

УДК 328

Танцура М. С.

### Региональный парламентаризм в условиях снижения эффективности системы представительства

Становление парламентских институтов, происходящее в современной России, преобразует политическую жизнь не только на федеральном, но и на региональном уровне [1, с. 7]. Положение, высказанное в 2000 г., остается современным и спустя два десятилетия, однако вектор развития и направления взаимовлияния парламентов и институтов гражданского общества существенно изменились.

За последние десятилетия законодательная власть субъектов РФ не раз меняла содержание и объем своих полномочий, расширяя и сужая сферы своего влияния, но, в любом случае, стала заметной и весьма активной составляющей отечественного политического ландшафта. Проблема становления региональной государственной власти вообще, и регионального парламентаризма, в частности, до настоящего времени остается одной из самых важных во всей системе государственного устройства Российской Федерации.

Известный исследователь политического процесса на Дальнем Востоке РФ Е. В. Буянов в 1998 г. разработал периодизацию процесса государственного строительства в России, где отмечает, что "с точки зрения политического и правового анализа данный процесс в России в период с 1990 по 1997 гг. явственно распадается на четыре больших этапа:

- ◆ середина 1990 – август 1991 г.;
- ◆ сентябрь – декабрь 1991 г.;
- ◆ начало 1992 – декабрь 1993 г.;
- ◆ 1994 – 1997 г." [2, с. 14].

Существует и другая периодизация данного процесса, которая также выделяет четыре этапа разграничения компетенции федерации и ее субъектов: первый охватывает трехлетие от "парада суверенитетов" 1990 г. до референдума 1993 г. Второй, самый продолжительный, длился от принятия Конституции РФ до августовского кризиса 1998 г. Третий маркировался началом деятельности правительства Е. Примакова, с одной стороны, и избранием В. Путина на пост Президента России, с другой. Четвертый продолжается и по сей день [3, с. 109].

Более точной по отношению к процессу становления приморского парламентаризма, на наш взгляд, является периодизация, разработанная Е. В. Буяновым, которую можно дополнить двумя этапами: 1998–2003 гг. как период существования федерации в ранее установленных рамках; с 2003 г. по настоящий момент как период реформирования основ федерализма, ознаменованный пересмотром объемов полномочий регионов и центра и реформой в области формирования исполнительной власти регионов-субъектов федерации.

Таким образом, определяя региональный парламентаризм, как институционально сформированную, но содержательно недостаточную наполненную систему властных отношений, базирующуюся на формальном признании демократических основ взаимодействия государства, общества и личности, мы предполагаем достаточно сложную систему отношений государства, социальных институтов и непосредственно граждан.

Рассматривая роль парламента, как центрального ядра парламентаризма, несущего в себе возможности как реализации властных полномочий, так и легитимации государственной власти, мы обратим внимание на законодательные и представительные функции приморской легислатуры.

© Танцура М. С., 2020

Таблица 1. Количество вновь переизбранных депутатов ЗСПК (3–6 созывы)

Созыв	2002–2006	2006–2011	2011–2016	2016–2021
Количество переизбранных депутатов	7 (17,5 %)	7	17 (42,5 %)	16 (40 %)

Источник: составлено на основе [4; 5].

В рамках исследования места и роли регионального парламента в процессе формирования и функционирования системы коммуникации "гражданин – власть" можно выявить несколько основных направлений анализа. Во-первых, мы наблюдаем завершение процесса правовой трансформации законодательной власти: законодательные рамки деятельности четко очерчены; Законодательное собрание Приморского края (ЗСПК) на данный момент выступает слабым парламентом при сильной исполнительной власти, являясь, по сути, зеркальным отражением процессов, протекающих на федеральном уровне. А современный российский парламентаризм существует на фоне сильной президентской власти и функционирует в условиях дисбаланса полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти в пользу последней. Современную модель российского парламентаризма можно отнести к авторитарной, построенной на ограничении власти парламента и одновременном усилении власти президента. Для сохранения контроля над парламентом исполнительная власть также использует неформальные методы поощрения членов парламента и оказания на них влияния [7].

На уровне субъекта ситуация схожа: практически неограниченный функционал губернатора усиливается максимально лояльными к исполнительной власти парламентариями. Состав ЗСПК персонально меняется чаще в процессе межэлитной борьбы и передела сфер влияния при смене глав региона, чем в рамках текущего электорального процесса. Население, несмотря на возможность выбирать своих представителей, фактически такого выбора не делает, имея достаточно ограниченные возможности для выбора из все той же, "старой, потрепанной" колоды кандидатов и партий.

Если провести анализ персонального состава ЗСПК, то складывается явная тенденция: в последний раз практически полностью состав парламента обновился к четвертому созыву, после перехода на смешанную систему выборов. Последние три состава обновлялись примерно на 60 %.

Парламент как орган народного представительства институционализирует господствующие в обществе многочисленные интересы, политические ориентации и настроения. Он выступает в качестве института гражданского общества, выполняющего функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, и тем самым указывает на подлинный источник власти. Выступая от имени народа, парламент получает широкую социальную поддержку и открытость. Народная поддержка позволяет парламенту придать системе государственного управления демократический характер, и быть активным участником процесса по легитимации политической власти. Способность выявлять социальные потребности, концентрировать и открыто выражать общественные интересы позволяет парламенту стать публичной ареной, где на основе свободного обмена мнениями преодолеваются накопившиеся противоречия между различными субъектами власти, государством и гражданским обществом [8].

Исследование функций и ролей региональных парламентских институтов лежит на стыке политической и юридической науки. Выявление четких параметров эффективности деятельности законодательных органов является достаточно серьезной проблемой в силу неопределенности нормативно-правовой базы, и преобладания качественных оценок деятельности институтов, что добавляет этим оценкам субъективизма. Критерии эффективности определяются, таким образом, политико-правовым статусом в системе законодательной власти и в целом в политической системе РФ; они обусловлены объемом наличных ресурсов реального влияния региональной законодательной власти как политического института. Также критерием эффективности является качество представительства интересов электоральных групп в процессе законотворче-

ства и продуктивность участия в законотворческой деятельности на уровне федерации.

В современной политологии все большую популярность приобретает позиция, подчеркивающая тенденцию снижения эффективности системы представительства, обеспечивающейся функционированием парламентов и формирующих их партий. Это связано как с распространением менеджериальных подходов к управлению, так и с изменением требований многосоставного общества и механизмов определения "повестки дня" [10]. Кризисное состояние системы представительства в России детерминируется особенностями политической трансформации, в ходе которой представительные органы всех уровней не получили серьезного влияния на распределение ресурсов, а потому не стали значимы для общества и не пользуются его поддержкой.

Попытаемся выделить факторы, на наш взгляд, влияющие на эффективность системы представительства.

Факторы, снижающие возможность для регионального парламента реализовать свою представительную функцию, обширны, и не всегда непосредственно зависят от самого института.

Первым, и наиболее влиятельным выделим уже упомянутый нами "эффект зеркала" – роль и место ЗСПК в системе власти серьезно детерминировано ролью и местом Федерального Собрания (ФС) РФ в системе разделения властей. Помимо законодательно зафиксированной "слабости", парламента не интересен гражданам (уровень одобрения не поднимается выше 40 %) [6]. Его деятельность не является существенной для рядового избирателя, так как большинство граждан не видит возможности агрегировать и защитить свои интересы через представительные институты.

Социологические исследования, проводимые в различные периоды и разных регионах, показывают, что уровень доверия населения к лидерам исполнительной власти, как федерального, так и регионального уровня, выше, чем законодательной власти, что обусловлено, в первую очередь, наличием у исполнительной власти реальных материальных ресурсов и рычагов влияния. Это второй фактор, серьезно снижающий роль представительной власти.

Также, существует мощное, и вряд ли преодолимое мнение о неповоротливости, низкой производительности, отсутствующей реактивности парламентских институтов. Законотворчество, принятие бюджета – это, по сути, утверждение решений исполнительной власти, без которого можно обойтись (многие еще помнят ельцинское "указное право"). Данная позиция очень глубоко укоренена в традициях этатизма, прочно живущих в головах россиян. Региональные парламента осуждают за неповоротливость бюрократического аппарата, обеспечивающего деятельность законодательной власти. Мало кто из избирателей учитывает, что депутатский запрос может быть потерян или проигнорирован соответствующими структурами другой, исполнительной, ветви. Однако гражданин, не получив ответа от законодателя, полностью теряет доверие к представительным структурам.

Не способствует повышению доверия к региональным законодательным органам и широкое внедрение в избирательную практику административных технологий, а также низкая информированность населения об их полномочиях, деятельности и принципах формирования. ЗСПК периодически информирует граждан о своей деятельности, официальный сайт постоянно обновляется, но общество не придает значения этим сообщениям, создавая тем самым "замкнутый круг" проблем российской системы представительства.

Еще один существенный момент, снижающий эффективность системы представительства – стереотипность ее восприятия, как места, где преобладают неформальные связи, куда невозможно попасть и добиться правды. Региональные парламента проще справляются с данной проблемой, в отличие от ФС РФ. Депутат региональной легислатуры, даже если избран по партийным спискам – это человек, тесно связанный с избирателем, хорошо известный в своем округе. К нему можно записаться на прием, написать обращение, встретиться в своем округе. Подобная персонализация дает достаточное количество преимуществ в случае, если депутат реагирует на запросы избирателей, даже формально, и не замешан в крупных скандалах.

Снижение уровня эффективности системы представительства тесно связано со снижением роли партийной представительности. Роль политических

партий, особенно в их классическом понимании снижается, уступая место альтернативным формам политической активности. Но если государствах с развитой традицией представительства и активистской политической культурой роль партий успешно берут на себя группы интересов и политические сети, то в России данной традиции не сложилось. Коммунитаризм, желание подчиняться, а не участвовать, влечет за собой отрицание каких-либо структур представительства. Наблюдаемый рост ценности политического активизма среди молодежи скорее подтверждает данное положение.

Однако современное состояние регионального парламентаризма в контексте существующей социально-политической действительности дает возможности для повышения роли представительных органов государственной власти и тем самым, увеличения эффективности самой системы представительства.

Одна из основных возможностей повышения эффективности представительства коренится в изменившейся системе коммуникации. Появление социальных сетей, работа интернет-порталов и приемных парламентов, возможность лично "постучаться" в "Инстаграмм" или "Одноклассники" к своему депутату, задать ему вопрос практически лично, получить почти любую информацию онлайн – все это дает нам возможность ощутить, что власть становится более доступной, более личностной, очеловеченной. Такого рода сближение дает возможности для расширения каналов обратной связи. Парламентские институты получают возможности для преодоления излишней бюрократичности и неповоротливости, и соответственно, повышения легитимности. Основная проблема – готовность власти принять и обработать запрос.

Система государственной власти Российской Федерации выстроена по принципу вертикали. С одной стороны, это дает определенную устойчивость сложной многоуровневой федерации, а с другой – не позволяет выстраивать устойчивые межрегиональные связи, минуя центр. И здесь коренится еще одна возможность для расширения горизонтальных связей, повышающих эффективность представительства. Модель "железного треугольника" может быть постепенно вытеснена политическими сообществами и проблемными сетями. "Проблемные сети" – это серьезная демократическая и неискусственная попытка решить проблемы социума, созданные моделями традиционного и "нового государственного управления". Подобный "третий путь" экспертократии не ограничивает демократический процесс, а старается уйти от ограниченных коммерческих и бюрократизированных технологий прежних управленческих моделей [9, с. 85]. Потребность социума в формировании горизонтальных связей очень высока на уровне регионов. Создаются околополитические структуры, которые, действуя и в коммерческом, и в социальном пространстве, стараются активно влиять на политическую среду. В Приморье мы наблюдаем периодический заход в исполнительную власть представителей коммерческих структур, возлагающих на себя параллельную социальную нагрузку (В. Веркеенко, К. Богданенко). Депутатов ЗСПК, управляющих крупным бизнесом было традиционно много во всех составах парламента, однако серьезной активности в области социального саморегулирования пока не отмечается.

Уже упоминаемый нами политический активизм может стать действенным инструментом повышения эффективности парламентаризма. Интересно исследование Е. Б. Шестопал, которая, анализируя социально-демографические особенности восприятия государственной власти в России на протяжении последних двадцати пяти лет, наряду с заменой либеральных ценностей консервативными с доминированием традиционных систем представлений, ценностей, образов в массовом сознании, отметила неожиданный рост ценности активизма.

Выяснилось, что как-то незаметно подросло поколение тех, кто родился уже в постсоветской России, и в ходе первичной социализации усвоил демократические ценности, включая активизм как норму гражданского поведения. Однако, активизм может проявить свой позитивный потенциал лишь в совокупности с развитием таких свойств демократического сознания, как ответственность, уважение к закону и самостоятельность политического мышления, которые сами собой не возникают. Они формируются только в процессе

серьезных и систематических усилий со стороны государства, политических партий и других институтов социализации [11].

Таким образом, исследовав региональный парламентаризм через призму эффективности системы представительства, мы пришли к следующим выводам.

При существующей системе устройства органов государственной власти, современном состоянии законодательства и выстроенной системе разделения властей, именно региональные легислатуры обладают серьезными возможностями для повышения эффективности представительности. Возможности прямой коммуникации с избирателями, законодательная поддержка процесса формирования горизонтальных связей, участие в формировании внепартийных политических сообществ – это те ресурсы, которые, находясь в руках законодателей, при наличии политической воли могут дать мощный толчок развитию институтов гражданского общества, которые, в свою очередь, в состоянии не только требовать и отстаивать свои интересы, но и снижать уровень социальной напряженности в условиях системного кризиса.

### Литература

1. Автономов А. С. Региональные парламенты в современной России / А. С. Автономов, А. А. Захаров и др. М.: МОНФ, 2000. 88 с.
2. Буянов Е. В. Государственное строительство на Дальнем Востоке России в 1990-1997 годах / Е. В. Буянов. Благовещенск: АмГУ, 1998. 170 с.
3. Галкин А. А. Эволюция российского федерализма / А. А. Галкин, П. А. Федосов, С. Д. Валентей, В. Д. Соловей // Полис. 2002. № 3. С. 96–128.
4. Законодательное Собрание Приморского края. Состав. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/deputy/> (дата обращения: 2.12.2019).
5. Законодательное Собрание Приморского края. Предыдущие созывы. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/about/history/istoriya-deputatstva/> (дата обращения: 2.12.2019).
6. Индикаторы одобрения органов государственной власти. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/> (дата обращения: 12.01.2020).
7. Керимов А. А. Институт парламентаризма в легитимации политической власти в современной России: акторы, стратегии, ресурсы / А. А. Керимов. Автореф. дисс. доктора полит. наук. Екатеринбург, 2018.
8. Керимов А. А. Парламентаризм и легитимность политической власти: обоснование взаимосвязи / А. А. Керимов // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2015. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <https://vestnik-mgou.ru/ru/Articles/View/638>. (дата обращения: 12.12.2019).
9. Федорченко С. Н. Сетевой подход в политическом менеджменте / С. Н. Федорченко // Вестник МГОУ. Серия "История и политические науки". 2014. № 2. С. 81–87.
10. Шашкова Я. Ю. Региональные законодательные (представительные) органы в ценностно-когнитивном пространстве россиян / Я. Ю. Шашкова // Известия Алтайского гос. университета. 2013. Серия "История. Политология". № 4-2 (80). С. 306–310.
11. Шестопал Е. Б. Проект длиною в четверть века. Исследование образов власти и лидеров в постсоветской России (1993–2018) / Е. Б. Шестопал // Полис. 2019. № 1. С. 9–20.

### Транслитерация по ГОСТ 7.79–2000 система Б

1. Avtonomov A. S. Regional'nye parlamenti v sovremennoj Rossii / A. S. Avtonomov, A. A. Zakharov i dr. M.: MONF, 2000. 88 s.
2. Buyanov E. V. Gosudarstvennoe stroitel'stvo na Dal'nem Vostoke Rossii v 1990-1997 godakh / E. V. Buyanov. Blagoveshhensk: AmGU, 1998. 170 s.
3. Galkin A. A. Evolyutsiya rossijskogo federalizma / A. A. Galkin, P. A. Fedosov, S. D. Valentej, V. D. Solovej // Polis. 2002. № 3. S. 96–128.
4. Zakonodatel'noe Sobranie Primorskogo kraja. Sostav. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/deputy/> (data obrashheniya: 2.12.2019).
5. Zakonodatel'noe Sobranie Primorskogo kraja. Predydushhie sozyvy. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/about/history/istoriya-deputatstva/> (data obrashheniya: 2.12.2019).

6. Indikatory odobreniya organov gosudarstvennoj vlasti. [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/> (data obrashheniya: 12.01.2020).

7. Kerimov A. A. Institut parlamentarizma v legitimatsii politicheskoy vlasti v sovremennoj Rossii: aktory, strategii, resursy / A. A. Kerimov. Avtoref. diss. doktora polit. nauk. Ekaterinburg, 2018.

8. Kerimov A. A. Parlamentarizm i legitimnost' politicheskoy vlasti: obosnovanie vzaimosvyazi / A. A. Kerimov // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta (elektronnyj zhurnal). 2015. № 2. [Elektronnyj resurs]. URL: <https://vestnik-mgou.ru/Articles/View/638>. (data obrashheniya: 12.12.2019).

9. Fedorchenko S. N. Setevoj podkhod v politicheskom menedzhmente / S. N. Fedorchenko // Vestnik MGOU. Seriya "Istoriya i politicheskie nauki". 2014. № 2. S. 81–87.

10. Shashkova Ya. Yu. Regional'nye zakonodatel'nye (predstavitel'nye) organy v tsnostno-kognitivnom prostranstve rossiyan / Ya. Yu. Shashkova // Izvestiya Altajskogo gos. universiteta. 2013. Seriya "Istoriya. Politologiya". № 4-2 (80). S. 306–310.

11. Shestopal E. B. Proekt dlinoyu v chetvert' veka. Issledovanie obrazov vlasti i liderov v postsovetskoj Rossii (1993–2018) / E. B. Shestopal // Polis. 2019. № 1. S. 9–20.

---

### **Танцура М. С. Региональный парламентаризм в условиях снижения эффективности системы представительства.**

Рассматриваются особенности реализации парламентаризма в Приморском крае. Отмечается, что в современной политологии общепризнанным становится тезис о снижении эффективности системы представительства, выявляются факторы, влияющие на её снижение в регионе, такие как ограниченность влияния на исполнительную власть, низкий уровень доверия к законодательным органам, стереотипность восприятия гражданами и т.д. Рассматриваются возможности для повышения роли представительных органов государственной власти и тем самым, увеличения эффективности самой системы представительства.

**Ключевые слова:** субъект РФ, парламентаризм, система представительства, политические ценности, эффективность

### **Tantsura M. S. Regional parliamentarism in the context of decreasing efficiency of the representation system.**

The article considers the features of the implementation of parliamentarism in the Primorsky territory. It is noted that in modern science the assumption concerning the reduced efficiency of the system of representation, identifies the factors influencing the region, such as limited influence on the executive power, low level of trust to the legislatures, the stereotype of the perception of citizens, etc. The opportunities are being considered to enhance the role of the representative bodies of state power and thereby increasing the efficiency of the system representation.

**Key words:** the territories of the Russian Federation, parliamentarism, representation system, political values, efficiency

---

**Для цитирования:** Танцура М. С. Региональный парламентаризм в условиях снижения эффективности системы представительства // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2020. № 1. С. 106–111. DOI: 10.24866/1998-6785/2020-1/106-111

**For citation:** Tantsura M. S. Regional parliamentarism in the context of decreasing efficiency of the representation system // Ojkumena. Regional researches. 2020. № 1. P. 106–111. DOI: 10.24866/1998-6785/2020-1/106-111

