

# Особенности политической борьбы в процессе формирования регионального парламентаризма в современной России

*Заикин А. А.*

Законодательное собрание Санкт-Петербурга; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; Sptk2011@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

Цель исследования: изучить специфику политической борьбы в процессе формирования регионального парламентаризма в современной России.

Методы исследования: проблемно-теоретический, хронологический, системный, историко-сравнительный.

Результаты: разработаны предложения по созданию эффективного регионального парламентаризма.

Выводы: на данном этапе развития региональный парламентаризм находится в процессе формирования. Однако некоторые тенденции, в частности использование механизма корпоративности, пагубно отражаются на эффективности данной системы.

*Ключевые слова:* политика, регион, парламентаризм, Российская Федерация, выборы, механизм корпоративности

## Peculiarities of Political Struggle in the Formation of Regional Parliamentarism in Modern Russia

*Zaikin A. A.*

Legislative Assembly of Saint Petersburg; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; Sptk2011@yandex.ru

## ABSTRACT

The aim of the study: to study the specificity of political struggle in the formation of regional parliamentarism in modern Russia.

Research methods: problem-theoretical, chronological, systemic, historical-comparative.

Results: proposals for the creation of an effective regional parliamentarism have been developed.

Conclusions: at this stage of development, regional parliamentarism is in the process of formation. However, some trends, in particular the use of corporatism mechanism, adversely affect the effectiveness of the system.

*Keywords:* policy, region, the parliamentary system, the Russian Federation, the election, the mechanism of corporate

---

## Введение

Парламентаризм представляет собой сложную систему общественных отношений, связанных с формированием и функционированием представительного и законодательного органов государственной власти. Эта система организации государственной власти основана на принципах разделения властей, верховенства закона и обеспечения ведущей роли парламента в целях утверждения отношений социальной справедливости [16, с. 79].

Региональные парламенты обладают большими возможностями в организации общественной жизни РФ, в структурировании и активизации политического пространства субъектов РФ, а также в повышении ответственности всей системы государственного управления [22, с. 69].

В условиях федеративного государства, каковым является РФ, регионализация политических интересов в системе институционального анализа парламентских отношений представляется наиболее важной сегодня [1, с. 85]. Крайне пагубно ныне, в преддверии возможного ядерного противостояния Западу, пренебрегать в контексте политической регионалистики особенностями парламентского развития. Соответственно в данной статье необходимо проанализировать системное развитие регионального парламентаризма в России, при основе на теоретико-методологические положения, которые отражают политический процесс регионов РФ [13, с. 33]. Вопросы регионального парламентаризма, требующие серьезных исследований, — это процессы становления и эволюции регионального парламентаризма, характер взаимодействия с исполнительной властью, восприятие парламентов гражданами РФ и пристальный анализ кампаний по выборам местных парламентов, механизмы принятия решений парламентариями, межпарламентские связи и т. д. [3, с. 196]. В рамках данной статьи будет затронута часть из них. В этом заключается актуальность темы исследования.

## Материалы и методы

В данном исследовании использовано большое количество библиографических источников по истории становления и совершенствования регионального парламентаризма в современной Российской Федерации.

При работе над статьей были использованы принципы историзма, объективности, детерминизма, кроме того, как общенаучные, так и частнонаучные методы: сочетание цивилизационного и институционального подходов, хронологический, проблемно-теоретический, системный, историко-сравнительный.

## Результаты

Особенность российского национально-территориального устройства создала необходимость федеративной организации государственной власти (т. е. на уровне субъектов Российской Федерации) [11, с. 83].

В регионах РФ, как гласит Конституция РФ, необходимо создание законодательных (представительных) органов госвласти. Причем, система их должна устанавливаться субъектами Российской Федерации самостоятельно, однако с учетом общих принципов организации, а также основ конституционного строя и соответствующими ФЗ [4, с. 10].

Таким образом, в Конституции Российской Федерации 1993 г. заложены правовые основы для организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти — парламентов — как на федеральном уровне (Федеральное собрание РФ), так и на уровне субъектов Российской Федерации (региональные парламенты) [6, с. 133].

С. Предыбайлов в эволюции в субъектах РФ представительной власти выделяет три этапа:

- 1) становление предпосылок парламентаризма;
- 2) учреждение и последующее формирование парламентов;
- 3) совершенствование деятельности парламентов [20, с. 84].

Предпосылками можно определить многопартийность<sup>1</sup> и альтернативные выборы. Например, в 1987 г. в малом числе округов (только 0,4%) прошли выборы на альтернативной основе в местные Советы. 1989 г. ознаменовался альтернативными выборами — Съезда народных депутатов СССР, а 1990 г. — альтернативными выборами областных Советов [14, с. 7]. Также серьезно изменился демографический и социально-классовый депутатский состав. Вместо крестьян, рабочих, молодежи, женщин в обновленных Советах большинством стали партийные и хозяйственные руководители. Далее этот процесс стал необратимым как часть процедуры формирования и функционирования представительных органов власти на конкурентной основе [5, с. 89].

На втором этапе деятельность всех Советов была завершена соответствующим указом Президента РФ. Однако Конституция РФ 1993 г. дала начало развитию в субъектах РФ представительной власти как парламентского института [17, с. 115].

Необходимо вспомнить о прошедших «учредительных выборах» (середина 1994 г.) в органы представительной власти, получившие разнообразные названия (Законодательное собрание, Губернская, Областная Дума, те же Советы депутатов и т. д.). Отсутствие четких формулировок и единого подхода к организации парламентских региональных систем привело к большому разбросу институциональной инфраструктуры легислатуры [19, с. 4]. Вначале данные парламенты были реальной политической силой, они выполняли в инновационной для России политической системе функцию демократической легитимации, участвовали в принятии учредительной документации (Уставы, Конституция) субъектов РФ, конституировавших новые властные органы, закрепляли их порядок взаимодействия, полномочия. То есть областные Советы в период перестройки и радикальных российских преобразований 1993–1994 гг. эволюционировали в новые органы государственной власти — парламенты. Причем, региональные социальные силы боролись за представительство в парламентах [23, с. 173].

Третий же этап продолжается по сей день, начиная со становления в качестве Президента РФ В. В. Путина. В целом, трансформация региональных парламентов происходит в контексте политики «централизованного федерализма» в рамках повышения эффективности и роли законодательной власти в субъектах РФ [12, с. 10].

С 2001 г. единственным видом избирательного объединения как на региональных, так и федеральных выборах обозначены общефедеральные партии<sup>2</sup>. Различные региональные движения и партии были лишены возможности оставаться значимой политической силой в рамках парламентов [10, с.60].

Необходимо отметить принятый 12 июня 2002 г. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав на участие в референдуме граждан РФ», сделавший для субъектов РФ обязательной норму участия в выборах законодательных органов партийных списков. Позже партии, представленные в Госдуме, были освобождены от необходимости внесения залога или сбора подписей в избирательных кампаниях в регионах [2, с. 11]. Подобные инновации повысили в формировании региональных парламентов роль партий, помогли структуризации работы парламентов организацией полнофункционалирующих партийных фракций. Когда же в 2005 г. были отменены прямые губернаторские выборы, это способствовало еще большему усилению роли в политической системе субъектов РФ парламентов. Тому же способствовали новые правила по формированию Совета Федерации ФС РФ, когда

<sup>1</sup> «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами» — ст. 93 Конституции СССР.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О политических партиях».

с 1 января 2011 г. именно региональными парламентами только из числа региональных и муниципальных депутатов, а также губернаторами выдвигаются новые сенаторы. То есть более серьезные требования в области законодательства способствовали повышению эффективности региональных парламентов. Однако, как и ранее, их деятельность находится под гнетом, если не сказать, контролем, «административного ресурса» [9, с. 108].

Сегодня можно отметить механизм корпоративности, действующий с помощью ресурсов исполнительной власти. Он весьма широко распространен также на федеральном уровне власти, однако не столь повсеместно и свободно, как в системах государственной власти регионального уровня, так как на уровне федерации все же пока присутствуют относительные ограничители, в частности, оппозиция партий как разность групп влияния [8, с. 52].

На региональном уровне политическое пространство целиком и полностью контролируется правящей партией, что позволяет эксплуатировать в корпоративных интересах. Это выражено как в процессе выдвижения кандидатов, так и проведения предвыборных кампаний данных кандидатов, обеспечения их благоприятными возможностями при голосовании [21, с. 125]. То есть структуры местного самоуправления совместно с исполнительной властью привлекают все ресурсы для создания региональных парламента, не считающихся с реальными позициями избирателей.

Однако данная технология формирования парламента на региональном уровне крайне негативно отражается на последующей деятельности этих парламента, несамостоятельных в принятых решениях. У них практически отсутствует уровень политической ответственности перед населением региона, а во взаимодействии с избирателями отсутствует системность самокритичности и отчетности.

Однако региональный парламентаризм все же имеет немалые возможности в увеличении ответственности системы государственного управления в целом, в организации жизни общества, в активизации и последующем структурировании политической сферы деятельности субъектов Российской Федерации [25, с. 70].

Но чтобы данные возможности реализовались, нужно, чтобы парламента стали истинно институтами настоящих представительств гражданского общества. Они должны стать средством выражения интересов граждан регионов, свободно и эффективно выполняющими свои функции.

## Обсуждение

Таким образом, представительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации с 1990-х годов испытывали на себе ряд трансформационных изменений.

Можно выделить условия эффективного функционирования региональных парламента:

- нормативно-правовая база, которая актуализирует функционирование региональных парламентских отношений и развитие системы институциональной среды;
- определенные ценностные общественные ориентации, направленные на аккумуляцию совершенствования политической культуры, а также получения решений, которые связаны с интерпретацией функционирования политических акторов на базе опыта исторического развития;
- системная организация циклов выборов, которая дает возможность реализации принципов демократической политики [7, с. 48];
- реальная многопартийность, которая дает возможность конкурентной политической ориентации на демократические политические принципы [18, с. 125].

Президент РФ В. В. Путин изначально взял курс на укрепление «вертикали власти», причем и законодательной, как и традиционно исполнительной. Государствен-

ное стимулирование активности политических партий повлекло за собой повсеместное реформирование порядка формирования региональных парламентов и, как следствие, изменение их внутренней структуры и форм деятельности. Все это лишило региональный парламентаризм специфической черты начальных этапов становления — разнообразия региональной специфики [15, с. 100].

Президентство В.В. Путина, а также Д. Медведева сосредоточило их действия на совершенствовании системы отношений регионов и федерального Центра. В итоге весьма сильно ограничена власть глав субъектов РФ путем возрастания роли законодательных органов государственной власти. Последнее сегодня ярко отражено на раскладе сил внутри государственных и региональных партийных институтов [21, с. 127].

Также необходимо отметить активную реализацию принципа корпоративности, действующего вне регламентируемых предписаний и установлений, а также законодательной нормы. Во главе обычно представители бизнес-элиты как регионального, так и глобального уровня, которые пытаются институционально оформить сферу своего влияния с помощью лоббирования собственных инициатив, политических решений, экономических интересов.

Президент Башкортостана Р. Хамитов в своем выступлении подчеркивает: «Нам нужен работающий парламент. Нам нужны сильные, крепкие люди, которые будут отстаивать интересы всех граждан» [24].

Однако для эффективного становления регионального парламентаризма в РФ необходимы условия, нарушаемые принципом корпоративности, а именно: реально действующий принцип разделения властей, институциональное оформление региональных парламентов как органов законодательной власти, а также существенная роль последних в политической жизни региона.

Следовательно, современное изучение парламентаризма регионального уровня невозможно без сопутствующих исследований современных российских политических элит. Необходим междисциплинарный подход к анализу российского государственного управления. То есть, особенность трансформации внутрирегиональных политических систем РФ определяется переходным состоянием, незавершенностью процесса парламентского регионального образования в России.

## Литература

1. Адамеску А. А., Смирнова О. О. Укрупнение регионов как модель новой экономической политики России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. № 2(26). С. 84–89.
2. Бирюков С. В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009.
3. Борисовская Н. В. Основные этапы развития регионального парламентаризма в Российской Федерации // Казанская наука. 2011. № 3. С. 195–198.
4. Вискулова В. В. Актуальные вопросы гарантирования избирательных прав граждан в региональном законодательстве о выборах // Избирательное право. 2013. № 4 (24). С. 8–27.
5. Волкова Е. В. Становление нового российского регионального парламентаризма. Рязанская областная Дума в 1994–1997 гг. // Вестник ЕИ. 2013. № 4 (24). С. 88–92.
6. Диденко А. Н. Сущность парламентаризма и некоторые особенности его становления в субъектах Российской Федерации // Вестник ТГУ. 2008. № 2. С. 133–139.
7. Добрынин Н. М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск : Наука, 2005. 429 с.
8. Долгов В. М., Стрижова А. Ф. Ответственность политической элиты. Теория и современная российская практика: монография. М. : Юстицинформ, 2014.
9. Игнатенко И. М. Становление новой модели российского федерализма // Вестник ПИУ. 2015. № 5 (50). С. 107–112.
10. Кисляков М. М. Проблемы регионального политического управления в современной России // Социогуманитарный вестник. 2015. № 1 (14). С. 59–62.

11. Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М. : Центр «Панорама», 2014.
12. Махина С. Н. Концепция децентрализации государственного администрирования: некоторые вопросы содержания и значения // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 10–13.
13. Мельников А. Г. Региональный аспект парламентских отношений федеративного государства // Вестник БИСТ. 2016. № 4 (33). С. 33–39.
14. Никитина Т. А. Генезис и развитие современной модели федерализма в России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 1999.
15. Новикова А. В. Процесс реформирования органов политической власти и местного самоуправления РФ и Забайкальского края // Вестник ЗГУ. 2014. № 9. С. 98–108.
16. Ондар Е. М. К истории становления и развития регионального парламентаризма (на примере Республики Тыва) // Научные труды Тувинского государственного университета. Кызыл : ТГУ, 2016. С. 79–81.
17. Осташова Е. А. Региональный опыт парламентаризма на примере Государственной Думы Томской области в 1994–2001 гг. // Вестник ТГУ. 2013. № 373. С. 115–118.
18. Петухов А. В. Развитие взаимоотношений центра и субъектов федерации в процессе модернизации российской государственности // Вестник Мордовского университета. 2010. № 3. С. 122–130.
19. Петухов А. В. Эволюция российского федерализма: политико-правовой анализ // Общественные науки. 2009. № 3 (11). С. 3–11.
20. Предыбайлов С. М. Эволюция представительной власти в субъектах Российской Федерации (на материалах областных парламентов) // Точки над е. 2012. № 1. С. 84–90.
21. Рыбакова С. С. Политическая функциональность регионального парламента в современной России // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 1 (53). С. 122–128.
22. Рыбакова С. С. Особенности формирования региональных парламентов в субъектах РФ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 3. С. 69–76.
23. Филимонов А. Г. Федерация в современной России: проблемы и перспективы развития // Вестник Воронежского института МВД России. 2018. № 1. С. 173–177.
24. Хамитов Р. Нам нужен работающий парламент // Информационное агентство «Башинформ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bashinform.ru/news/1147183-nam-nuzhen-rabotayushchiy-parlament-rustem-khamitov/?yn> (дата обращения: 12.06.2018).
25. Чепунов О. И. Централизация и децентрализация в административной реформе // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1. С. 68–70.

#### Об авторе:

**Заикин Андрей Анатольевич**, советник Председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); Sptk2011@yandex.ru

#### References

1. Adamesku A. A., Smirnova O. O. Integration of regions as model of the new economic policy of Russia // Modernization. Innovations. Development [MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)]. 2016. N 2(26). P. 84–89. (In rus)
2. Biryukov S. V. Regional political power: institutes, structures, mechanisms: dissertation abstract. M., 2009. 53 p. (In rus)
3. Borisovskaya N. V. The main stages of development of regional parliamentarism in the Russian Federation // Kazan science [Kazanskaya nauka]. 2011. N 3. P. 195–198. (In rus)
4. Viskulova V. V. Topical issues of guaranteeing electoral rights of citizens in the regional legislation on elections // Electoral law [Izbitatel'noe pravo]. 2013. N 4(24). P. 8–27. (In rus)
5. Volkova E. V. Formation of new Russian regional parliamentarism. The Ryazan region дума in 1994–1997 // EI Bulletin [Vestnik EI]. 2013. N 4(24). P. 88–92. (In rus)
6. Didenko A. N. Essence of parliamentarism and some features of its formation in territorial subjects of the Russian Federation // TSU Bulletin [Vestnik TGU]. 2008. N 2. P. 133–139. (In rus)
7. Dobrynin N. M. Russian federalism: formation, current state and prospects. Novosibirsk : Science, 2005. 429 p. (In rus)
8. Dolgov V. M., Strizhova A. F. Responsibility of political elite. Theory and modern Russian practice: monograph. M. : Justiceinform, 2014. 144 p. (In rus)

9. Ignatenko I. M. Formation of new model of the Russian federalism // Messenger of PIU [Vestnik PIU]. 2015. N 5(50). P. 107–112. (In rus)
10. Kislyakov M. M. Problems of regional political government in modern Russia // Social and Human messenger [Sotsiologumanitarnyi vestnik]. 2015. N 1(14). P. 59–62. (In rus)
11. Kynev A. Elections of regional parliaments in Russia 2009–2013: From a partization to personalization. M. : Center “Panorama”, 2014. 728 p. (In rus)
12. Makhina S. N. Concept of decentralization of the state administration: some questions of maintenance and value // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2006. N 1. P. 10–13. (In rus)
13. Melnikov A. G. Regional aspect of the parliamentary relations of the federal state // Messenger of BIST [Vestnik BIST]. 2016. N 4(33). P. 33–39. (In rus)
14. Nikitina T. A. Genesis and development of modern model of federalism in Russia: Dissertation abstract. Ufa, 1999. 43 p. (In rus)
15. Novikova A. V. Process of reforming of bodies of the political power and local government of the Russian Federation and Zabaykalsky Krai // ZSU Bulletin [Vestnik ZGU]. 2014. N 9. P. 98–108. (In rus)
16. Ondar E. M. On a history of formation and development of regional parliamentarism (on the example of the Republic of Tyva) // Scientific works of the Tuva state university [Nauchnye trudy Tuvinskogo gosudarstvennogo universiteta]. Kyzyl : TSU, 2016. P. 79–81. (In rus)
17. Ostashova E. A. Regional experience of parliamentarism on the example of the State Duma of the Tomsk region in 1994–2001 // TSU Bulletin [Vestnik TGU]. 2013. N 373. P. 115–118. (In rus)
18. Petukhov A. V. Development of relationship of the center and territorial subjects of the federation in the course of modernization of the Russian statehood // Bulletin of the Mordovian University [Vestnik Mordovskogo universiteta]. 2010. N 3. P. 122–130. (In rus)
19. Petukhov A. V. Evolution of the Russian federalism: political and legal analysis // Social sciences [Obshchestvennye nauki]. 2009. N 3(11). P. 3–11.
20. Predybaylov S. M. Evolution of the representative power in territorial subjects of the Russian Federation (on materials of regional parliaments) // Dot the I's [Tochki nad e]. 2012. N 1. P. 84–90. (In rus)
21. Rybakova S. S. Political functionality of regional parliament in modern Russia // Bulletin of the Volga region Institute of management [Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya]. 2016. N 1(53). P. 122–128. (In rus)
22. Rybakova S. S. Features of formation of regional parliaments in territorial subjects of the Russian Federation // Central Russian Journal of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2016. N 3. P. 69–76. (In rus)
23. Filimonov A. G. Federation in modern Russia: problems and prospects of development // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii]. 2018. N 1. P. 173–177. (In rus)
24. Hamitov R. We need the working parliament // Bashinform News agency [An electronic resource]. URL: <http://www.bashinform.ru/news/1147183-nam-nuzhen-rabotayushchiy-parlament-rustem-khamitov/?yn> (In rus)
25. Chepunov O. I. Centralization and decentralization in administrative reform // Gaps in the Russian legislation. Legal Journal [Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. Yuridicheskii zhurnal. 2008. № 1. S. 68–70.]. 2008. N 1. P. 68–70. (In rus)

**About the author:**

**Andrey A. Zaikin**, Advisor to the President of the St. Petersburg Legislative Assembly, Graduate student of North-West institute of management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation); Sptk2011@yandex.ru