

На правах рукописи

40

**ПРЕДЫБАЙЛОВ
СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ**

**Представительная власть в субъектах Российской
Федерации: особенности формирования и
функционирования**

**Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы
и технологии**

13 ОКТ 2011

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре философии, культурологии и политологии
Негосударственного некоммерческого образовательного учреждения ВПО
«Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Буренко Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бабуркин Сергей Александрович

кандидат политических наук
Пастухова Лариса Сергеевна

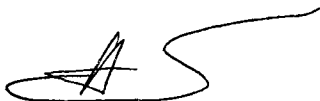
Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение ВПО
«Государственный университет управления»

Защита состоится 27 октября 2011 г. в 16 час. 30 мин. на заседании
диссертационного совета Д 521.004.03 при ННОУ ВПО «Московский
гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1,
корп. 3, зал заседаний диссертационных советов (ауд. 511).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «21» 09.2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Сковиков А.К.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в последние годы в политической системе российского общества стали нарастать симптомы застоя. Они проявляются в том, что всё больше падает уровень политической конкуренции, институты власти утрачивают прозрачность и отзывчивость в отношении к людям, снижается качество народного представительства.

Эти нарастающие тенденции становятся тормозом на пути динамичного развития страны, превращаются в фактор стагнации. Озабоченность складывающейся ситуацией высказал Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, подчеркнув, что «...главная наша задача, задача любой демократии, – повысить качество народного представительства»¹. Противоречивые процессы в общественной жизни, с одной стороны, стабилизация политической системы, и, с другой стороны, усиление застойных явлений, требуют повышенного внимания исследователей.

Значимость исследования вызвана тем, что Россия – федеративное государство. Политические процессы и институты на уровне субъектов РФ наиболее приближены к нуждам и потребностям граждан, имеют свои особенности. Поэтому успехи или неудачи модернизации российского общества непосредственно зависят от того, как функционируют институты власти на уровне её субъектов². Вместе с тем, здесь также проявляются неблагоприятные тенденции, нарастает монополизация властных ресурсов, особенно в высших органах представительной власти, в парламентах субъектов РФ.

За почти двадцатилетний период своего функционирования, парламенты субъектов РФ накопили достаточный объем фактического материала, который побуждает к научным обобщениям; обнажились проблемы, требующие теоретического анализа и поиска путей решения.

Актуальность данного исследования обусловлена и тем, что в научной литературе существенно меньше внимания уделяется исследованию парламентов как важнейших институтов представительной власти в субъектах РФ. Основная направленность научных усилий в последние десятилетия сконцентрирована на пересмыслении истории становления российского парламентаризма (1906-1917), анализе и оценке деятельности Федерального Собрания Российской Федерации с 1993 года. Поэтому совершенно обоснованно в одной из работ, посвящённых парламентаризму, говорится о том, что пристального внимания требует тематика, связанная с функционированием законодательных собраний в субъектах Российской Федерации³.

¹ Медведев Д. А. Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но идем вперед. [Электронный ресурс] // URL: <http://blog.kremlin.ru/post/119/transcript> (дата обращения: 28.11.2010).

² Модернизация как основа устойчивого развития региона // Межрегиональная научно-практическая конференция 28 июня 2010 года, г. Южно-Сахалинск. М., 2010. С. 7.

³ Парламентаризм в России и Германии. История и современность / Отв. ред. Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. М., 2006. С. 573-574.

Степень разработанности проблемы. В диссертации отмечается, что явление представительства стало привлекать внимание исследователей в период позднего Средневековья (Августин Блаженный, Фома Аквинский, Николай Кузанский). Притязания Церкви на власть обосновывались теологической идеей репрезентации личности Христа, согласно которой Церковь представляет Бога на земле, и эта идея положила начало светскому обоснованию королевской власти как представительства королевства.

Дальнейшее теоретическое развитие идея представительной власти политической получила в классических концепциях общественного договора Т. Гоббса и Ж.Ж. Руссо и др., разделения властей Дж. Локка и Ш. Монтескье, правового государства Г.В.Ф. Гегеля и И. Канта, либерализма и демократии А. Токвиля и Дж. С. Милля, теории коммунистического самоуправления К. Маркса и Ф. Энгельса.

Значительный вклад в разработку проблем представительной власти внесли труды российских ученых и общественных деятелей дореволюционного и послереволюционного периода, принадлежащих к различным идейно-политическим направлениям: Н.И. Бухарина, М.В. Вишняка, И.А. Ильина, Н.М. Коркунова, В.О. Ключевского, М.М. Ковалевского, К.Н. Леонтьева, В.И. Ленина, П.Н. Милюкова, П.И. Новгородцева, М.Я. Острогорского, К.П. Победоносцева, Л.А. Тихомирова, Б.Н. Чичерина и др.

Концепция представительной власти получила дальнейшее развитие в работах современных зарубежных авторов Г. Алмонда, Ф. Анкерсмита, Ж. Бешлера, М. Бихари, П. Бурдые, Д. Валадеса, М. Вебера, Р. Даля, А. Лейпхарта, Х. Линца, Б. Манена, А. Пшеворского, Дж. Сартори, Л. Зидентопа, Ю. Хабермаса, К. Шмитта, Й. Шумпетера и др.

Общие проблемы представительной власти и парламентаризма исследуются в работах современных отечественных исследователей и политиков: А.А. Арабаева, Т.Г. Архиповой, П.А. Астафичева, С.А. Бабуркина, А.В. Барина, Н.И. Бирюкова, О.В. Гаман-Галутвиной, Н.А. Карамышевой, Н.В. Коротковой, С.В. Масленниковой, А.В. Понеделькова, Я.А. Пляйса, Р.М. Романова и др. В исследованиях А.П. Боровикова, О.Н. Булакова, Б.В. Грызлова, В.И. Лысенко, И.П. Рыбкина, Г.А. Сатарова разрабатываются различные аспекты становления и функционирования российского парламента как основного института политического представительства.

В работах И.И. Глебовой, С.Е. Заславского, Ю.Г. Коргунока, В.Н. Краснова, А.Н. Кулика, Б.И. Макаренко, Е.Ю. Мелешкиной, Я.А. Пляйса, А.К. Сквиркова, А.И. Соловьева исследуются проблемы российских партий как важного элемента системы политического представительства.

Группы интересов и общественные организации, особенности реализации ими представительных функций исследуются в работах М. Жеребкина, И.М. Ильинского, А.И. Ковалевой, В.К. Криворученко, Н.Ю. Лапиной, В.А. Лепехина, Вал. А. Лукова, Е.Н. Масловой, А.А. Мухина, Л.С. Пастуховой, С.П. Перегудова, И.С. Семененко, И.М. Чудиновой, Д.В. Фремке, и др.

Проблемы представительной власти и парламентаризма в субъектах РФ нашли отражение в работах А.М. Автономова., М.Н. Афанасьева, П.С. Гелеранского, Г.В. Голосова, Р.Э. Гольдштейна, Д. Гончарова, А.Дахина, А.А. Захарова, Н.Ю. Лапиной, А.Е. Макарычева, Н.П. Медведева, Д.Н. Нечаева, Е.Ю. Носковой, Е.М. Орловой, Н. Распопова, Л.В. Сморгунова, Л.К. Слиски, А.Е. Чириковой, С. Щербакова и др. В исследованиях С. Барзилова, А.В. Линецкого, Н.Н. Неровной, М. Сафарова, А.А. Шугаева рассматриваются партии и партийные системы в субъектах российской федерации; выборы и избирательные системы – в исследованиях А. Журавлева, А. Иванченко, А. Кынева, А. Любарева, Б.Н. Макаренко, Н. Петрова, А. Филиппова.

Важное методологическое значение при рассмотрении теории политического представительства и его специфики в современной России имеют концептуальные подходы к проблемам власти, политики и управления, предложенные в работах В.И. Буренко, Д. Валадеса, В.Г. Ледяева, Н. Лумана, В.И. Коваленко, В.П. Макаренко, О.А. Митрошенкова, В.И. Митрохина, И.К. Харичкина, О.Ф. Шаброва, Е.Б. Шестопал, и др., а также исследования политической культуры, различные аспекты которой анализируются в работах А.С. Ахисзера, К.С. Гаджиева, Д.В. Гудименко, В.В. Ильина, А.В. Костиной, Д.С. Львова, А.С. Панарина, Ю.С. Пивоварова, А.М. Салмина, В.Ц. Худовердяна, А.И. Щербинина, Н.Г. Щербининой, А.Я. Флиера и др.

Анализ литературы позволяет сделать вывод о том что, несмотря на обилие материалов об институтах представительства и парламентаризме, проблемы представительной власти в субъектах Российской Федерации исследованы недостаточно. Немало работ, в которых рассматриваются представительная, законодательная и контрольная функции парламентов в субъектах РФ. Но в этих исследованиях представительство сводится к представительной функции парламентов и практически отсутствуют монографические и диссертационные работы, в которых бы парламенты рассматривались как представительная власть в целом, выражающая интересы общества во всех своих основных функциях и проявлениях.

Объектом исследования является представительная власть в форме областных парламентов в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают особенности осуществления представительной власти областными парламентами РФ, отношения представительства, возникающие в процессе их формирования и функционирования.

Цель диссертационной работы – исследовать состояние и особенности функционирования представительной власти в форме областных парламентов в современной России, выявить основные тенденции их развития.

Для достижения поставленной цели предполагалось решить следующие **задачи**:

- осуществить анализ основных понятий исследования: представительство, политическое представительство, представительная власть, парламент как институт представительной власти, парламентаризм;
- выявить особенности основных моделей представительства;

- раскрыть сущность и типы современных парламентов как важнейших институтов политического представительства;
- показать через анализ структуры и функций парламентов проявление их внутренней природы как институтов представительства;
- проанализировать особенности устройства и функционирования парламентов в субъектах федеративных государств (США, ФРГ, Канада и др.);
- рассмотреть эволюцию представительной власти в областных субъектах Российской Федерации;
- раскрыть структурные особенности и специфику представительства интересов на уровне областных парламентов;
- дать анализ основных направлений модернизации представительной власти в областных субъектах РФ, повышения качества народного представительства;
- рассмотреть процесс становления и институционализации представительной власти на материалах отдельного областного парламента – Сахалинской областной Думы.

Теоретико-методологическую основу исследования составили современные теории власти и политического представительства, политических систем и режимов, а также теории партий и партийных систем, выборов и электорального процесса. Кроме того, использовался методологический потенциал коммуникативной версии общества Н. Лумана, которая позволила рассматривать представительную власть как самовоспроизводящуюся систему и теории политического дискурса Ю. Хабермаса – на основе которой парламент, рассматривается как центр власти, где осуществляется коммуникация гражданского общества и вырабатываются решения для исполнительной власти. Институциональная теория С. Хантингтона позволила использовать критерии при выделении этапов в эволюции представительной власти, а системный подход Д. Истона – привлечь для исследования такие понятия и категории, как «система», «вход», «выход», «внешняя среда», «обратные связи».

В ходе исследования использовались общенаучный диалектический метод, сравнительный, исторический и системно-структурный методы, анализ и синтез.

Эмпирической базой исследования послужили федеральные законы; нормативно-правовые акты областных парламентов (уставы, регламенты, законы); результаты выборов в областные парламенты; материалы сайтов областных парламентов; данные социологических исследований ВЦИОМ, Аналитического центра Юрия Левады, центров региональных исследований при Институте социологии РАН, МГУ им. М.В. Ломоносова, а также собственные исследования, проведенные диссертантом в Сахалинской области.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

1. Показано, что политическое представительство в форме парламентаризма нельзя сводить к представительной функции парламентов. Представительство пронизывает все основные функции современных парламентов.

2. Выделены и обоснованы следующие этапы в политическом процессе эволюции представительства в российских областях как субъектах федерации: 1) создание предпосылок парламентаризма; 2) учреждение и становление парламен-

тов; 3) институционализация парламентов. Раскрыты их особенности и противоречия.

3. На основе анализа отношений областных парламентов (в процессе первых трёх созывов, 1993-2002 гг.) с исполнительной властью соответствующих субъектов РФ выявлено формирование в этот период таких типов парламентов, как: «зависимый парламент», «относительно автономный парламент», «автономный парламент».

4. Обосновано, что в процессе первых трёх избирательных циклов (1993 – 2002 гг.) в областные парламенты сформировался особый тип представительства интересов: по форме это было персональное представительство, по содержанию – представительство интересов местных кланов. Таким образом, сложился персоналистски-клановый тип областных парламентов.

5. Выявлено, что реформа (с 2003 года) партийной и избирательной систем в субъектах федерации привела к противоречивым результатам: по форме парламенты стали современными, то есть представительство интересов институализировалось как партийное представительство, но по содержанию в них в значительной мере оформляется симбиоз интересов административно-партийных и бизнес-элит.

6. Показано, что в процессе четвёртого и пятого избирательных циклов, который проходили по смешанной избирательной системе (с 2003 г.), наметилась и всё более расширялась тенденция формирования парламентов доминантного (парламент с доминирующей партией) и гегемонистского (парламент с партией-гегемоном) типов.

7. Выявлено, что объём полномочий, которым законодательно наделены областные парламенты, не используется в полной мере. В последнее десятилетие упала активность депутатов в реализации законодательной и контрольной функций, что снижает эффективность областного парламента как высшего института представительной власти.

8. На основе анализа новаций последних трёх лет (в том числе и на примере отдельного субъекта РФ), предложенных Президентом РФ и направленных на модернизацию политической системы и повышение качества народного представительства, раскрыты последствия их реализации применительно к процессу функционирования областных парламентов в Российской Федерации.

Научная новизна нашла отражение в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Парламент как основной институт современной демократии проявляет представительный статус в реализации всех своих властных функций, прежде всего законодательной и контрольной. Поэтому политическое представительство выступает не как одна из функций парламентов, а характеризует этот институт власти в целом и во всех его проявлениях.

2. Процесс эволюции представительства в российских областях прошёл путь от Советов, как органов административно-управленческого представительства, к парламентам как институтам политического представительства.

3. Преобладание на этапе становления парламентаризма (1993-2002гг.) в большинстве областных субъектов РФ зависимых парламентов свидетельствует о незавершённости процесса их институционализации на данном этапе и низкой реализации их основного предназначения как институтов общенародного представительства.

4. Персоналистски-клановый тип областных парламентов явился следствием особенностей избирательной системы периода становления парламентаризма, неразвитости партийной системы, слабости гражданского общества в целом и специфики политической культуры.

5. Парламентаризм в форме административно-партийного представительства не преодолел противоречий между тенденцией к монополизации власти в областных легислатурах и усиливающимся в период общественных трансформаций плюрализмом социальных интересов. В областных легислатурах продолжают нарастать диспропорции в репрезентации интересов значимых сегментов общества.

6. Парламенты с доминантной партией и партией-гегемоном ограничивают систему представительства интересов, сужают политический дискурс, пренебрегают согласительными процедурами, которые составляют одну из важнейших функций парламентов в условиях трансформирующихся обществ.

7. Снижение эффективности областных парламентов как институтов общенародного представительства обусловлено нарастанием в них монополизации как в структурно-организационном плане, когда все руководящие должности в комитетах занимают представители одной партии, так и процессах принятия решений, когда одна партия имеет абсолютное или конституционное большинство для принятия всех решений парламента.

8. Повышение качества народного представительства связано с преодолением монополизации в структурно-организационном дизайне и процессах принятия решений в областных парламентах. Преодоление монополизации – есть процесс перехода от доминантных и гегемонистских областных парламентов к многопартийным представительным органам. Реализация на областном уровне новаций последних лет проявляется противоречиво, но при более последовательном их осуществлении может привести к повышению качества народного представительства на уровне областных парламентов.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Выводы и полученные результаты могут быть использованы при дальнейшем исследовании тенденций развития областных парламентов как институтов представительства.

Материалы работы будут полезны в преподавании курса политологии, при разработке спецкурсов по проблемам политического представительства, особенностям функционирования областных парламентов. Материалы работы могут быть рекомендованы региональным политикам и кандидатам в депутаты областных парламентов.

1. Апробация результатов работы. Диссертация обсуждалась и была рекомендована к защите на заседании кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета. Материалы и основные результаты исследования отражены в 9 публикациях и выступлениях на конференциях:

- Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации. Вторая международная молодёжная научная конференция (Москва, 19–20 ноября 2010 г);
- XVIII научная конференция аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета (Москва, 2011 г);
- Культура информационного общества и проблемы модернизации России. Международная научная конференция (Москва, 2011 г.).

Результаты исследования прошли апробацию в педагогическом процессе. С.М. Предыбайлов разработал и читает спецкурс «Особенности формирования и функционирования представительной власти в Сахалинской области» для студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление» в Сахалинском государственном университете. Им подготовлена и опубликована программа и учебно-методические материалы по этому курсу.

Структура работы соответствует поставленной цели и задачам исследования. Работа состоит из трёх глав, объединенных в 9 параграфов, списка литературы и источников, приложения.

II. Основное содержание работы

Во **Введении** обоснована актуальность темы, раскрыта степень разработанности проблемы, сформулированы объект, предмет, цель и задачи исследования, обозначены теоретико-методологические основы и эмпирическая база диссертации, сформулированы новизна и основные положения, выносимые на защиту, показаны теоретическая и практическая значимость полученных результатов и их апробация.

В первой главе «**Теоретико-методологические проблемы исследования представительной власти как политического явления**» выявляется сущность политического представительства, анализируются его основные модели. Парламент рассматривается как важнейший институт представительной власти и в этом контексте раскрываются его основные функции и структура, проблемы измерения его эффективности.

В параграфе **1.1. «Сущность и модели политического представительства»** выявляется методологический потенциал понятия «политическое представительство» как основной категории исследования, показано, что представительство пронизывает всю систему общественных отношений, отмечено, что представительство как политический институт – это явление Нового времени, тесно связанное с конкретно-историческим контекстом, совокупностью экономических, политических и духовных преобразований этого периода.

В диссертации показано, что в основе научного понимания политического представительства лежит осмысление политики как особой общественной деятельности. Существенным признаком политики как категории политической науки

выступает «общий принцип, который дает возможность квалификации употребления понятия политики. Этот принцип есть понятие выбора»⁵ А выбор может осуществлять свободный субъект общественных отношений. Политическое представительство является одним из способов реализации гражданином своих политических прав, становление его в качестве политического субъекта. В данном случае – это право выбора своего представителя в органы государственной власти. Таким образом, понимание политического представительства в диссертации основано на осмыслении политики как деятельности, раскрываемой категориями «свобода» и «выбор». Следовательно, соответствие таким критериям как свобода и право выбора своих представителей в сфере отношений, связанных с осуществлением власти на уровне общества или крупных социальных общностей делают представительство политическим. Это важно подчеркнуть, поскольку часто политическое представительство смешивают с другими видами представительства, не имеющими политического содержания, например, с административно-бюрократическим.

Более глубокое понимание политического представительства требует рассмотреть теоретические модели представительства. Разработка моделей представительства направлена на поиски наиболее эффективных механизмов выражения интересов общества и его различных групп их представителями. К настоящему времени сложилось несколько концепций или моделей представительства, которые по-разному трактуют эффективность взаимосвязи граждан и их представителей. В диссертации они сведены к двум основным конкурирующим моделям: сходства и замещения.

Согласно модели представительства как сходства, взгляды представителей электората должны быть такими же, как взгляды и интересы самого электората, а парламент должен быть миниатюрой социума. Согласно этой модели представительства социальное подобие или сходство является одной из существенных гарантий того, что представители народа будут выражать интересы народа. На практике эта модель дополняется императивным мандатом как ещё одним механизмом, побуждающим представителей общества выражать интересы различных слоёв и общества в целом.

Примерно так, по модели сходства, формировались Советы народных депутатов СССР и представительные органы в других странах социализма. По сути, административное назначение депутатов и их подчинённость вышестоящим партийным органам позволяют характеризовать эту разновидность представительства как административно-управленческое представительство.

Вторая модель – модель представительства как замещения предполагает действия от «имени кого-либо» или «по поручению». Согласно этой модели парламент должен быть зависим от народа и в то же время депутат свободен в выражении своих взглядов, имеет возможность творчески осуществлять политическую программу во имя народа и в его интересах.

Данная модель предполагает, что зависимость представителей от народа обеспечивается регулярными выборами, а также правом избирателей в период между выборами выражать свое недовольство деятельностью представителей через

⁵ Денкэн Ж.-М. Политическая наука. М., 1993. С. 30.

свободные СМИ, оппозиционные партии, ассоциации гражданского общества и тем самым влиять на своих депутатов.

В диссертации делается вывод, что из двух рассмотренных концепций, наиболее обоснованной и соответствующей потребностям современного динамичного политического процесса является концепция «замещения». Она в большей степени учитывает специфику современного общества, переходящего в информационную, постиндустриальную фазу своего развития, в котором ведущим ресурсом власти становится знание, способность к прогнозированию, предвидению процесса разворачивания политических событий. Однако в работе показано, что модель замещения (и при наличии регулярных выборов) включает в себе опасность деформации представительства. В условиях слабого развития гражданского общества, при господстве патерналистской культуры модель замещения, обеспечивая представителям народа «зазор для творчества», открывает широкий простор для использования ресурсов представительной власти различными силами в узкокорпоративных и личных интересах. Поэтому для российских условий столь важно разрабатывать механизмы сочетания двух моделей представительства: чтобы депутаты имели широкие возможности творчески проявлять свой опыт и знания (модель замещения) и чтобы они вынуждены были быть ответственными и разделять предпочтения граждан (модель схождения).

В параграфе 1.2. «Парламент как высший институт представительной власти» показано, что политическое представительство окончательно институализируется с разделением властей, с его обособлением в отдельный институт – парламент, который обладает властными полномочиями. Значимость парламента заключается в том, что он является органом, где выявляются нужды народа и его требования, обсуждаются мнения, касающиеся государственных вопросов, принимаются законы жизнедеятельности общества.

Под понятием «парламент» в диссертации понимается высший коллективный орган представительной власти, созданный на основе всеобщего и тайного голосования, в котором представители различных интересов и взглядов открыто и гласно обсуждают наиболее важные проблемы общества. В результате обсуждения и достигнутых компромиссов парламент принимает законы в интересах всего общества и осуществляет контроль над их исполнением.

В практической деятельности современных парламентов в той или иной мере: во-первых, представлены интересы основных сегментов общества; во-вторых, через депутатские фракции, группы и отдельных депутатов происходит согласование групповых интересов; в-третьих, вырабатывается общенародный интерес; и, наконец, в деятельности парламента вырабатывается общегосударственная политика и осуществляется представительство интересов личности, общества и государства на международной арене.

Содержание и характер представительства интересов в современном парламенте отличаются комплексностью, поскольку в парламентах взаимодействует целый спектр разновидностей и уровней представительства. Важнейшие из них – территориальное представительство, партийное представительство, корпоративное или функциональное представительство, этническое представительство, общена-

циональное (общенародное). Специфика парламентского представительства заключается в том, что это единственный политический институт, в котором народ представлен не только в целом, но и в многообразии его наиболее значимых интересов. Именно поэтому роль и место парламента в той или иной политической системе рассматривается как важнейшее измерение её демократичности, её способности представлять интересы самых широких слоёв населения.

В диссертации отмечено, что парламент нельзя рассматривать как политический институт, заведомо осуществляющий в соответствии со своими функциями политику в интересах народа. Политику осуществляют определённые группы и лица, образовавшие депутатский корпус, обладающие различными ресурсами власти и влияния, действующие в конкретной культурной и институционально среде. К искажению или деформации представительства интересов в парламентах приводят многие факторы, анализ которых представлен в данном параграфе.

Роль парламента в политической системе во многом зависит от конституционного устройства власти, полномочий органов власти и взаимоотношений между ними (федеральных органов власти и власти субъектов федеративных государств). Соотношение статусов законодательной и исполнительной властей в значительной мере определяют возможности парламента как институтов представительства. Особенности соотношения парламента с исполнительной властью позволяют выделять различные типы парламента.

Анализ существующих в современной научной литературе типологий парламента позволил диссертанту сделать вывод, что наиболее продуктивным при исследовании представительной власти в субъектах Российской Федерации является выделение трех типов парламента: «автономные парламента», «относительно автономные» и «зависимые парламента».

В диссертации показано, что российское политическое устройство нельзя относить к парламентским республикам, в которых парламент занимает преобладающее, системообразующее место. Несмотря на это к российскому политическому процессу применимо понятие «парламентаризм». Парламент может не играть *преобладающей* роли, но при этом занимать *привилегированное* положение в системе разделения властей. Важнейшим признаком привилегированного положения парламента и тем самым парламентаризма является контроль деятельности правительства. Этот контроль осуществляется по-разному в парламентских и президентских республиках, но он является определяющей чертой парламентаризма и именно в нем находит свое выражение привилегированное положение парламента. К предметам ведения Государственной Думы ФС РФ (статья 103) отнесены контрольные функции в отношении исполнительной власти, установлена конституционная норма, обязывающая Правительство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом. И в субъектах РФ глава исполнительной власти отчитывается перед парламентом данного субъекта. С учетом этого положения к российской политической системе вполне применимо понятие «парламентаризм». Вместе с тем, анализируя современную литературу, диссертант придерживается выводов о том, что в 90-е годы XX века Государственная Дума занимала автоном-

ную позицию, сформировалась как вполне самостоятельный орган власти, оппонирующий Президенту РФ в условиях ухудшающейся социально-экономической ситуации. Но в последнее десятилетие превратилась в зависимый орган, потеряла свою самостоятельную роль, из оппонента исполнительной власти Государственная Дума превратилась в преданного ее сторонника⁶.

Опираясь на положение о том, что идея народного представительства находит воплощение также и во внутреннем устройстве, процедурных правилах, актах парламентов⁷ в этом параграфе раскрываются особенности структурной организации парламентов, которые позволяют либо оптимизировать представительство интересов в парламентах, либо привести к деформации представительства. Таким образом, структурная организация деятельности парламентов может выступать показателем деформации представительства интересов.

В параграфе 1.3. «**Основные функции парламентов в контексте представительства**» проводится мысль, что особенности и качество деятельности современного парламента как органа представительной власти можно определить, прежде всего, через реализацию им основных функций.

Хотя роль парламентов в разных странах и разных политических системах проявляется по-разному, везде они выполняют целый ряд общих функций. В современной литературе нет единства по вопросу о функциях парламентов. Парламентам приписывается большое многообразие функций. Так или иначе, но у всех исследователей традиционно выделяются три функции парламентов – представительная, законодательная и контрольная. Правда, исследователи расходятся и по вопросу о значимости этих функций. Одни авторы исходят из первостепенной значимости законодательной функции, другие – контрольной, третьи – представительной.

Такие расхождения обусловлены, на взгляд диссертанта тем, что у различных авторов при рассмотрении данного вопроса, разная точка отсчёта. Представительный статус парламента реализуется в системе отношений «власть – общество». Поэтому вся многообразная деятельность современных парламентов есть представительство интересов общества. Следовательно, в политической системе общества представительство выступает всеохватывающей и всепроникающей функцией парламентов. В системе же властных институтов на первое место выдвигается законодательство и контроль. В системе властных институтов анализ идёт в рамках отношений «законодательная власть – исполнительная власть – судебная власть». Таким образом, обосновывается положение о том, что политическое представительство это не одна из многих функций парламентов. Это фундаментальная и универсальная характеристика парламентов, отражающая их природу. Во всех проявлениях парламентской деятельности представлена власть народа,

⁶ Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм: история и современность // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2007. № 1. С. 20; См. также.: Соловьёв А.И. Российский парламент: динамика в новейшей политической истории и перспективы развития // Власть. 2006. № 3. С. 21; Карамышева Н.А. Роль парламента в политической системе современной России // Власть. 2005. № 1. С. 44.

⁷ Булаков О.Н. Парламентское право в Российской Федерации. М., 2004. С. 73.

его интересы и потребности. Отношения представительства пронизывают всю парламентскую деятельность и выступают основным измерением для определения эффективности парламентских функций.

От имени общества парламенты посредством законов задают правила, нормы для подзаконной деятельности исполнительной власти. Но и в законодательной функции проявляется представительная суть парламента. Вместе с историей развития парламентов и в ходе практического воплощения принципа разделения властей эта функция монополизирована парламентами и превращается в одну из основных, поэтому их не случайно называют легислатурами (лат. *lex, legis* закон + *latus* внесённый). Во всех демократиях важнейшие решения, законопроекты, независимо от их инициаторов (например, делегированное законодательство), легитимируются волей представительной власти. Здесь за ней сохраняется монопольное право сказать «да» или «нет».

Это относится и к функции политического контроля. В то время как законодательная роль (инициатива) современных парламентов сегодня снижается, все больше расширяется функция представительной власти по контролю исполнительной власти, без чего политическое представительство теряет смысл своего существования.

В диссертации анализируются также функции, которые в условиях становления органов представительной власти в странах с авторитарным наследием, к которым относится и Российская Федерация, приобретают особую значимость. Это такие функции как осуществление политической гласности, согласование и достижение компромиссов и политическая социализация.

В связи с анализом парламентских функций в диссертации обращается внимание на то, что практика подготовки законов, – то есть, показатель того, кто является инициатором и разработчиком законопроектов, исполнительная власть или сами депутаты, – является *важным измерением самостоятельности (автономности) парламента в отношениях с исполнительной властью*⁸. Таким измерением может служить и доля отклонения, например областным парламентом законопроектов, исходящих от губернатора или областного правительства. Анализ практики *парламентского контроля также выступает важным измерением самостоятельности и независимости парламента в отношениях с исполнительной властью*, его способности осуществлять представительство общенародных интересов.

В диссертации отмечается, что плодотворным подходом к измерению эффективности представительной власти как федеральной, так и региональной, является измерение эффективности основных функций парламента. В силу особой природы система парламентских функций не располагает надёжными элементами измерения их эффективности. Однако вполне возможно использовать косвенные методы измерения: методы эмпирического, статистического анализа (количество законодательных инициатив, принятых законов, запросов и т.), а также методы социологических исследований, с помощью которых следует выявлять качественные характеристики результатов деятельности регионального парламента на основе

⁸ См. об этом: Туровский А.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 84.

изучения мнений избирательного корпуса и экспертных оценок ученых и политиков. Этот подход реализуется при оценке деятельности представительной власти в субъектах Российской Федерации.

Во второй главе «Эволюция представительной власти в субъектах Российской Федерации (на материалах областных парламентов)» дается сравнительный анализ формирования и функционирования представительной власти в субъектах современных федеративных государствах, выделяются основные этапы эволюции представительной власти в субъектах РФ, исследуются особенности каждого этапа.

В параграфе 2.1. «Областные парламенты в Российской Федерации в контексте зарубежного опыта» отмечается, что функционирование представительной власти в субъектах федераций связано с особенностями федеративного устройства той или иной страны. Конституционное разделение компетенций и функций между федеральной властью и законодательной (представительной) властью субъектов федерации, особенности реализации этого разделения весьма существенно зависят от многих факторов, среди которых в диссертации выделяется способ создания федерации: формирование федерации «снизу» или создание ее «сверху».

Классический пример создания федерации снизу – США. Такие федерации стали называться договорными федерациями. Американские штаты добровольно передавали федеральному Центру только те компетенции, которые считали необходимыми для реализации общих интересов, сохраняя при этом свободу и самостоятельность в организации жизни в штатах.

При создании федерации сверху ключевым элементом оказывается центральная власть, которая определяет, какие и сколько полномочий передать на уровень субъектов федерации. Такой федерализм называют «централизованным» или конституционным федерализмом. Эта концепция федерализма реализуется в настоящее время в Российской Федерации.

На основе объема прав и в зависимости от различий в конституционном статусе субъектов федерации выделяют симметричные и асимметричные федерации. В Конституции РФ закреплён принцип равноправия субъектов Российского государства, однако в общественной практике субъекты приобретают разные права и обязанности, имеют различный реальный статус⁹. Россия относится к асимметричным федерациям. Различия реальных статусов субъектов в составе РФ явилось существенным фактором при выборе объекта нашего исследования – представительной власти в областных субъектах Российской Федерации. Для исследования были определены областные парламенты, обладающие одинаковым конституционно-правовым и реальным статусом.

В этом параграфе показано, что субъекты федеративных государств (штаты, провинции, земли, кантоны), как правило, имеют большие возможности самостоятельно устанавливать свои органы власти. В диссертации рассматриваются вопросы, касающиеся проблем численности депутатов в парламентах субъектов федеративных государств, их структуру, особенности избирательных систем, уровень за-

⁹ Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 63.

градительных барьеров, и др. В контексте зарубежной практики эти аспекты политического процесса рассматриваются применительно к областным парламентам РФ. В диссертации обращается внимание на значительную самостоятельность парламентов в субъектах федеративных государств в области законодательства и контроля за деятельностью исполнительных органов власти. Показано, что особенности функционирования парламентов в субъектах федеративных государств обусловлены, прежде всего, тремя факторами: историей (традициями) периода формирования данного федеративного государства; стремлением политической элиты (федеральной и местной) к поиску или сохранению оптимального соотношения интересов федерации и её субъектов; реальным соотношением сил федерации и субъектов, что проявляется, например, в способности элиты субъектов федераций, защитить интересы своих субъектов от стремления федерального центра к концентрации властных полномочий.

В параграфе 2. 2. «Предпосылки перехода от Советов к парламентам в областях Российской Федерации» обосновывается выделение трех этапов в эволюции представительной власти в субъектах федерации: 1) становление предпосылок парламентаризма; 2) учреждение и формирование парламентов; 3) институционализация их деятельности, а также представлен анализ первого этапа.

На первом сравнительно коротком (с конца 80-х годов и до октября 1993 года) этапе изменения начинались еще в рамках советской модели представительства. К концу прошлого века командно-административная система управления советским обществом начала давать сбои, превратилась в механизм торможения развития общества. В этой связи политика «перестройки», задуманная командой М.С. Горбачева, была направлена на модернизацию всех сфер общественной жизни, начиная от экономики («ускорение») и политики («демократизация») до сферы духовной жизни («гласность», «плюрализм мнений»).

Качественно новым и существенным условием продвижения в сторону парламентаризма явилась отмена статьи 6 Конституции СССР, что лишало КПСС монополии на выработку политики государства и открыло путь образованию партий. Многопартийность явилась в дальнейшем важнейшей политической предпосылкой перехода к представительству в форме парламентаризма.

В это же время происходило становление и другой предпосылки парламентаризма – альтернативных выборов. Выборы на всех уровнях советской власти на этом этапе становились конкурентными. Практика единогогласного голосования по решению партийных органов, которая характеризовала деятельность Советов раньше, уходила в прошлое. Дискуссия как неотъемлемая форма функционирования парламентов становилась одной из процедур согласования интересов в Советах.

В этот период начинает складываться практика разделения властей, что также является необходимым условием парламентаризма. После того, как обкомы КПСС в августе 1991 года прекратили свое функционирование Советы из декоративных органов представительной власти превратились в реальные органы власти. Авторитет Советов, который они приобрели в годы общественно-политического подъема, предшествовавшего падению советской системы, превратил их в авто-

номные центры политического влияния в регионах. В отличие от глав исполнительной власти субъектов федерации, которые в этот период назначались президентом, законодательные органы власти имели преимущества в легитимности, поскольку получали свой мандат на власть непосредственно из рук избирателей.

Таким образом, на этом этапе складывались необходимы предпосылки парламентаризма: возникновение партий и зарождение политической конкуренции; освоение опыта первых альтернативных выборов; появление у депутатов навыков ведения дискуссий в процессе принятия решений и поиска компромиссов; разделение властей и освоение опыта законодательной работы, которого ранее у областных Советов не было. Как отмечал Председатель Совета народных депутатов (1990-1992 гг.) Кировской области Н.П. Киселёв, создание Советов на новой основе «...в какой-то мере стало переходом от советской формы демократии, когда исполкомы подчинялись райкомам партии и не существовало даже понятия о законе Кировской области»⁹. Существенное преобразование областных Советов превращало их из органов административно-управленческого представительства в институт власти политического представительства. Но плавный переход к современной модели политического представительства (парламентаризму) был прерван роспуском Съезда народных депутатов и Верховного Совета (осень 1993 г.) и положил начало новому этапу в эволюции представительной власти в субъектах федерации.

В параграфе 2.3. «Учреждение и становление парламентов в субъектах Российской Федерации» представлен анализ периода учреждения и становления парламентов в областях РФ с точки зрения их оценки как институтов политического представительства.

Этот этап берёт начало с ряда осенних 1993 года Указов Президента РФ Б.Н. Ельцина, согласно которым прекращались полномочия Верховного Совета РФ и начиналось реформирование органов представительства краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. Суть реформирования заключалась в переходе от представительства в форме Советов к представительству в форме парламентов. Этот этап включает процесс учреждения и становления областных парламентов и охватывает около десяти лет или три электоральных цикла. Следующий за ним этап мы характеризуем как этап институционализации региональных парламентов.

На этапе учреждения и становления парламентов субъекты федерации самостоятельно определяли избирательную систему выборов в органы представительной власти. Анализ законодательства и практики избирательных кампаний этого периода показал, что большинство субъектов выбрало мажоритарную систему относительного большинства.

Несмотря на то, что к концу 1993 г. в стране было зарегистрировано более сотни партий и политических движений, однако партийная составляющая в областных законодательных собраниях первых трёх созывов оказалась минимальной.

⁹ Сайт. «Законодательное собрание Кировской области». История парламентаризма в области. <http://www.zsko.ru/general/history/index.php#5> [Электронный ресурс] // URL: (дата обращения: 8.02.2009).

Партии и другие общественные объединения проявили себя на областном уровне в данный период достаточно пассивно. По данным А. Филиппова, суммарная доля членов партий в составе депутатского корпуса региональных ассамблей не превышала 14%¹¹. Например, в Калининградской области к середине 1996 года было зарегистрировано более 360 общественно-политических организаций, из них около 50 – местные отделения общероссийских партий. Но до систематической работы с населением поднимались три-четыре партии (движения)¹². Кандидаты выдвигались преимущественно от групп избирателей по месту жительства. В ряде случаев, даже имея определенную партийную принадлежность, претенденты не стремились акцентировать на ней внимание избирателей. Партийная принадлежность, как показала практика, сужала электоральную базу кандидатов в депутаты и уменьшала их шансы на избрание. В областных парламентах депутатский корпус не был структурирован, практически отсутствовали партийные фракции. Если они и были, то характеризовались неустойчивостью, становились формальным закреплением неформального соотношения сил между областными группировками в их борьбе за распределение ресурсов в данном субъекте федерации. Региональная элита структурировалась не столько по институциональным линиям (представительная власть – исполнительная власть; партийно-политические предпочтения), сколько по политико-экономическим кланам, каждый из которых имел своих лидеров и неформальную систему связей с различными властными институтами.

В диссертации отмечается, что усилилась тенденция, проявившаяся ещё на этапе создания предпосылок парламентаризма, связанная с сокращением представительства в областных парламентах значимых в советский период социальных, профессиональных и демографических групп и возрастанием доли местной административной и хозяйственной элиты, защищающей свои функциональные интересы. По сути дела, в этот период формировалась система представительства, в которой речь идет не о репрезентации электората в парламенте, а о репрезентации различных административно-управленческих и экономических (клановых) группировок. Социальный состав депутатского корпуса первых трёх созывов свидетельствует об устойчивой тенденции воспроизводства в областных парламентах определенных социальных категорий, прежде всего директората и чиновничества, представителей финансово-промышленных кругов, выражающих функциональные интересы административно-хозяйственных и финансовых структур.

Согласно модели представительства как схождения областные парламенты, состоящие из представителей административно-хозяйственных и финансовых структур, не могут быть выразителями интересов широких слоёв населения. Но, как отмечалось выше, есть второй механизм, который может побудить этих представителей быть выразителями интересов широких слоёв населения – это выборы. Однако, как показывает анализ литературы, в которой рассматривается процесс подготовки и проведения выборов в областные парламенты, выборы в этот период

¹¹ См.: Филиппов А. Выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. (1990-1998) // Выборы и партии в регионах России. М., СПб., С. 124.

¹² См.: Абрамов В.Н. Сложный дрейф балтийской провинции // Полис. 1998. № 2. С. 98.

задавали слабую мотивацию заботы депутатов о населении, поскольку перспективы их переизбрания во многом зависят не от населения. Практически везде в ходе выборов областных парламентов «результаты электорального процесса достаточно предсказуемы, он контролируется исполнительной властью...»¹³. Симбиоз новых административно-хозяйственных и бизнес-элит поставил под свой контроль процессы утверждения и формирования парламентов, сделал их орудием реализации своих интересов в сфере областного законодательства.

Далее в этом параграфе отмечено, что существенными показателями роста предпосылок эффективного представительства является оптимальная численность депутатского корпуса, доля парламентариев, работающих на постоянной основе, уровень сменяемости депутатского корпуса и др. В этом отношении областные парламенты характеризовались в данный период в основном низкими показателями. Значительная часть областных парламентов характеризовалась малочисленностью депутатского корпуса, небольшой долей депутатов, работающих на освобожденной основе, высоким уровнем сменяемости депутатского корпуса (в среднем сменяемость составляла более 60%). Всё это затягивало процесс их институционализации и формирования профессионального корпуса областных парламентов.

Таким образом, в ходе первых трёх избирательных циклов (1993 – 2002 гг.) в областные парламенты сформировался особый тип представительства интересов: по форме это было персональное представительство, по содержанию – представительство интересов местных кланов. Сложился персоналистски-клановый тип областных парламентов. Социальная узость политического представительства показывает несовершенство механизмов формирования парламентов в субъектах федерации на данном этапе и его отрыве от основных интересов народа. На данном этапе процесс формирования парламентов оказался незавершённым, а его основное предназначение как института представительства – не реализованным. Это явилось следствием особенностей избирательной системы периода становления парламентаризма, неразвитости партийной системы, слабости гражданского общества в целом и специфики политической культуры.

Тем не менее, парламенты даже в этом качестве становились теми институтами, в которых региональные элиты переводили «горячую войну» за власть и собственность в «холодную войну» по установленным ими правилам.

В третьей главе «**Оптимизация деятельности областных парламентов в условиях стабилизации политической системы**» рассматривается процесс организации и функционирования представительной власти в субъектах федерации на этапе её институционализации, выявляются основные пути повышения качества народного представительства, а также дается комплексный анализ представительной власти в политической системе на материалах отдельного областного парламента – Сахалинской областной Думы. Используя понятие «оптимизация» мы исходим из того, что процесс перехода от областных Советов народных депутатов к областным парламентам в основном завершён, но парламенты ещё не приобрели современную институциональную форму.

¹³ Реутов Е.В. Региональное законодательное собрание: особенности формирования и функционирования // Социс. 2003. № 9. С. 84.

В параграфе 3.1. «Институционализация представительной власти в субъектах Российской Федерации в условиях стабилизации политической системы» основное внимание сосредоточено на факторах, которые оказали непосредственное влияние на институционализацию представительной власти в субъектах федерации, приданию парламентам современной формы в результате партийной и избирательной реформ. В этот период эволюция представительной власти происходила в контексте политики федерального Центра, направленной на стабилизацию и собирание дезинтегрированной страны и преодоление центробежных тенденций.

Для анализа и измерения процесса институционализации в диссертации использованы показатели, разработанные С. Хантингтоном. По его мнению, к показателям институционализации любой организации относятся: 1) адаптивность, то есть способность приспосабливаться к окружающей среде; 2) автономность, то есть уровень независимости от других политических институтов; 3) сложность, то есть сформированность разветвлённой и дифференцированной организационной структуры; 4) сплочённость, то есть слаженность работы элементов данной организации¹⁴. Политическая институционализация выступает одним из важных механизмов упорядочения общественных отношений. И наоборот, институциональная слабость или деформация политических институтов приводят к росту прямых форм политического участия масс (митинги, забастовки, голодовки и т.д.).

В диссертации выявлено противоречивое воздействие на процесс институционализации областных парламентов таких факторов, как: повышение минимума численности членов партии для её регистрации и допуска к избирательным кампаниям как федерального, так и регионального уровней (сначала до 10, а затем до 50 тысяч); повышение при областных выборах заградительного барьера, по образцу выборов в Государственную Думу до 7%; запрет на образование избирательных блоков и др.

В процессе реформирования партийных и избирательных систем в период с 2001 года из политического процесса были выведены региональные и межрегиональные политические партии и движения. С одной стороны, это определенное отступление от принципов демократии и федерализма. С другой стороны, наличие региональных партий, как правило, препятствует консолидации многонационального государства, особенно федеративного.

Введение обязательной для субъектов РФ нормы об участии партийных списков в выборах законодательных (представительных) органах власти в субъектах федерации и внедрение «сверху» смешанной избирательной системы также было противоречиво. С одной стороны федеральный закон ограничил прежнюю автономию областных парламентов в выборе избирательных систем, но, с другой стороны, закон стимулировал федеральные партии, ставшие монополистами в формировании партийных списков, на участие в выборах в областные парламенты. В результате, значительно увеличилась доля партийных депутатов в областных парламентах, они стали формироваться на партийной основе. Фракции стали не-

¹⁴ См.: Шевченко Ю.Д. Институционализация Государственной Думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах // Полис. 2005. № 1. С. 121.

отъемлемым структурным элементом парламентов. Областные парламенты стали приобретать четкую форму современного парламентаризма, то есть форму партийно-фракционного структурирования и организации всей работы. Это свидетельствует о том, что в течение четвертого и пятого избирательных циклов институционализация парламентов в субъектах Российской Федерации вступила в активную фазу.

Представительство общественных интересов в парламентах партийного типа во многом зависит от соотношения фракций в них. Основными критериями партийной типологии областных парламентов является количество депутатских мест, полученных партиями в результате выборов и степень их влияния на принятие/непринятие того или иного решения, которое зависит не только от численности фракции, но и от парламентских процедур. Одни решения требуют относительного большинства голосов депутатов, другие абсолютного, третьи – конституционного большинства голосов.

Учитывая как количество мест полученных партиями в парламенте, так и установленные парламентские процедуры для принятия решений, можно свести все многообразие парламентов, сформированных в областях к следующим типам:

1. Многопартийный парламент с доминантной партией характеризуется тем, что самая большая фракция имеет более 50% мест в парламенте и может самостоятельно принимать решения большинством голосов. Но её голосов недостаточно для решения вопросов по принципу конституционного (или квалифицированного) голосования (как правило, 2/3 голосов). В большинстве областей РФ на данном этапе сформировались многопартийные парламенты с доминирующей партией (29 из 46 областей).

2. Парламент с партией-гегемоном (или полторапартийный парламент) возникает тогда, когда одна фракция имеет конституционное большинство в парламенте (2/3 и более голосов) и тем самым – возможность принимать, в том числе важнейшие решения, независимо от позиций других фракций. Такой парламент может свидетельствовать о кризисе парламента как института представительства. Малые фракции фактически лишаются представительной власти, поскольку их голоса при принятии решений, как правило, не учитываются. Это парламент гегемонистского типа. Такого типа парламенты установились в 15 областях Российской Федерации. (Челябинское Законодательное собрание (50 депутатских мест из 60), Пензенское законодательное Собрание (22 из 25), Тюменская областная дума (30 из 34), Кемеровский Совет народных депутатов (35 мест из 36) и др.)

3. Многопартийный парламент образуется из не менее трех фракций, при этом самая большая фракция имеет менее 50% от состава депутатов парламента. Данный тип парламента наиболее представительный с точки зрения многообразия интересов избирателей, однако, при крайней многопартийности может потерять это преимущество с точки зрения эффективности работы. Многопартийные парламенты установились в 2 областях: В Волгоградской областной думе (38 депутатов) по результатам выборов 2005 г. фракция КПРФ включала 13 депутатов, «Единая Россия» – 9, ЛДПР – 4, остальные депутаты образовали несколько депутатских

групп. В Амурской областной совет народных депутатов (выборы 2005 г) прошли 8 партий из 9 участвующих, из 36 мест «Единая Россия» получила 7 мест.

В пятом избирательном цикле тенденция к монополизации власти в парламентах усилилась и к концу десятилетия многопартийные парламенты исчезли. Во всех российских областях сформировались парламенты доминантного или гегемонистского типа. Последние выборы в парламенты, прошедшие в марте 2011 года в семи областях (Калининградской, Кировской, Курской, Нижегородской, Нижегородской, Тамбовской и Тверской), подтвердили отмеченные выше тенденции в политическом представительстве.

Таким образом, реформа партийной и избирательной систем привела к усилению роли партий на региональных выборах. Это сказалось на повышении представительности парламентов и их эффективности в субъектах федерации. Однако, диалектика эволюции такова, что самые положительные тенденции, доведенные до чрезмерности, превращаются в свою противоположность. Партийная централизация и стабилизация стали угрожать застою. Доминирование и гегемония одной партии формально может привести к повышению уровня представительства в парламенте, но снижает уровень партийной конкуренции, деформирует механизмы политического представительства и ущемляет права немалой части избирателей на представительство в парламенте. С устранением из политической борьбы малых партий преодолевается излишняя партийная фрагментация областного парламента и тем самым упорядочивается законодательная работа. Но вместе с тем сужается спектр политических сил, представленных в парламентах, многие социальные группы оказываются за бортом институциональной борьбы за свои интересы. Это, в конце концов, подталкивает их к прямым действиям в защиту своих интересов.

Далее в диссертации показано, что в новой ситуации областным отделениям партий стала угрожать «приватизация» их местной администрацией и бизнес-группами (так называемое «партийное рейдерство»). Областные отделения партий стали привлекательными каналами проникновения в парламент. Как отмечает поволжский политолог А. Шугаев, в новых условиях стратегия губернаторского корпуса «заключается в наращивании влияния на региональное отделение «Единой России» за счёт увеличения представительства в региональном политсовете высших должностных лиц регионального правительства и лояльных губернатору предпринимателей»¹⁵. Таким образом, несмотря на позитивные тенденции в формировании представительной власти в субъектах федерации, рецидивы «административного» и олигархического воздействия на процесс формирования и функционирования областных парламентов остаются значительными. Эта стратегия обеспечивает губернаторам поддержку со стороны областных парламентов после перехода к новой процедуре представления кандидатур на пост губернатора области.

Естественно, ручным парламентам сложно контролировать исполнительную власть. Излишняя лояльность областных парламентов к губернаторам и областным правительствам побуждает общественность к непарламентским формам

¹⁵ Шугаев А.А. Партийно-политические системы на региональном уровне: проблемы развития // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2008. № 4 (17). С. 46.

защиты своих интересов. Показательными являются многотысячные акции протеста (конец 2009 – начало 2010г) в Калининградской области, после которых Федеральному центру пришлось пойти навстречу требованиям избирателей и оппозиции и расстаться с непопулярным в области губернатором.

Таким образом, в этом или параграфе выявлено, что реформа партийной и избирательной систем, другие политические инициативы, касающиеся субъектов федерации, привели к противоречивым результатам: реформа позволила преодолеть крайние формы зависимости парламентов от исполнительной власти. По форме парламенты стали современными, то есть представительство интересов институтизировалось как партийное представительство, но по содержанию в них в значительной мере оформляется симбиоз интересов административно-партийных и бизнес-элит. Вместе с тем в процессе четвёртого и пятого избирательных циклов (с 2003 года) наметилась и всё более расширялась тенденция формирования парламентов доминантного (парламент с доминирующей партией) и гегемонистского (парламент с партией-гегемоном) типов. Процесс монополизации привел к тому, что объём полномочий, которым законодательно наделены областные парламенты, не используется в полной мере. В последнее десятилетие упала собственная активность депутатов в реализации законодательной и контрольной функций, что снижает эффективность областного парламента как высшего института представительной власти.

В параграфе 3.2. «Основные направления повышения качества народного представительства» рассматривается совокупность факторов, которые оказывают влияние на повышение качества представительной власти на современном этапе.

Как было показано выше, законодательные инициативы Федерального центра привели к появлению современных, политически структурированных по своей форме парламентов в субъектах РФ. Но их деятельность остаётся под сильным давлением «административного ресурса». Поэтому всё более острым становится социальный запрос на модернизацию политической системы.

В диссертации рассматривается целый ряд инициатив Президента РФ применительно к областным парламентам, которые могут способствовать повышению качества народного представительства. В частности анализируются следующие инициативы:

Расширение представительства. Партии, за которые на региональных выборах проголосовало более 5 процентов избирателей, но менее 7, получили гарантии представительства в законодательном органе субъекта федерации. Однако в работе показано что, действительная эффективность этой новации сможет проявиться только в таких парламентах, где нет доминантной партии. Текущая практика показывает, что мнения и предложения даже более многочисленных фракций в областных парламентах (3-4 депутата) при господстве одной партии, как правило, не берутся в расчёт. Вместе с тем даже в ситуации отсутствия реальных властных полномочий у малых фракций (1-2 депутата) имеется возможность критиковать правящее большинство, доносить мнения и предложения меньшинств до бю-

рокрации и до общественности. Тем самым представительство интересов избирателей в парламенте всё же расширяется.

Повышение статуса парламента в соотношении с исполнительной властью. Партии, которые имеют большинство в областных парламентах, получили исключительное право предлагать Президенту РФ кандидатуры на пост губернатора. Это право действительно придаёт значимость парламентам субъектов Российской Федерации. Но авторитет парламента, как показано в работе, ещё больше возрастёт, если кандидатуры на пост губернатора будут компромиссные. А это возможно тогда, когда в субъектах РФ появятся многопартийные парламента, когда двум-трём фракциям необходимо будет договариваться о кандидатурах будущих губернаторов. Эта новая ситуация изменит также отношение действующих губернаторов к отделениям партий, функционирующих в данном субъекте РФ.

Оптимизация численности депутатского корпуса. Введен единый критерий численности депутатского корпуса для субъектов Российской Федерации. До последнего времени существовали большие перекосы в соотношении численности парламента и количества населения того или иного субъекта. Тем самым был найден компромисс между представительностью и эффективностью в формировании парламента в субъектах федерации. Вместе с тем, отмечено, что проблема оптимизации численного состава парламента пока остаётся.

В диссертации анализируются также меры по выравниванию условий политической конкуренции, связанные с принятием в субъектах РФ законов о гарантиях равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах и др.

Таким образом, действительное повышение качества народного представительства связано в первую очередь, с преодолением монополизации в структурно-организационном дизайне и процессах принятия решений в областных парламентах. А преодоление монополизации – есть процесс перехода от доминантных и гегемонистских областных парламента к многопартийным представительным органам. Реализация на областном уровне новаций последних лет проявляется противоречиво, но при более последовательном их осуществлении может привести к повышению качества народного представительства на уровне областных парламента.

В параграфе 3.3. «Представительная власть в политической системе субъекта Российской Федерации (по материалам Сахалинской областной Думы)» рассматривается процесс становления и институционализации представительной власти на материалах отдельного областного парламента – Сахалинской областной Думы.

На основе анализа эволюции представительной власти в этом субъекте федерации подтвердились как все основные тенденции, которые были выявлены при сравнительном исследовании представительной власти, сделанные в предыдущих параграфах работы, так и некоторые особенности.

Сахалинская областная Дума сформировала оптимальный количественный состав депутатского корпуса как в целом (27-28 депутатов с 1996 г), так количество депутатов работающих в парламенте на постоянной основе (19-21 депутатов),

достигнута высокая преемственность депутатского корпуса. Всё это говорит о наличии предпосылок для профессионального представительства общественных интересов. Далее, количество партий зарегистрированных, допущенных к выборам, представленных затем в Думе, свидетельствует о высоком уровне политической конкуренции и многопартийности. Согласно результатам одного из общероссийских исследований региональных выборов всех уровней с 1995 по 2002 годы (показатели: степень участия избирателей в федеральных и региональных выборах; конкурентность и острота борьбы; голосование "против всех"; сменяемость главы региона посредством выборов; роль "административного фактора"; разные нарушения) Сахалинская область оказалась в десятке демократически продвинутых регионов¹⁶. Устойчивость депутатского корпуса, усложнение партийной структуры парламента – важнейшие показатели институционализации Сахалинской областной Думы.

Вместе с тем в диссертации показано, что последний избирательный цикл (с 2008 г.) характеризуется усилением монополизации, снижением политической конкуренции. Впервые в избирательных процессах не были зарегистрированы по итогам проверки подписных листов списки трех оппозиционных партий, отказ получили некоторые оппозиционеры, баллотировавшиеся как независимые. В результате в области установился парламент с партией-гегемоном (из 28 депутатских мест «Единой России» принадлежит 21 место). На основании комплексного сравнительного анализа реализации Областной Думой своих парламентских функций с 1996 года по настоящее время, т.е. в течение четырех созывов по 10 количественным показателям была выявлена динамика деятельности представительной власти и обнаружены противоречивые тенденции. Так, например, некоторая стабилизация обнаружена в количестве принимаемых законов (в среднем 120 законов в год) и в парламентских слушаниях. Произошло повышение активности в количестве вопросов рассмотренных на «правительственном часе», проведенных по инициативе Думы (с 3,7 до 7,5), в организации контрольных проверок по вопросам ведения Думы (с 21 до 25). Значительно расширилась функция гласности. В 2009 – 2010 годах Российский Фонд защиты гласности проводил исследование степени свободы печатных и электронных СМИ в субъектах Российской Федерации. В ходе исследования было установлено четыре категории субъектов РФ по уровню свободы СМИ: 1. Субъекты РФ, где пресса свободна; 2. Субъекты РФ, где пресса относительно свободна; 3. Субъекты РФ, где пресса относительно несвободна; 4. Субъекты РФ, где пресса несвободна. Результаты исследования показали, что субъектов РФ, где бы пресса свободна – нет. К российским областям, где пресса относительно свободна, были отнесены: Кировская, Новосибирская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тверская, Томская области.

¹⁶ См.: Ильичев Г. Процент демократии. В каком регионе страны свободы больше // Известия 14.10. 2002.

По результатам этого исследования Сахалинская область оказалась в числе четырех областей где ситуация со свободой СМИ улучшилась (Амурская, Магаданская, Саратовская, Сахалинская области)¹⁷.

По другим важным показателям в деятельности пятого созыва областной Думы был обнаружен значительный спад. Если прошлые составы Думы отвергали в среднем 19 законов в течение года, то нынешняя Дума – всего 1. По средним показателям за один год нынешняя Дума снизила свою активность и по количеству депутатских законодательных инициатив более чем в два раза (с 49 до 20). Более чем в три раза проявилось снижение активности в таком виде контрольной деятельности парламентариев как парламентский запрос к органам исполнительной власти (с 3,5 до 1). Хуже всего обстоят дела с проверками Контрольно-счетной палаты по инициативе (решению) Думы. Они снизились более чем в шесть раз (с 6,75 до 1).

Таким образом, по формальным показателям, которые, конечно, не могут дать полной картины реализации основных функций представительной власти, произошло существенное снижение её эффективности, что особенно проявилось в реализации контрольной функции представительной власти.

Таким образом, политика монополизации власти в парламенте приводит не только к стабилизации, но и к утрате представительной властью уже завоеванных позиций.

В **Заключении** диссертации подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы и отмечаются узловые проблемы, требующие продолжения исследования представительной власти в субъектах Российской Федерации.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Предыбайлов С.М. Парламентаризм и деформация представительства // Политика и Общество. 2011. №2. С. 31-39. (0,8 п.л.).
2. Предыбайлов С.М. Эволюция представительной власти в субъектах Российской Федерации (на материалах областных парламентов) // Управление мегаполисом. 2011. №3. С. 109-114. (0,5 п.л.).
3. Предыбайлов С.М. Представительная власть в субъектах Российской Федерации: этапы и особенности формирования (на материалах областных парламентов) // Вестник Университета. 2011. № 11. С. 153-159. (0,5 п.л.).
4. Предыбайлов С.М. Представительная власть как предмет исследования (теоретический аспект). М.: НИБ, 2009. 100 с. (4,0 п.л.).
5. Предыбайлов С.М. Контрольная функция парламента: сущность и формы реализации // Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации. Сборник материалов Международной молодежной научной конференции. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С. 110-115. (0,6 п.л.).

¹⁷ Липский А., Тимошенко Б. Карта гласности: сравнительный анализ состояния прессы в регионах. 2009-2010 гг. // Новая газета. 2010. 30 апреля.

6. Предыбайлов С.М. Представительная власть: сущность и российский контекст // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.125. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С. 90-96. (0,5 п.л.).
7. Предыбайлов С.М. Современные парламенты в контексте законодательного процесса // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.126. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С. 29-37. (0,5 п.л.).
8. Предыбайлов С.М. О предпосылках представительного правления // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.131. Материалы XVIII научной конференции аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета. 22 апреля 2011 года. М.: Изд-во МосГУ, 2011. С. 76-82. (0,5 п.л.).
9. Предыбайлов С.М. Факторы модернизации представительной власти в политической системе субъекта федерации // Сб. научных статей: Культура информационного общества и проблемы модернизации России. М.: Изд-во МосГУ, 2011. С. 74-80. (0,5 п.л.).

Подписано в печать 19.09.2011 г. Заказ №

Формат 60х84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.

Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, Москва, ул. Юности 5/1.