

От редактора. Состояние и перспективы регионального парламентаризма в России / Editor's note. Current Situation and Perspectives of Regional Parliamentarism in Russia

Уважаемый читатель, наступил 2019 г., каким он будет, знать никому не дано, а предполагать и планировать политологу положено. Это особенно актуально сейчас, когда весь мир оказался в движении и никакие системы, структуры, договоренности и концепции ничего не гарантируют, напротив – изменяются сами.

С начала 1990-х гг. и до сего времени в России непрерывно идет процесс трансформации ее политической системы, в особенности законодательной ветви власти. Институт парламентаризма в стране хотя и отметил столетний юбилей, но по-прежнему не удовлетворяет ни общество, ни правящий класс. Все это время основные усилия реформаторов были направлены преимущественно на федеральный уровень. Несмотря на это, его нынешнее состояние, как нам представляется, не совсем устраивает заинтересованные стороны, но все же вполне работоспособен.

Иная картина наблюдается при анализе законодательной ветви системы региональной власти. Большинство регионов страны – это почти государства по европейским масштабам, но они благополучно освобождены от ряда обременительных функций: оборона, внешняя политика, госбезопасность. При этом в каждом из них в разной степени присутствует, или даже господствует, специфическая политическая культура, определяющая формат их политических систем, который, на наш взгляд, не всегда и не вполне соответствует состоянию региональных политических процессов.

Во многих субъектах Российской Федерации территориальные законодательные органы парламентами не именуют и в этом качестве не позиционируют. Причина этого не только в отсутствии в регионах традиций парламентаризма или недостаточном осознании депутатами роли законодательных органов в социально-политической жизни, но и в отсутствии единой точки зрения на этот феномен среди ученых и политиков.

Сегодня в регионах копируется разделение властей, обязательное для западной демократической модели. Однако в субъектах страны полное разделение властей абсурдно и одновременно губительно, оно может привести к нарушению единства регионального социума и снижению его социально-экономической эффективности. Принцип разделения властей – элемент глубоко государственного дизайна, ибо его основная цель состоит в недопущении средоточия всей власти в стране в руках одной из них. В регионе это невозможно. Более того, эта модель исподволь готовит региональные элиты к ситуации их самоопределения и трансформации их в субъект международных отношений. О том, что эти опасения имеют основания, свидетельствует опыт СССР и ряда современных европейских государств.

Региональное руководство осуществляет не только управляющее воздействие на данный социум, но и организационное сотрудничество государства и его субъекта с местным самоуправлением. Оно должно обеспечивать целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований. Органы законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации реализуют государственную власть в регионах посредством принятия законов и других нормативных правовых актов. Особая роль региональных парламентов детерминирована их участием в политическом процессе страны и ее субъекта.

Организация региональных парламентов в Российской Федерации не является универсальной, поскольку Конституция РФ предоставляет субъектам право самостоятельно определять систему и структуру органов государственной власти. Представляется, что процесс формирования политических систем и их властных органов в субъектах Федерации далек от завершения. Среди проблем региональных парламентов эксперты обозначают такие, как: 1) сознательное и последовательное ослабление роли Заксобраний федеральным центром; 2) сужение сферы их компетенций; 3) отсутствие полноценного и эффективного диалога региональных парламентов с Федеральным Собранием РФ; 4) расширяющаяся практика лоббирования бизнес- и структурами своих интересов; 5) снижение влияния формальных фракций и возрастание влияния неформальных групп (групп интересов), создающихся для защиты своих бизнесов, организации выгодных отношений с исполнительной властью, выстраивания карьерных траекторий.

В настоящее время региональные парламенты являются высшим легитимным институтом в субъекте Федерации для декларирования и защиты интересов населения. Законодательное собрание выполняет три основные функции: реализации государственной политики в конкретном регионе; органа-посредника между структурами государственной власти и населением региона; представления позиции/оппозиции субъекта Федерации федеральному центру.

В теории возможны различные варианты трансформации и алгоритмов представительства в региональных политических системах и их властных органах. Региональный парламент как представительный орган может комплектоваться на основе следующих концептуальных оснований: пропорциональное соответствие социально-экономической структуры населения региона; как собрание профессиональных аналитиков и управленцев; в виде сообщества представителей или назначенцев правящего класса региона; или некоего микса вышеуказанных моделей.

Сегодня в Заксобрании Иркутской области работают депутаты, избранные по одномандатным округам, и депутаты, избранные по партийным спискам. Наверное, это не самая представительная система комплектования. В качестве первых шагов по повышению эффективности деятельности Заксобрания предлагается ввести третий канал комплектации регионального парламента. Целесообразно избрание трети депутатов Законодательного собрания районными и городскими думами из своего состава. Эта новелла не

противоречит существующей в Российской Федерации практике – Совет Федерации комплектуется в том числе представителями региональных парламентов. Ее цель – усилить влияние территорий региона на процесс принятия законодательных решений.

Не будут избыточными и создание института общественного контроля, инкорпорированного в региональный парламент; организация в Законодательном собрании института представителей регионального социума, работающих на постоянной основе, с правом совещательного голоса (от Общественной палаты, Союза промышленников и предпринимателей и др.).

Эти меры позволят улучшить взаимодействие и координацию усилий региональной представительной власти и органов местного самоуправления.