на основе указов Президента Российской

---

[1] См.: Туровский Р.Ф. Структурирование власти в российских регионах: между консолидацией и конкуренцией элит // Элиты и общество в сравнительном измерении. М., 2011.

[2] См.: Бирюков С.В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы. Дисс. докт. полит. наук. М., 2009.

[3] См.: Дмитриев М.Н. Институт парламентаризма в региональном политическом процессе. Дисс. канд. полит. наук. Саратов, 2009.

[4] Черная Э.С. Функциональность представительного органа власти субъекта РФ в контексте государственного реформирования 1990-х – 2000-х годов (на примере Саратовской областной думы). Дисс. канд. полит.наук. Саратов, 2011.

Федерации[1]. Иной законодательной базы просто не было ни на федеральном, ни на региональном уровнях. В указах не было подробной регламентации выборного процесса, а лишь довольно общие установки на содержание и процедуры избирательного процесса. По нашему мнению, важнейшей целью этих указов являлось подтверждение избранного политического курса на формирование демократической системы государственной власти, на парламентаризм и федеративное устройство России. Отсутствие четких правовых установок федерального уровня привело к большому разнообразию региональных избирательных процедур. Оно касалось различий в названии представительных органов субъектов РФ, принципов и технологий их формирования, количественного состава депутатов, регламентов работы парламентских структур, порядка избрания председателей региональных парламентов, их конкретных полномочий. В результате всего этого возникали парадоксальные ситуации, когда субъекты РФ с небольшой численностью избирателей получали парламенты с депутатским корпусом, превышающим количественно парламенты тех регионов, население которых было в несколько раз больше. В большинстве региональных парламентов депутатский корпус был раздроблен на противоборствующие группировки. Согласование позиций достигалось с большим трудом. Парламенты работали с низкой эффективностью, сильнейшим образом зависели от структур исполнительной власти.

Более основательное развитие регионального парламентаризма началось с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в октябре 1999 года[2]. Этот закон определил рамочные условия формирования представительных органов власти для всех субъектов РФ и в то же время оставил политико-правовое пространство для разработки регионального законодательства, в котором призваны быть отраженными различные специфические условия и особенности того или иного региона страны. На основе данного закона в субъектах РФ были разработаны и утверждены временные положения о порядке проведения выборов в региональные парламенты. Большинство таких регламентных документов были плохо проработаны с нормативно-юридической позиции, а политически ориентированы на интересы действующей власти.

Одновременно с этим в избирательном законодательстве субъектов РФ активно проявлялась тенденция к расширению возможностей регионов в их отношениях с центром. Эта тенденция охватывала разные сферы: бюджет, экономику, законодательную базу и т.д. Важным было стремление к обеспечению большей самостоятельности в вопросах

[1] См.: Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. №1617 // Собрание законодательства Российской Федерации.1993. №41. Ст.3924; Указ Президента РФ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 октября 1993 г. №1723 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №43. Ст.4089; Указ Президента РФ «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» от 27 октября 1993 г. №1765 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №44. Ст.4189.

[2] См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 года №184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №42. Ст. 5005.

формирования и деятельности региональных органов власти. Особенно сильно такое стремление проявлялось в политическом пространстве национальных республик. В результате к концу 1990-х годов возникла существенная специфика избирательного законодательства и практики формирования региональных парламентов в разных субъектах РФ. Во многом подобная политика децентрализации власти соответствовала принципам федерализма и демократии, но вместе с тем приводила к ослаблению роли и возможностей центра по управлению государством. Для условий России принципиально важным является понимание предела процессов децентрализации, за которым возникает прямая угроза целостности государства.

Ощущение именно такого предела руководством страны, возглавляемым Президентом В.В. Путиным, обусловило с начала 2000-х годов политический курс на укрепление центральной власти, а вместе с тем на унификацию законодательства субъектов РФ и приведение его в соответствие с законодательством Российской Федерации. Федеральные власти жестко следовали этому курсу и добились создания единой системы нормативных актов, в которой региональное законодательство соответствует рамочным установкам общероссийского законодательства и при этом имеет возможности для отражения в своих законах специфики конкретного субъекта РФ. Тем самым эффективнее и целесообразнее стали формирование региональных парламентов, а также их собственная деятельность в интересах населения. Во всех субъектах РФ были утверждены пять базовых в этом смысле законов: устав области или конституция республики; закон о выборах депутатов представительнного органа; закон о статусе депутатов; закон, посвященный региональному парламенту, и регламент его работы. Эта система законов и в настоящее время обеспечивает весь процесс формирования и деятельности парламентов субъектов РФ[1].

Однако с самого возникновения региональной парламентской системы в России на нее активно воздействует административный ресурс. И на федеральном и на региональном уровнях исполнительная ветвь власти превалирует над законодательной, что является нарушением провозглашенного Конституций РФ принципа самостоятельности всех ветвей власти. В частности, Президент и Правительство РФ оказывают постоянное влияние на избирательное законодательство страны, которое менялось, порой существенно, перед каждыми очередными выборами Президента или Государственной Думы.

Причем всякий раз оно менялось или «поправлялось» таким образом, чтобы облегчить победу на выборах правящей партии или представляющим ее кандидатам. Они касались процедур выдвижения и регистрации, сбора подписей и явки избирателей, «нарезки» избирательных округов, организации избирательных комиссий и самого выборного процесса, процентного барьера, методики подсчета голосов и распределения депутатских мандатов. Большинство вносимых в закон изменений откровенно преследовали цель обеспечения более убедительной победы правящей партии «Единая Россия» и создания трудностей для оппозиционных партий.

Так же многократно, но уже только в интересах федерального центра, перерабатывалось законодательство о региональных структурах власти, в том числе о

[1] Рыбакова С.С. Политическая функциональность регионального парламента в современной России // Вестник Поволжского института управления – 2016. №1(52). С.122–128

региональных парламентах. Об этом свидетельствуют проведенные нами подсчет и анализ изменений, поправок, внесенных в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[1] за период 2008– 2015 годов. За восемь лет парламентарии обращались к этому закону на 59 думских заседаниях, что удивительно уже само по себе. На всех этих заседаниях проходило 137 голосований (с обсуждениями и без обсуждений) по вносимым в текст закона изменениям.

В некоторые статьи, особенно 26, 12, 18, поправки вносились по многу раз, некоторые статьи отменялись, иногда вносились совсем новые пункты отдельных статей. Имеются случаи, когда из текста снималось несколько слов или вводилось всего одно новое слово. Ясно, что федеральный законодательный орган постоянно корректировал полномочия и политико-правовые механизмы функционирования институтов власти регионального уровня. Но подобный масштаб корректирования вызывает сомнения не только в эффективности депутатской работы, но и в целесообразности такого скрупулезного контроля федерального центра за региональной системой государственного управления в субъектах РФ.

Конечно, все это можно объяснить сложностями и динамикой законотворческого процесса. Но и при этом трудно увидеть логику и системность в работе депутатов Государственной Думы, когда в течение короткого времени они по много раз возвращаются к одним и тем же статьям закона, регламентирующего деятельность органов власти в субъектах РФ, внося в них различные изменения.

Иногда эти изменения совсем незначительные, но и они требуют каких-либо корректив в деятельности региональных властей, чем осложняют их работу. Наиболее многочисленные изменения касались порядка избрания – назначения, полномочий, отрешения от власти глав администрации субъектов РФ, детализации процесса избрания представительных органов власти в регионах, взаимоотношений региональных властей со структурами местного самоуправления, управленческой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти в регионах. Совокупность внесенных в закон изменений позволяет увидеть в этой работе стремление федерального центра максимально влиять на формирование и функционирование законодательной и исполнительной власти регионального уровня.

Решающее воздействие федеральных властей и региональных структур исполнительной власти на формирование региональных парламентов проявляется и в практическом администрировании.

Руководители региональных правительств и администрации при активной поддержке правящей партии «Единая Россия» проводят отбор кандидатов в будущие депутаты, продавливают их избрание в законодательные собрания, а вслед за этим, естественно, управляют их депутатскими позициями и инициативами. Это общеизвестная российская реальность. Именно она создает однопартийные региональные парламенты, в которых отсутствует всякая оппозиция или же существует в чисто формальном выражении.

[1] См.: Обзор изменений Федерального закона от 06.10.1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». //СПС Консультант Плюс. – 113 с.

Исторической практикой доказано, что в парламентах без сильной оппозиции существенно снижена политическая ответственность и перед избирателями, и перед государством[1].

Существенной спецификой формирования депутатского корпуса региональных парламентов является механизм корпоративности, который действует вне законодательных норм, в сфере теневых отношений и контактов. Нередко он приспосабливается к правовым установлениям или же приспосабливает их к своим интересам. Этот механизм действует, благодаря ресурсам исполнительной власти. Механизм корпоративности широко используется и на федеральном уровне власти, но не так свободно и повсеместно, как в региональных системах государственной власти, поскольку там существуют некоторые ограничители в виде разных групп влияния, в том числе в виде противодействия оппозиционных партий. В регионах политическое пространство полностью подчинено воздействию правящей партии и поэтому эксплуатируется ею в своих корпоративных интересах. Корпоративность процветает в процессе выдвижения кандидатов, проведения их предвыборных кампаний, обеспечения наилучших возможностей при голосовании. В этом случае структуры исполнительной власти и местного самоуправления используют все возможные ресурсы и формируют региональные парламенты, далеко не всегда соответствующие реальным позициям избирателей.

Подобная технология формирования региональных парламентов негативно сказывается на характере их последующей деятельности. Обычно они несамостоятельны в принятии решений. Невысок уровень их политической ответственности перед населением региона. Контакты с избирателями лишены системности отчетности и самокритичности. Вместе с тем региональные парламенты обладают большими возможностями в структурировании и активизации политического пространства субъектов РФ, в организации общественной жизни, в повышении ответственности всей системы государственного управления. Для реализации этих возможностей необходимо сами парламенты превратить в институты реальных представительств гражданского общества, эффективного выражения интересов населения регионов.

Библиография/ References:

1. Политическое пространство российского региона: формирование и развитие. На материалах Саратовской области. – Саратов, 2012.

2. Туровский Р.Ф. Структурирование власти в российских регионах: между консолидацией и конкуренцией элит // Элиты и общество в сравнительном измерении. – М., 2011.

3. Бирюков С.В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы: дисс. … д. полит. наук. – М., 2009.

4. Дмитриев М.Н. Институт парламентаризма в региональном политическом процессе: дисс. … канд. полит. наук. – Саратов, 2009.

5. Черная Э.С. Функциональность представительного органа власти субъекта РФ в контексте государственного реформирования 1990-х – 2000-х годов (на примере Саратовской областной думы): дисс. … канд. полит.наук. – Саратов, 2011.

[1] См.: Долгов В.М., Стрижова А.Ф. Ответственность политической элиты: теория и современная российская практика. М., 2014. С. 99-101, 121.

6. Долгов В.М., Стрижова А.Ф. Ответственность политической элиты: теория и современная российская практика. – М., 2014.

7. Рыбакова С.С. Политическая функциональность регионального парламента в современной России // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 1 (52). – С.122 – 128.

8. Игнатенко И.М. Становление новой модели российского федерализма // Вестник Поволжского института управления. – 2015. – № 5 (50). – С.107 – 112.

1. Politicheskoe prostranstvo rossiiskogo regiona: formirovanie i razvitie. Na materialakh Saratovskoi oblasti [The political space of the Russian region: formation and development. On materials of the Saratov region]. – Saratov, 2012. (In Russ.)

2. Turovskii, R.F. (2011) Strukturirovanie vlasti v rossiiskikh regionakh: mezhdu konsolidatsiei i konkurentsiei elit [Structuring the authorities in the Russian regions: between consolidation and competition of elites] // Elity i obshchestvo v sravnitel'nom izmerenii [Elites and societies in a comparative dimension]. – M. (In Russ.)

3. Biriukov, S.V. (2009) Regional'naia politicheskaia vlast': instituty, struktury, mekhanizmy [Regional political power: institutions, structures, mechanisms]: diss. ... d. polit. nauk. – M. (In Russ.)

4. Dmitriev, M.N. (2009) Institut parlamentarizma v regional'nom politicheskom protsesse [Institute of parliamentarism in the regional political process]: diss. ... kand. polit. nauk. – Saratov. (In Russ.)

5. Chernaia, E.S. (2011) Funktsional'nost' predstavitel'nogo organa vlasti sub"ekta RF v kontekste gosudarstvennogo reformirovaniia 1990-kh – 2000-kh godov (na primere Saratovskoi oblastnoi dumy) [The functionality of the representative authority of the subject of the Russian Federation in the context of the reform of state-1990s - 2000s (in the example of the Saratov Regional Duma)]: diss. ... kand. polit.nauk. – Saratov. (In Russ.)

6. Dolgov, V.M., Strizhova, A.F. (2014) Otvetstvennost' politicheskoi elity: teoriia i sovremennaia rossiiskaia praktika [The responsibility of the political elite: the theory and practice of modern Russian]. – M. (In Russ.)

7. Rybakova, S.S. (2016) Politicheskaia funktsional'nost' regional'nogo parlamenta v sovremennoi Rossii [Political functionality of the regional parliament in modern Russia] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – №1 (52). – P.122 – 128. (In Russ.)

8. Ignatenko, I.M. (2015) Stanovlenie novoi modeli rossiiskogo federalizma [Formation of a new model of Russian federalism] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – № 5 (50). – P.107 – 112. (In Russ.)