



На правах рукописи
УДК 342.55

**БОРИСОВСКАЯ
НИНА ВАЛЕНТИНОВНА**

**РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
(на примере Ленинградской области)**

**Специальность 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии
(политические науки)**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

1 2 АПР 2012

**Санкт-Петербург
2012**

И. Б. С.

Работа выполнена на кафедре политологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена»

Научный руководитель

доктор политических наук, профессор
Нурышев Геннадий Николаевич
Профессор кафедры теории права и гражданско-правового образования Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, доцент
Большаков Сергей Николаевич
профессор кафедры менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета
кандидат социологических наук, доцент
Волков Алексей Павлович
начальник общего отдела управления документационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Ведущая организация:

Северо-Западный институт федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита состоится «24» апреля 2012 г. в 13 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.212.199.14, на базе Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д.48, кор.20, ауд. 307.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д.48, кор. 5.

Автореферат разослан «16» апреля 2012 г.

Ученый секретарь Совета
кандидат юридических наук, доцент

Абаканова В.А.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

На современном этапе развития Российской Федерации чрезвычайно важное значение приобретают вопросы сохранения целостности государства при соблюдении политико-управленческого баланса, способного обеспечить конструктивное взаимодействие центральной власти с субъектами Федерации, гарантированного участия последних в создании единого правового пространства страны. Однако в настоящее время, к сожалению, еще невозможно говорить о наличии отлаженного механизма, способного оперативно и исключительно мирными средствами решать возможные конфликты между федеральным центром и субъектами РФ, а также между отдельными российскими регионами. Связано это, в частности, с недостаточной развитостью регионального парламентаризма, готовностью legislatures субъектов РФ брать на себя ответственность за предотвращение и разрешение наиболее острых противоречий, возникающих в процессе становления российского федерализма.

Конституция РФ, Федеративный Договор, Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ», ряд других законов расширяют права субъектов Федерации, открывают дополнительные возможности влияния региональных отделений политических партий и общественно-политических движений на ход избирательного процесса, предоставляя тем самым возможность укрепления федеративных начал в управлении государством. В течение всего последнего десятилетия шел активный поиск приемлемых моделей организации законодательной власти в субъектах федерации. Однако и сегодня дискуссии по поводу того, каким должен быть региональный парламентаризм в Российской Федерации продолжают.

Суть споров, ведущихся в политических и научных кругах, заключается в попытках разработать оптимальный вариант продуктивного взаимодействия Федерации с ее субъектами, который способствовал бы закреплению в политической практике конституционного разделения властей, созданию дополнительной системы сдержек и противовесов, в том числе путем распределения полномочий и суверенитета между двумя формально-государственными уровнями, что может содействовать исключению как диктата центра, так и нежелательных сепаратистских устремлений отдельных составных частей Российской Федерации.

В этом контексте представляется крайне важным как проанализировать уже накопленный в различных российских регионах опыт, так и обратиться к опыту зарубежных стран с богатыми традициями федерализма.

Степень разработанности темы.

В настоящее время проблемы федерализма находятся в центре внимания специалистов по различным направлениям сферы общественных наук, в первую очередь правоведов, политологов, экономистов и социологов. Такой междисциплинарный подход вполне обоснован, более того, является, на наш взгляд, необходимым для глубокого и всестороннего анализа столь сложного политико-правового феномена.

Глубокие сравнительные исследования современного федерализма проведены С.Н. Большаковым, Г.И. Грибановой, Ф.З. Дзапшбой, А.А. Захаровым, Л.В. Смирнягиным, В.Е. Чиркиным и рядом других авторов. Особое внимание политическим процессам на уровне субъектов федерации уделено в работах таких исследователей, как И.М. Бусыгина, Р.Ф. Туровский, А.В. Дахин, Н.П. Распопов, А.В. Баранов, А.А. Вартумян, П.В. Панов, В.Я. Гельман.

На современном этапе существует комплекс работ отечественных и зарубежных авторов, в которых обобщен и проанализирован опыт зарубежного парламентаризма и его общетеоретические аспекты. Здесь можно выделить следующих авторов: Д. Орнетин, Дж. Коукли, Ж. Блондель, Й. Мени, Р. Дик, Д. Олсон, Г.В. Голосов, И.В. Котелевская, Н.И. Бирюков, В.М. Сергеев и др.

Проблемы российского парламентаризма нашли свое отражение в работах С.А. Авакьяна, О.В. Герасименко, И.В. Гранкина, Т.И. Коноваловой, Р.М. Романова, В.Л. Шейниса.

Проблематика становления и развития парламентаризма в России в постсоветский период включает целую гамму сложных и пока еще недостаточно изученных вопросов. Частично эти проблемы решаются в рамках монографий С.А. Авакьяна, О.В. Герасименко, В.Д. Горобца В, И.В. Гранкина, Д.А. Керимова, Т.И. Коноваловой, Р.М. Романова, В.Л. Шейниса.

В этих работах авторы концентрируют внимание на ряде ключевых моментов, показывающих статутное положение российского парламента.

Вопросы структуры парламентов рассматриваются также в работах М.В. Баглая и В.Е. Чиркина. В них излагаются различные понимание и оценка структуры современных парламентов, в том числе попытки классификации парламентов с точки зрения их структуры.

При анализе литературы, посвященной современному российскому парламентаризму, обращает на себя внимание неравномерность в изучении проблемы. В современной политической науке сложно найти фундаментальные исследования, содержащие всесторонний анализ данной проблематики. Изданные в последние годы монографии освещают в основном организационно-правовые аспекты формирования российского парламентаризма. И, как правило, эти исследования носят недостаточно системный характер. В значительной степени этот недостаток объясняется новизной темы, которая стала объектом научного исследования лишь с начала 1990-х гг. XX века. В то же время анализ имеющихся на сегодняшний день политологических источников дает возможность выйти на новый уровень обобщения и придать исследованию парламентаризма концептуальный характер.

Особый интерес представляют исследования, проведенные Фондом развития парламентаризма, а также аналитические материалы Совета Федерации, региональных парламентов субъектов РФ.

Среди зарубежных исследований необходимо, на наш взгляд, в первую очередь, выделить работы Р. Уотса, Д. Элейзера, Р. Аграноффа, М. Берджесса, Ф. Гресса, А. Лейпхарта и ряда других. Содержащийся в их работах анализ представляет значительный интерес, однако, как правило, носит по отношению к России лишь косвенный характер.

Несмотря на высокий уровень разработанности указанных проблем, вопрос о специфике функционирования парламентаризма на уровне субъектов федерации

ставится достаточно редко. При этом главенствует правовой, а не политологический подход к анализу данного феномена. Весьма показательными в этом отношении являются работы В.И. Васильева, В.Д. Горобца, О.Е. Кутафина, М.В. Прохорова, П.В. Федосова, Л.М. Энтина.

Весьма слабо разработан и вопрос о связи между процессом становления и развития федералистских основ жизни общества и укреплением парламентаризма.

Все это и предопределило цели и задачи данного диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования - выявить специфику развития регионального парламентаризма в условиях трансформирующегося характера российского федерализма.

Для реализации данной цели в ходе проведенного исследования были решены следующие задачи:

- определены базовые характеристики функционирования парламентаризма в рамках современного федеративного государства;
- выявлено место и роль региональных органов законодательной власти в системе взаимоотношений между центром и субъектами федерации;
- проанализированы механизмы и модели формирования и функционирования региональных легислатур современных федераций;
- выявлены основные тенденции становления и развития регионального парламентаризма в Российской Федерации;
- определены базовые функции и болевые точки в функционировании регионального парламента в современной России на примере Законодательного собрания Ленинградской области;
- предложены конкретные пути и механизмы повышения эффективности работы регионального парламента, представляющего интересы жителей данного субъекта федерации.

Объектом научного исследования выступает региональный парламентаризм как необходимый элемент системы функционирования федеративного государства.

Предметом научного исследования являются факторы, определяющие степень эффективности деятельности региональных законодательных органов власти в условиях трансформации российского федерализма.

Методологической основой исследования является системный, структурно-функциональный и сравнительный анализ, а также исторический и диалектический подходы.

Институциональный подход был использован в качестве методологического инструмента в исследовании влияния изменений формальных институтов и норм, а также процесса политической институционализации на региональные политические процессы. В рамках институционального подхода автором проводился анализ нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня, определяющих структуру и соотношение влияния федеральных и региональных властных инсти-

тутов и регулирующих условия функционирования партий, общественных организаций, избирательных систем и процедуры региональных выборов, лежащих в основе формирования legislatures субъектов федерации.

Сравнительный подход использовался как для кросстемпорального анализа изменений структурных и факторных составляющих регионального парламентаризма на различных этапах его развития в Российской Федерации, так и для кросс-странового и кроссрегионального анализа в целях выявления общего, особенного и специфического в региональных legislatures в различных странах и субъектах РФ на определенных исторических этапах.

Личный вклад автора в получение научных результатов, изложенных в диссертации заключается в обосновании оригинальных выводов, вытекающих из анализа значительного числа официальных документов, в том числе законодательных актов, статистических данных, материалов научных конференций семинаров, монографий и научных статей, обоснованных и аргументированных благодаря изучению широкого круга отечественных и зарубежных источников по политическим наукам и комплексу смежных научных дисциплин.

Положения, выносимые на защиту.

1. Неотъемлемой характеристикой федерализма как политико-правового феномена является вытекающая из принципа разделения власти по вертикали обязательность наличия двух уровней законодательной власти в стране: федерального и регионального, и соответствующего разделения функций между ними.

2. Основными переменными, определяющими место и роль регионального парламента в федеративной системе, являются:

- способ формирования состава;
- механизм обеспечения представительства;
- специфика партийного представительства;
- сфера компетенции органа законодательной власти субъекта федерации;
- характер отношений, складывающихся между законодательной и исполнительной властью в стране на федеральном и региональном уровнях.

3. При оценке роли legislatures субъектов федерации в определении государственной политики необходимо учитывать три взаимосвязанных компонента. Первый компонент касается количества правовых вопросов, заложенных в конституции и требующих исключительного законодательного большинства. Второй компонент – какие властные полномочия конституционно даны субъектам федерации, и какие центру. Третий компонент касается вопроса, кто – субъекты или центр обладают резидуальной (остаточной) законодательной властью, если конституция об этом умалчивает.

4. Роль конкретного законодательного органа субъекта федерации в процессе принятия политических решений на региональном уровне в значительной степени определяется общим характером политического режима и особенностями ре-

гиональной политической культуры, характером представляемых депутатами территориальных и групповых интересов, степенью профессионализма депутатского корпуса и работников аппарата, спецификой личностных отношений между руководителями законодательной и исполнительной власти региона.

5. В период становления федеративного государства, требующего достаточно быстрого, а порой и жесткого принятия решений, в системе политического управления доминирует исполнительная власть. По мере укрепления федеративных основ роль парламентов, в том числе и региональных, должна постепенно возрастать.

6. Несмотря на наличие обширной нормативно-правовой базы, определяющей организационные формы деятельности парламентов, в том числе региональных, в России устойчивый характер имеют только конституционные принципы парламентаризма. Изменения в избирательной и партийной системах свидетельствуют о неопределенности статуса законодательных и представительных институтов. В связи с этим ценности института парламентаризма недостаточно прочно утвердились в сознании граждан Российской Федерации, поэтому уровень легитимности парламентов, как на федеральном, так и на региональном уровне, как правило, остается достаточно низким.

Новизна исследования заключается в том, что в нем определено место и роль региональных парламентов в становлении и развитии федеративного государства, в частности:

- на основе сравнительного анализа реализации принципа горизонтального и вертикального разделения властей в условиях федерализма обосновывается роль и место региональных парламентов в системе политической власти;
- определены политические факторы, вызывающие изменения способа формирования и характера деятельности региональных легислатур;
- дана характеристика современного уровня развития регионального парламентаризма в России;
- в результате анализа процесса становления парламентаризма в субъекте Российской Федерации – Ленинградской области сделаны выводы о взаимозависимости процессов, происходящих на федеральном и региональном уровнях;
- прослежена взаимосвязь между усилением в системе органов управления региональных легислатур и укреплением федеративных начал в жизнедеятельности российского общества.

Гипотеза исследования. Рассогласование между формальным статусом и реальной практикой органов законодательной власти субъектов федерации в современной России выступает в качестве основного барьера становления института регионального парламентаризма. Преодоление этого противоречия связано с рядом факторов: нормативных (достижение консенсуса в обществе); структурных (приобретение многоуровневой структурой парламентов системных качеств); функциональных (формирование системы социально-политического представительства); социокультурных (изменение качества элитных групп и политической культуры населения).

Теоретическая значимость исследования состоит в обогащении теоретических подходов к:

- определению роли парламентаризма в современном обществе;
- анализу характера представительства в условиях федерализма,
- реализации базовых принципов федерализма в конструировании и обеспечении функционирования представительных органов власти на уровне субъектов федерации;
- выявлению взаимозависимости влияния факторов внутренней и внешней среды на степень эффективности деятельности региональной legislatures.

Практическая значимость работы связана с тем, что в ней содержатся конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности региональных парламентов субъектов Российской Федерации в целом и Законодательного собрания Ленинградской области, в частности. Основные положения и выводы могут быть использованы в работе органов государственной власти, политических партий и общественных организаций по научному обоснованию совершенствования механизма представительства в условиях поиска оптимальной модели регионального парламентаризма для современного уровня развития российского федерализма. Представленные в ней результаты анализа и выводы автора могут быть использованы в процессе преподавания курсов, спецкурсов и спецсеминаров по политологии и политической социологии.

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные положения и выводы диссертации отражены в докладах и сообщениях на научно-теоретических межвузовских конференциях с международным участием, таких, как X, XI ежегодные Международные НПК «Личность. Общество. Образование» (2007, 2008г.г., Санкт-Петербург, ЛОИРО), первая областная НПК студентов СПО и учащихся НПО «Молодёжь и наука XXI века. Моя профессиональная успешность». X межвузовская НПК «Роль социальных институтов в профилактике наркозависимости среди подростков и молодёжи», Педагогический поиск: проблемы и пути решения» НПК «Школа молодого ученого», «Шаг в будущее» - неделя науки НПК студентов, аспирантов и молодых ученых, чтение курсов и семинаров по политологии и региональной политологии, по современному федерализму в Ленинградском областном институте развития (ЛОИРО) и Петербургском государственном университете путей сообщения (ПГУПС), а также изложены в публикациях общим объемом 5,62 п.л.

Структура диссертационного исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы, состоящего из 207 наименований и 7 приложений, среди них 3 схемы и 3 таблицы. Работа изложена на 165 страницах без учета библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, раскрывается его теоретическая и методологическая основа, аргументируется новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, оценивается апробация исследования и кратко характеризуется его структура.

Первая глава **«ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА»** посвящена базовым концептуальным подходам, положенным в основу данного диссертационного исследования.

В первом параграфе *«Понятие и сущность парламентаризма как института представительной демократии»* раскрываются основные концепции парламентаризма, прослеживается эволюция представлений о сущности и роли представительных и законодательных органов в системе органов государственной власти.

Теории парламентаризма начинают активно разрабатываться с конца XVII века, когда делается вывод о связи народного представительства с законодательной деятельностью, закрепляется принцип верховенства парламента в системе органов власти.

В политическую науку парламент вошел как понятие, отражающее одну из сторон государственной власти – ее законодательную функцию, и констатирующее тем самым разделение властей в обществе. Современный парламент складывался не сразу, он вырастает из фактических общественных отношений и характеризуется исключительной гибкостью, имеет свои этапы развития и национальные оттенки.

Наряду с функцией представительства, парламенты, вне зависимости от страновых различий, как правило, выполняют и ряд других функций. К ним, в частности, относятся: утверждение правительства, законотворчество и экспертиза, отбор на ведущие политические посты, в том числе в высших эшелонах исполнительной власти. Однако главное значение парламентов заключается в легитимации существующих режимов.

В диссертации подчеркивается, что парламентаризм как государственно-правовое явление присущ современной государственности. При этом для него характерны два основополагающих признака – наличие парламента, сформированного на основе принципа народовластия, и организация функционирования органов государственной власти на основе принципа разделения властей, гарантирующего их самостоятельность при реализации предоставленных им полномочий.

Содержание парламентаризма в значительной мере определяется не столько нормативно закрепленным местом парламента в системе органов государственной власти и его ролью в решении социально значимых вопросов, сколько уровнем народного самосознания.

В диссертации дается анализ основных типологий парламентов, основанных на выделении различных критериев.

По характеру отношений с исполнительной властью принято выделять: доминирующие, автономные, ограниченно автономные, подчиненные и полностью подчиненные парламенты.

По степени инициирования законодательных предложений выделяют активные, реактивные, маргинальные и минимальные парламенты.

Ряд типологий парламентов связан с доминирующим подходом к реализации ими функции представительства. Во-первых, речь может идти о доминирующем представительстве территорий, партий, интересов или функциональных сфер. Характер представительства во многом зависит от избирательной системы. Так, в случае пропорционального представительства доминирует представительство партий и интересов, при мажоритарном – представительство территорий. Во-вторых, в зависимости от специфики функционирования политической системы и доминирующей в обществе политической культуры члены парламента могут выступать в четырех основных ролях: «слуг избирателей», «опекунов народа», «проводников воли партий», «зеркала общества».

Очевидные различия существуют между парламентами по целому ряду формальных характеристик, главными из которых являются следующие:

- количество членов;
- число палат;
- наличие системы комитетов и их относительная сила.

Именно эта последняя формальная характеристика является ключевым различием между «болтающим» и «работающим» парламентом, поскольку наличие сильных постоянных комитетов является наиболее эффективным инструментом, позволяющим парламентам оказывать воздействие на исполнительную власть и осуществлять контроль над ней.

Различия между парламентами связано и с доминированием той или иной модели голосования. На основе эмпирического исследования, проведенного Г. Левенбургом и С. Паттерсоном, было выделено три таких модели: индивидуалистическая, «правительство против оппозиции» и коалиционная.

Таким образом, специфика парламентаризма в отдельной, конкретно взятой стране, в первую очередь, определяется характером существующей в ней государственности, а именно:

- приоритетными функциями;
- политическим режимом;
- формой правления;
- формой национально-государственного и административно - территориального устройства;
- социально-экономической, классовой природой;
- устойчивостью политической жизни.

Особые черты, как показывает, политическая практика парламентаризм приобретает в условиях федеративного государства. Этому вопросу посвящен *второй параграф «Специфика парламентаризма в условиях федерализма».*

Для функционирования любого федеративного государства характерно признание двух основополагающих принципов: отражение разнообразия посредством реализации конституционно закрепленного разделения властей по вертикали, позволяющего осуществлять самоуправление составляющих федерацию субъектов в

определенных сферах компетенции, и существование совместных федеральных органов управления, которые обеспечивают единство государства. Эти совместные государственные институты для того, чтобы пользоваться поддержкой граждан в различных субъектах федерации, должны отвечать как минимум двум критериям:

- адекватно представлять внутренне присущее федеративному государству разнообразие;
- обеспечивать эффективность в принятии решений на уровне федерации.

Именно эти принципы и лежат, как правило, в основании федерального парламента, который практически повсеместно состоит из двух палат, одна из которых призвана выражать и защищать интересы образующих федерацию административно-территориальных единиц. Это обусловлено двойственным характером представительства в демократически организованных федеративных государствах – представительства не только отдельных граждан, но и регионов.

Наряду с бикамерализмом общенационального парламента наиболее важной отличительной характеристикой парламентаризма в условиях федеративного государства является наличие системы парламента субъектов федерации – региональных легислатур.

Поскольку федерализм представляет собой политическую организацию, при которой государственное управление разделено между региональными и центральным правительством таким образом, что каждый из уровней управления имеет право принимать окончательные решения по определенным видам деятельности, то существует необходимость разделения и законотворческой деятельности, а также других функций парламентаризма между центром и регионами.

Этот общий принцип по-разному реализуется в практике государственного управления, в результате чего соотношение политической силы федерального и региональных парламента может сильно отличаться в зависимости от страны.

На основе анализа мирового опыта функционирования региональных легислатур делается вывод о существовании двух базовых подходов. Во многих федерациях, особенно имеющих прочные англо-саксонские традиции, каждый уровень управления обладает законодательной и исполнительной властью в одних и тех же сферах компетенции.

В европейских федерациях, прежде всего в Швейцарии, Австрии и Германии, чаще встречается вариант, когда административная ответственность не совпадает с законодательной властью. На уровень исполнительных органов субъектов федерации достаточно часто передается реализация положений федеральных законов. Это позволяет федеральным парламентам принимать широкий спектр законов, унифицирующих ситуацию по всей территории страны, оставляя правительствам субъектов федерации возможность в процессе реализации законов на практике адаптировать их к особенностям жизни конкретного региона. В этом случае требуется значительно большая степень кооперации между центром и субъектами федерации.

С точки зрения распределения законодательной власти в условиях федерализма выделяется три основных варианта:

- Исключительная законодательная власть – власть по соответствующим сферам компетенции принадлежит либо центру, либо субъектам федерации.
- Совместная законодательная власть – в сферах совместного ведения власть осуществляется парламентами обоих уровней.
- Резидуальная (остаточная) законодательная власть – в тех случаях, когда в конституции отсутствуют четкие указания на то, какому уровню принадлежит компетенция по определенному вопросу, законодательная власть может по умолчанию принадлежать либо федеральному, либо региональным парламентам.

Конституционное разделение законодательной власти дает общее представление о характере законотворчества в том или ином федеративном государстве. Однако в действительности многое зависит от того, как на данном конкретном этапе времени складываются отношения между центром и регионами, какова их роль и удельный вес в общем политическом процессе в стране.

Особое внимание в диссертации уделено опыту функционирования региональных парламентов в условиях стабильных демократических режимов США и ФРГ, что позволяет сделать вывод о том, что в развитых федерациях основной механизм связан с разграничением полномочий: каждый уровень власти имеет свою компетенцию и работает в рамках очерченного правового поля, взаимодействуя друг с другом по предметам совместного ведения. Такова идеальная модель деления государственной власти на два взаимодополняющих уровня.

Однако в странах, где уровень политической стабильности ниже, где сильнее развит сепаратизм, существует потребность в специальных методах контроля за региональной выборной властью. К этому по другим причинам приходят и более либеральные, но в то же время унитарные государства, где центр обеспечивает более жесткую субординацию управленческих уровней.

В результате сама структура региональной власти часто отражает баланс между интересами центра и регионов. Возникает характерный дуализм региональной власти, в которой на одном уровне представлены институты, подконтрольные центру, и институты выборного самоуправления. В этой связи особое внимание в диссертации уделено анализу индо-пакистанской модели «управляемого федерализма» и специфике механизмов федерального вмешательства в отношении выборной региональной власти, наличие которых при редкости применения тем не менее характерно для большинства федераций.

На основе анализа зарубежного опыта делается вывод о том, что электоральные и правительственные практики, связанные с региональными парламентами, объединяют сообщества в артикуляции общей социо-культурной и политической идентичности, соединяют гражданское общество и политические институты в деятельности по созданию системы общественной самоорганизации. Формируемая таким образом общественная фактура является, пожалуй, самым фундаментальным фактором стабильности и жизнеспособности федеративных систем, придавая им органичный характер общественного порядка, основанного на «восходящих» процессах социального действия.

Вторая глава **«ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ»** посвящена анализу опыта становления и развития регионального парламентаризма в Российской Федерации.

В *первом параграфе «Основные этапы развития регионального парламентаризма в Российской Федерации»* отмечается неразрывная связь его генезиса со спецификой формирования и исторически сложившейся природой российской государственности, для которой, с одной стороны, был характерен феномен сверхцентрализации, с другой - концентрация властных полномочий в руках исполнительной власти.

В диссертации дается анализ основных политико-правовых изменений, происходивших в системе региональной власти, на протяжении последних десятилетий - от советской до современной модели. При этом подчеркивается, что в условиях формирования и функционирования различных региональных политических режимов существовали и значительные отличия в реальной силе легислатур субъектов федерации.

В тех регионах, где был достигнут консенсус между различными группами местной элиты, распределившими функции и роли в соответствии с их реальным политическим и экономическим потенциалом, и была завершена институционализация политических отношений, удалось выработать и законодательно закрепить достаточно сбалансированные модели институциональной организации. В диссертации в связи с этим приводится в качестве примера Устав, принятый 25 ноября 1994 года Свердловской областной думой и оцененный в качестве «эталонного» представителями федеральных властей.

Во *втором параграфе «Политико-правовые основы регионального парламентаризма в современной России»* дается анализ современного положения регионального парламентаризма в системе федеративного государства.

Особое внимание уделено Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», играющему ключевую роль в качестве правовой основы для легислатур субъектов РФ.

Несмотря на то, что в тексте данного закона отсутствует наименование «парламент» по отношению к законодательным органам субъектов федерации, в диссертации обосновывается правомочность использования данного термина.

Представительный орган субъекта федерации, во-первых, является органом государственной власти. Во-вторых, парламент выполняет важнейшую функцию - принятие законов. Он наделяется для этого соответствующей компетенцией, реализовать которую никакой другой орган не может. Представительный орган любого субъекта РФ обладает правом принятия законов в соответствии с установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. На региональном уровне его компетенция определяется уставом (конституцией республики). В числе важнейших полномочий - утверждение бюджета региона и отчета о его исполнении.

В-третьих, деятельность представительного органа региона осуществляется на основе принципа «разделения властей». Проявлениями этого принципа является участие парламента в назначении на ключевые должности высшего исполнитель-

ного органа государственной власти; возможность выражения недоверия исполнительному органу; осуществление парламентского контроля.

В-четвертых, региональным представительным органам присущи формы и методы парламентской деятельности. Работа представительного органа осуществляется на пленарных заседаниях и постоянных комиссиях. Организуются парламентские слушания и депутатские запросы, заслушивается информация о работе исполнительного органа государственной власти. Достаточно сложным является законодательный процесс, который протекает по классическим парламентским канонам. Определяется круг субъектов законодательной инициативы, закрепляется процедура обсуждения законопроекта, принятия (три чтения), подписания и обнародования закона.

В диссертации подчеркивается, что организация парламентов республик, краев и областей не может быть универсальной, поскольку Конституция РФ предоставила субъектам право самостоятельно определять систему и структуру органов государственной власти. Вместе с тем не может быть и существенных различий в силу того, что общие начала взаимоотношений ветвей государственной власти субъектов РФ определены Федеральной Конституцией, решениями Конституционного Суда РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В диссертации дается анализ тем наиболее существенным различиям, которые существуют между парламентами различных российских регионов.

При этом обосновывается вывод о том, что парламентское начало в деятельности региональных legislatures после 2004 года в определенной степени усилилось. Это связано с рядом законодательных изменений, осуществленных на федеральном уровне.

Наличие правового фундамента организации и деятельности региональных парламентов, однако, не означает четкого определения их политической роли в современной России. Можно только предполагать, каким образом серьезное изменение «правил игры» в результате последних реформ скажется на усилении их власти и политического влияния. Бесспорно, что региональные парламенты остаются последним публичным институтом на уровне субъекта федерации, обладающим демократической легитимностью и потенциально последней «площадкой» для заявления и защиты интересов его населения, однако этот потенциал задействовать не так уж просто. Дело в том, что в большинстве субъектов РФ уже в 90-ые годы в них стали доминировать административные начальники, представители бизнеса и хозяйственные руководители, использовавших депутатский статус для установления тесных связей с администрацией и контроля над процессом принятия региональных законодательных актов нередко во имя достижения своих узкокорыстных целей и решения собственных проблем. Отсюда отмечаемая многими исследователями тенденция к превращению региональных парламентов из элемента системы разделения властей в «сильный орган лоббирования», используемый ограниченным кругом групп интересов, обладающих значительными ресурсами давления.

Несмотря на то, что сила региональных парламентов в значительной степени зависит от общих процессов, происходящих в государстве, от специфики функцио-

нирования всей системы федеративных отношений, на практике политическая роль региональных legislatures в различных субъектах федерации может отличаться весьма значительно, что является отражением специфических особенностей конкретного региона, характера его политической жизни.

Третья глава «РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ПРИМЕРЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ» посвящена анализу процесса становления и развития регионального парламента конкретного субъекта РФ.

В первом параграфе *«Этапы становления и развития регионального парламентаризма в Ленинградской области»* подчеркивается необходимость обратить внимание на общие, особенные и единичные характеристики данной legislatures.

В диссертации выделены основные характеристики Ленинградской области, которые оказывают влияние на функционирование системы региональной власти, в целом, и регионального парламента, в частности.

При этом подчеркивается, что Ленинградская область представляет собой один из наиболее специфических регионов России.

Во-первых, Ленинградская область играет важную геополитическую роль для современной России. Именно здесь проходит государственная граница с Эстонией и Финляндией, а, следовательно, и с Европейским Союзом, членами которого являются эти два государства.

Во-вторых, как это указано в статье 13 Устава Ленинградской области «Местом нахождения высших органов государственной власти Ленинградской области является город Санкт-Петербург», однако, как известно, Санкт-Петербург административно в ее состав не входит, а образует самостоятельный субъект Российской Федерации. Таким образом, подобно Московской области, она представляет собой своего рода «регион-бублик».

В-третьих, через область идет транзит разнообразных грузов и грузопотоков, поэтому федеральные власти заинтересованы в строительстве портов, авто- и железных дорог. Кроме того, территория Ленинградской области не обделена и природными богатствами. Здесь находятся имеющие стратегическое значение для страны нефтеналивной порт Приморск и угольный терминал – порт для сухогрузов Усть-Луга.

В-четвертых, в области нет ни одного собственно областного крупного города.

В-пятых, социально-экономическое развитие Ленинградской области крайне неравномерно.

В-шестых, область отличается «промывным» миграционным режимом – местные уроженцы составляют менее половины ее населения, а из родившихся в области почти две пятых живут за ее пределами.

Все эти специфические особенности Ленинградской области как субъекта Российской Федерации, не могли не отразиться на характере политических процессов, протекающих на ее территории.

Прежде всего, отмечается достаточно тесная взаимозависимость не только в социально-экономическом, но и в политическом плане Ленинградской области и Санкт-Петербурга. Одновременно в силу разобщенности и разрозненности отдель-

ных «кусков» области основная часть населения плохо себе представляет общую ситуацию в регионе, которая осознается практически только на уровне областных органов власти. Отсюда вытекает и замкнутость местных элит.

С учетом этих специфических особенностей и определяется место и роль регионального парламента в той политической системе, которая сложилась в данном субъекте Российской Федерации.

В диссертации дается анализ тех изменений, которые происходили за время существования Законодательного собрания (ЗС). Его состав менялся четыре раза. При этом менялись сроки полномочий и количественный состав Законодательного собрания, а также система выборов. Соответственно происходили и серьезные изменения в качественном составе депутатского корпуса, которые детально рассматриваются в работе.

Центральное внимание уделено анализу политической составляющей формирования депутатского корпуса Законодательного собрания в результате проходивших в разные годы выборов. Это позволило сделать вывод о том, что эволюция формирования состава Законодательного собрания Ленинградской области отразила общую тенденцию к усилению партийного начала (пусть в значительной степени и формального) в российском парламентаризме, как на федеральном, так и на региональном уровне. Это, однако, не привело к «вымыванию» лоббизма, основанного на территориальных и групповых интересах.

Во *втором параграфе «Роль организационной структуры в обеспечении эффективности деятельности ЗС Ленинградской области»* подчеркивается, что региональный парламент, сформированный в результате выборов, представляет собой сложную организацию, от структурного оформления которой в значительной степени зависит эффективность выполнения депутатами своих функций.

С целью анализа политической составляющей работы регионального парламента особое внимание уделено фигуре председателя и характеру его взаимоотношений с депутатами, с одной стороны, и с главой исполнительной власти региона – с другой.

При всей значимости фигуры председателя, призванного организовывать работу ЗС, крайне важно то, каким образом организована работа самих депутатов. Исходя из этого, в диссертации подробно анализируется специфика таких двух важнейших составляющих структуры регионального парламента, как комиссии и фракции.

Как и в других органах власти, эффективность деятельности депутатов в значительной степени зависит от качества работы аппарата Законодательного собрания.

Особое внимание в диссертации уделено анализу эффективности деятельности ряда организаций, функционирующих при нем, а именно:

- Контрольно-счетной палаты,
- Экспертно-консультативного совета,
- Совета представительных органов муниципальных образований,
- Общественной молодежной палаты,
- Совета предпринимателей

В целом, делается вывод о том, что структура Законодательного собрания Ленинградской области представляется достаточно гибкой, логичной и соответст-

вующей целям деятельности регионального парламента. С течением времени она изменяется, адаптируясь к внешней среде и приспособляясь под решение новых задач. В то же время остается нерешенным вопрос об уравнивании статуса всех депутатов, часть из которых не работает в парламенте на постоянной основе. С учетом их занятости по основному месту работы, часто в роли руководителей, их депутатская деятельность ограничена.

В *третьем параграфе «Основные направления деятельности Законодательного собрания Ленинградской области: проблема реализации базовых функций»* оценивается степень эффективности работы регионального парламента в различных сферах.

По определению центральным направлением в деятельности любого регионального парламента является законотворческая, однако, как и в других легислатурах субъектов РФ, в Ленинградской области с самого начала доминировал стиль принятия законов, при котором большинство законопроектов вносятся администрацией, и если встречаются замечания со стороны депутатов, то, как правило, все-таки принимаются без принципиальных изменений, «чтобы не затягивать принятие жизненно важных законов».

В то же время в диссертации на конкретных примерах показано, что законопроекты, предложенные администрацией, нередко вызвали и серьезную критику со стороны депутатов.

Для сравнения законодательной деятельности депутатского корпуса различных созывов необходимо учитывать условия, в которых они работали. Так, законотворчество третьего созыва, особенно во второй половине срока, совпало с серьезными изменениями, произошедшими в обществе. Реформа местного самоуправления внесла значительные коррективы в организацию работы всех органов власти всех уровней - федерального, регионального и местного. Значительное влияние оказали и другие реформы и новшества, которые тоже прошли в этот период, - монетизация льгот, реформирование жилищно-коммунального комплекса, четыре национальных проекта.

Менялись и приоритетные сферы законотворчества. На начальном этапе в центре внимания региональных законодателей были общие вопросы организации деятельности органов власти в регионе, затем центр тяжести переместился на регулирование инвестиционной активности, в настоящее же время больше принимаются законы социальной направленности.

В целом, интенсивность законодательной деятельности с каждым созывом регионального парламента возрастала. Так, за три с половиной года функционирования первого состава депутатов было принято 166 областных законов (в среднем в год – 47,4), второго состава – 218 (в среднем в год – 56), третьего состава – уже 740 (в среднем в год – 134,5)¹.

Конечно, само качество принимаемых законов не всегда находилось на высоком уровне. Чаще всего это происходило не из-за низкой компетентности депутатов, а из-за конъюнктурных политических соображений, нежелания ссориться с администрацией области или из-за успеха лоббистов.

¹ Паспорт Законодательного Собрания Ленинградской области [Электронный ресурс] - Режим доступа <http://www.lenoblzaks.ru/> свободный

Большое значение придается работе над проектами федеральных законов, отсюда - обращения к Президенту и Председателю Правительства Российской Федерации, а также в Федеральное Собрание РФ с различными предложениями по принятию новых федеральных законов, внесению изменений и дополнений в существующую законодательную базу.

Таким образом, в целом, можно сделать вывод о достаточно успешной реализации Законодательным собранием Ленинградской области функции законотворчества.

Наряду с законотворчеством важнейшей функцией парламента, в том числе регионального, является контроль за исполнительной властью.

Традиционно одной из достаточно действенных форм парламентского контроля в мировой практике является создание временных следственных или следственно-ревизионных комиссий. Широко этот инструмент используется и в ЗС Ленинградской области на протяжении всего срока его деятельности. Контрольная деятельность осуществляется и постоянными комиссиями ЗС. Они обладают теми же полномочиями по запросу документов и материалов и приглашению на свои заседания должностных лиц, что и временные комиссии. Однако надо учитывать тот факт, что, если временные комиссии сосредоточиваются на проверках фактов и изучении конкретной ситуации, то задачи, стоящие перед постоянными намного шире и разнообразнее. Именно комиссии организуют проведение парламентских слушаний, в рамках которых также осуществляется функция контроля, особенно тогда, когда речь идет об исполнении бюджета, ходе приватизации, применении ранее принятых региональных законов и т.п.

Широко распространены и такие формы контроля, как депутатские запросы. К специфическим формам контроля, реализуемым в деятельности Законодательного Собрания Ленинградской области, можно отнести и оформление решения о недоверии (доверии) Губернатору Ленинградской области, и, конечно, бюджетный контроль

Особое место в системе парламентского контроля занимает Контрольно-счетная палата (КСП) Ленинградской области.

Одной из важнейших функций регионального парламента в Российской Федерации является его участие в формировании верхней палаты Федерального Собрания РФ – Совета Федерации.

Интересно отметить, что если с подтверждением полномочий кандидатов в члены Совета Федерации от исполнительной власти у Законодательного собрания Ленинградской области проблем практически не возникало, то вокруг кандидатуры члена Совета Федерации от самого Законодательного собрания, как продемонстрировано в диссертации, в ряде случаев складывались скандальные ситуации.

Наконец, нужно отметить еще одну функцию регионального парламента – отбор и продвижение кадров. В этом плане эффективность ЗС Ленинградской области можно оценить достаточно высоко.

В «Заключении» содержатся выводы и рекомендации по итогам проведенного исследования.

Наряду с бикамерализмом общенационального парламента наиболее важной отличительной характеристикой парламентаризма в условиях федеративного госу-

дарства является наличие системы парламентов субъектов федерации – региональных legislatures.

При обязательности самого факта разделения законодательных функций между федеральным парламентом и legislatures субъектов федерации, формы реализации этого принципа различаются весьма существенно в зависимости от следующих факторов:

- путей создания федерации (объединение государств или федерализация унитарного государства);
- избранной модели федерализма;
- соотношения сил между центром и регионами на момент закрепления разделения сфер законодательной компетенции;
- степени влияния парламента как высшего законодательного и представительного органа на принятие политических решений в данной конкретно-исторической ситуации;
- особенностей конкретного этапа развития федерализма в той или иной стране.

Общие характеристики присущи всем региональным парламентам федеративных государств и производны от самой природы этого политического феномена.

Особенности законодательных органов субъектов Российской Федерации определяются спецификой эволюции федерализма в нашей стране, в целом, и конкретными его параметрами в определенный период времени. Так, региональный парламентаризм в Российской Федерации неразрывно связан со спецификой формирования и исторически сложившейся природой российской государственности, характеризующейся сверхцентрализацией и концентрацией властных полномочий в руках исполнительной власти.

Наконец, единичные проявления являются результатом уникальной совокупности внешних и внутренних факторов политической жизни конкретного региона. Именно исходя из этой посылки, в диссертации дан анализ становления и развития регионального парламентаризма в Ленинградской области.

Взяв за основу типологию парламентов, рассмотренную в первой главе, в «Заключении» делается вывод о том, что на современном этапе Законодательное собрание Ленинградской области представляет собой подчиненный, маргинальный парламент с равным представительством партий и интересов, с одной стороны, и территорий, с другой. В силу специфики функционирования политической системы и доминирующей политической культуры члены ЗСа выступают, главным образом, в роли «проводников воли партий» и «опекунов народа». С точки зрения характера голосования, можно говорить об определенном тяготении к коалиционной модели.

В то же время благодаря наличию системы комитетов и их относительной силе можно констатировать, что в данном случае речь идет о «работающем» парламенте, имеющем возможность (хоть и ограниченную доминирующей в стране «вертикалью власти» и спецификой российской политической культуры) оказывать влияние на исполнительную власть и осуществлять определенный контроль над ней.

На данном этапе региональный парламентаризм в России еще не сложился как система представительства интересов широких слоев населения. Этот факт объясняется тем, что его становление происходит в крайне сжатые сроки и в условиях крайне слабого и неразвитого гражданского общества. Более того, стратегия взаимодействия исполнительной власти с парламентом как ключевым элементом парламентаризма позиционируется на глобальном снижении значения функций последнего и сведению их к законодательной деятельности зачастую в ущерб представительской работе.

В отличие от региональных парламентов развитых стран с глубоко укоренившимися демократическими традициями, российский парламентаризм имеет более низкий социально-политический статус. Именно он проявляется в ограничениях в характере использования и реализации конституционных полномочий. Сам факт наличия представительного и законодательного органа еще не означает автоматического наличия парламентаризма как особого социального и политического института самоорганизации общества.

Среди первоочередных задач, решение которых способствовало бы повышению роли парламентских структур в российской политической системе, в диссертации выделяются следующие:

- повышение эффективности законодательного процесса;
- усиление результативности в реализации принятых законов;
- более тесное взаимодействие между различными ветвями власти;
- совершенствование законодательной техники и планирования;
- всестороннее расширение связей между депутатами и избирателями;
- дальнейшее развитие и обновление всей законодательной базы государства и общества.

Для того чтобы региональная демократия в России развивалась, в регионах должны существовать и оппозиционная пресса, и реально действующие партийные структуры и, самое главное, независимая сильная законодательная власть.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Борисовская Н.В. Современный Российский парламентаризм: эволюция взглядов и тенденции развития (статья) // Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А.И. Герцена. №32 (70): Аспирантские тетради. Ч.1. (Общественные и гуманитарные науки): Научный журнал.- СПб., 2008 (июль). С. 408., 78-84.- 0,5 п.л.
2. Борисовская Н.В. Многопартийность как необходимое условие современного парламентаризма (статья) // Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А.И. Герцена. №124: Научный журнал.- СПб., 2010 (октябрь). С. 427., 320-324.- 0,25 п.л.
3. Борисовская Н.В. Политико-правовые основы регионального парламентаризма в современной России (статья) // Мир юридической науки. 2011 (май). № 5. С.91., 23-28. - 0,5 п.л.
4. Борисовская Н.В. , Волкова Е.С. Государство, региональная экономика: специфика взаимоотношений в условиях современных социально - рыночных отношений (статья) // Материалы первой областной НПК студентов СПО и

- учащихся НПО «Молодежь и наука XXI века. Моя профессиональная успешность». СПб.: ЛОИРО, 2008 (29 февраля), СПб.: ООО «АНТТ-принт». С.196., 163-166. -0,2 п.л./0,1 п.л.
5. Борисовская Н.В. Парламентская деятельность субъекта федерации на примере Законодательного собрания Ленинградской области (статья) //Личность, общество и образование в изменяющемся мире: Межвуз. Сб.науч.тр., посвященный Году учителя–СПб.: ЛОИРО, 2010 (19 мая). С.441., 384-387. – 0,15 п.л.
 6. Борисовская Н.В. Роль регионального молодежного парламентаризма в повышении правовой и политической культуры современной молодежи (статья) // Межвуз. Сб. науч.тр. Вып.12.-СПб.:ООО Изд. «Герда», 2010 (апрель). С.181., 37-49. -0,75 п.л.
 7. Борисовская Н.В. Региональный молодежный парламентаризм как форма правового воспитания (статья) //Педагогический поиск: проблемы и пути решения. Материалы VI НПК «Школы молодого ученого». СПб.:ЛОИРО,2010 (апрель). С. 134., 78-81. - 0,2 п.л.
 8. Борисовская Н.В. О проблеме соотношения классического парламентаризма и постсоветского парламентаризма (статья)//Казанская наука. №3.2010.-Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом,2010 (май). С.303., 280-284. - 0,31 п.л.
 9. Борисовская Н.В. Значение и роль политических партий в современном демократическом обществе (статья) // Казанская наука. №4.2010.-Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом,2010 (июнь). С.223., 205-210. -0,37 п.л.
 10. Борисовская Н.В. Сравнительный анализ демократических выборов: история и современность (статья) //Инновационное развитие экономики России в ХХIвеке: Межвуз. Сб. науч. тр.-СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2010 (июль). С. 264., 129-132. - 0,19 п.л.
 11. Борисовская Н.В. Опыт становления парламентаризма в России и Германии (статья) //Казанская наука. №5.2010.-Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом,2010 (июль). С. 283., 254-258. - 0,25 п.л.
 12. Борисовская Н.В. Типология парламентов по характеру взаимодействия с исполнительной властью и по функциям представительства (статья) //Казанская наука. №1. 2011 (март).-Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом. – С.507., 444-445. - 0,19 п.л.
 13. Борисовская Н.В. Основные этапы развития регионального парламентаризма в РФ (статья) // Казанская наука. №3. 2011 (май).-Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом. С. 222., 195-198. - 0,2 п.л.
 14. Борисовская Н.В. Этапы становления и развития парламента в Ленинградской области (статья) //Проблемы деятельности хозяйствующих субъектов современной России. //Межвуз. Сб. науч.тр. Вып.13.– СПб.: Издательство ООО «АртЭго», 2010 (апрель). С.270., 92-96. – 0,25 п.л.
 15. Борисовская Н.В. Законодательное собрание Ленинградской области как орган государственной власти (статья) //Герценовские чтения 2010. Актуальные проблемы социальных наук. Часть 2. Сб. науч. и учебно-методических тр./Отв.ред. В.В.Барабанов; сост. А.Б.Николаев. – СПб., 2011 (апрель). С.232., 35-44. – 0,6 п.л.

16. Борисовская Н.В. Значение молодежного парламентского движения в формировании гражданственности (статья)//Наука. Культура. Творчество: материалы НПК – СПб.: ЛОИРО, 2011 (март). С.110., 104-108. – 0,31 п.л.
17. Борисовская Н.В. Различия формирования объема полномочий в уставах региональных legislatures России (статья)// Народное хозяйство №3, Издательство «МИИ Наука Москва», 2011 (июнь). С. 333., 63-70. - 0,5 п.л.

Подписано в печать 12.03.2012 г. Формат 60×84 1\16
Печать офсетная. Бумага офсетная. Объем: 1,5 усл. печ. л.
Тираж 100 экз. Заказ № 40.

Типография РГПУ им. А. И. Герцена
191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48