

УДК 328.1 (571.6)

Трофимов Е.А., ст. преподаватель, ДальГАУ

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА В УСЛОВИЯХ УКРЕПЛЕНИЯ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ

(на примере деятельности Амурского областного Совета народных депутатов)

В статье рассматривается процесс функционирования легистратур в ходе укрепления вертикали власти. На примере работы Амурского областного Совета народных депутатов и ряда других парламентов производится качественный анализ их деятельности в период усиления институционально-функциональной роли исполнительной власти. Делаются выводы, связанные с тем, что властные диспропорции, возникшие в период модернизации политической системы России, позволили законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ как органам народного представительства мобилизовать свои ресурсы и активней включиться в политический процесс, используя данные им федеральным и региональным законодательством полномочия.

Решение проблемы укрепления демократических основ государственности и обеспечения целостности страны во многом проявившееся в конкретных действиях Президента России В.В. Путина, заставило многих политических оппонентов Президента говорить об отступлении от «парламентских начал» и возврате России в авторитарное прошлое. Вместе с тем, как показывает анализ деятельности легистратур, именно укрепление вертикали исполнительной власти естественным образом позволило мобилизовать ресурсы региональных законодательных (представительных) органов власти и приступить к созданию более эффективной системы их взаимодействия с органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления и населением.

Данная закономерность, совершенно логично вытекает из того, что легистратуры, как органы народного представительства стали неотъемлемой частью политической системы Российской Федерации и выполняют в ее функционировании одну из ключевых ролей, она же разрушает сформированный оппозицией миф о сползании страны к диктатуре в результате «рецентрализации по Путину».

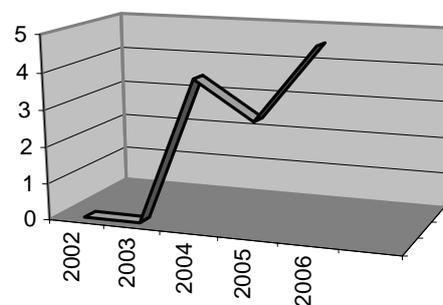
Как известно, региональные парламенты осуществляют следующие укрупненные полномочия: 1) законодательные, 2)

представительные, 3) финансово-бюджетные, 4) контрольные, 5) учредительные.

При анализе работы легистратур в законодательной сфере наблюдается в целом положительная динамика функционального развития. Об этом свидетельствует, например, рост количества собственных законодательных инициатив депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти на федеральном уровне.

Динамика роста количества собственных законодательных инициатив депутатов Амурского областного Совета народных депутатов.

Диаграмма 1. Динамика роста количества собственных законодательных инициатив депутатов Амурского областного Совета народных депутатов на федеральном уровне [1, 2, 3, 4, 5].



За редким исключением, обнаруживается также увеличение количества рассматриваемых региональными парламентами проектов федеральных законов, законодательных инициатив и обращений в федеральные органы государственной власти, а также увеличение поступающих в региональные парламенты проектов федеральных законов и обращений от законодательных (представительных) органов других субъектов РФ, которые рассматривают данный инструмент в качестве одного из важнейших механизмов политического давления.

Количество проектов федеральных законов и обращений, рассмотренных депутатами законодательных собраний ряда субъектов РФ.

Диаграмма 2. Количество проектов федеральных законов и обращений, рассмотренных депутатами Амурского областного Совета народных депутатов [1, 2, 3, 4, 5].

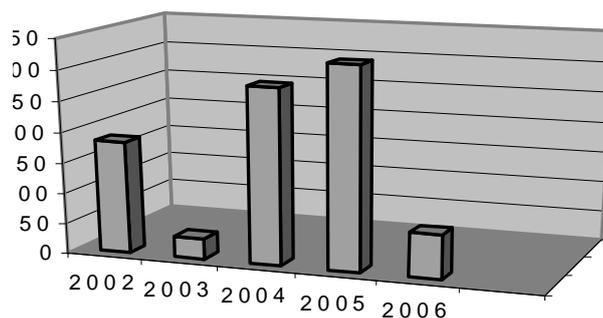


Диаграмма 3. Количество проектов федеральных законов и обращений, рассмотренных депутатами Смоленской областной Думы [6, 7, 8, 9, 10].

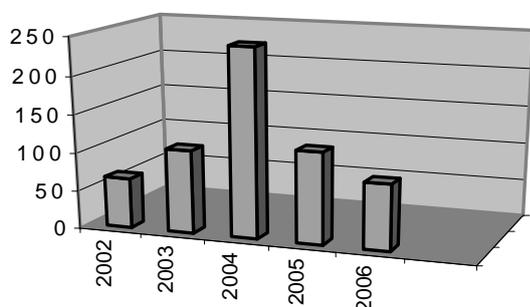


Диаграмма 4. Количество проектов федеральных законов и обращений,

рассмотренных депутатами Законодательного Собрания Вологодской области [11, 12, 13, 14, 15].

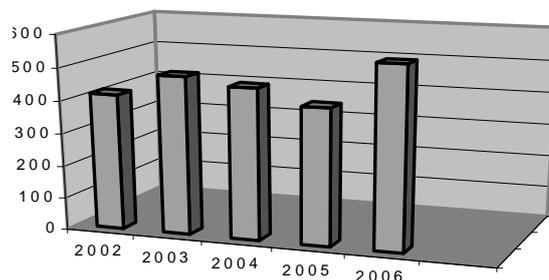


Диаграмма 5. Количество проектов федеральных законов и обращений, рассмотренных депутатами Мурманской областной Думы [16].

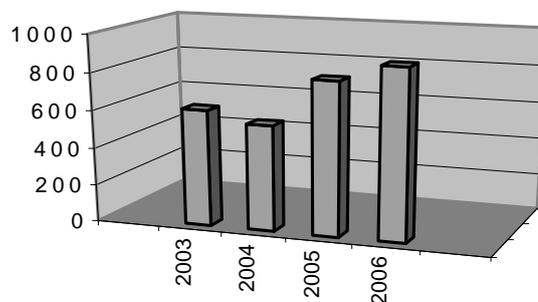
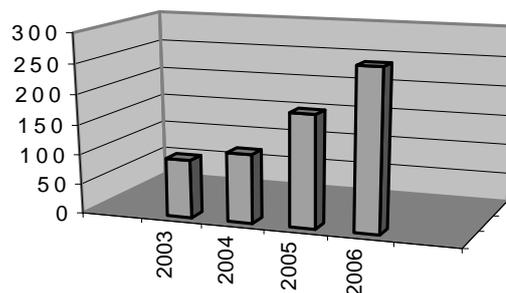


Диаграмма 6. Количество проектов федеральных законов и обращений, рассмотренных депутатами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Саха (Якутия) [17, 18, 19, 20].



Необходимо отметить, что данный вид деятельности, уходит в работе парламентариев на второй план лишь в случае обострения межэлитных конфликтов, а также нестабильного положения одной из ветвей власти, что

является вполне закономерным явлением, так как вопросы регионального значения для представителей различных региональных групп, в такой период имеют большую значимость, так как затрагивают их наиболее значимые политические и экономические интересы.

Позитивным моментом, в динамике законотворческой деятельности регистратур служить исчерпанность тезиса о случайном, несистематическом характере участия субъектов РФ в правотворчестве на федеральном уровне, который не так давно подтверждался анализом текстов конституций (уставов) субъектов РФ: во многих из них практически отсутствовало нормативное регулирование осуществления законодательными (представительными) органами права законодательной инициативы по федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам РФ о поправках к Конституции России. В настоящее время фактически все субъекты РФ установили в своих Основных законах данное право.

Интересен и тот факт, что при усилении диспропорций в ресурсах исполнительной и законодательной власти региональные парламентарии начали вести более активную работу по внесению региональных законопроектов. Несмотря на то, что данная тенденция проявляется достаточно слабо, а в некоторых регионах исполнительная власть в данном процессе еще явно преобладает над законодательной, мы можем отметить здесь также положительную динамику.

Динамика активности законодательных органов субъектов РФ по внесению проектов региональных законов (соотношение законов, вносимых региональными парламентами к законам, вносимым главами исполнительной власти субъектов РФ).

Диаграмма 7. Соотношение законов, вносимых депутатами Амурского областного Совета народных депутатов к законам, вносимым губернатором Амурской области [1, 2, 3, 4, 5].

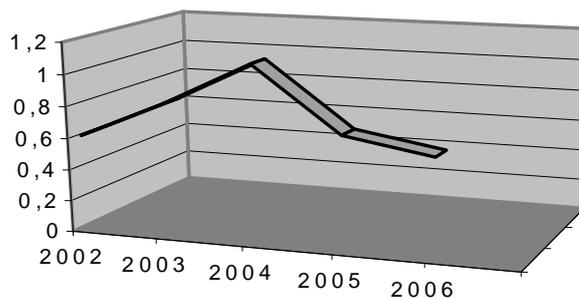


Диаграмма 8. Соотношение законов, вносимых депутатами Законодательного Собрания Еврейской автономной области к законам, вносимым губернатором Еврейской автономной области [21].

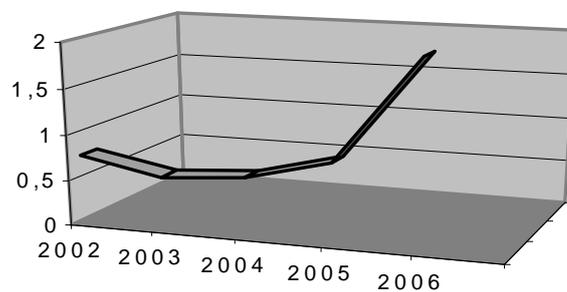


Диаграмма 9. Соотношение законов, вносимых депутатами Мурманской областной Думы к законам, вносимым губернатором Мурманской области [16].

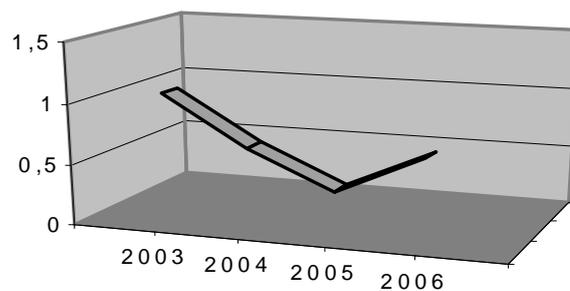
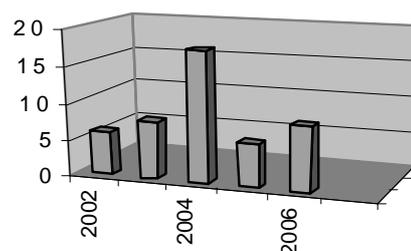
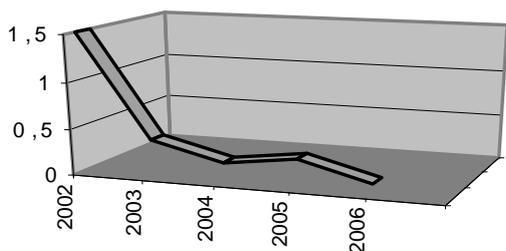


Диаграмма 10. Соотношение законов, вносимых депутатами Смоленской областной Думы к законам, вносимым губернатором Смоленской области [6, 7, 8, 9, 10].



Существенные изменения произошли и в реализации легистратурами представительных полномочий. Введение пропорциональной избирательной системы в механизм формирования региональных парламентов, отразился на их количественном и качественном составе. Действующие депутаты, не заинтересованные в перенарезке округов, а тем более в их укрупнении, практически повсеместно выступили за увеличение численного состава законодательного собрания, сделав легистратуры более представительными учреждениями, а политические партии, стремясь привлечь к участию в выборах различные социальные слои населения, предприняли попытки сбалансировать списки кандидатов с учетом национального, профессионального, гендерного и возрастного составов, при этом заметно деидеологизировав свои предвыборные платформы, переведя их на уровень рационального осмысления.

Политическая модернизация заставила обратить внимание региональных парламентариев и на контрольные полномочия, которые, как известно, являются составляющими системы «сдержек и противовесов», обеспечивая должный баланс ветвей государственной власти. Депутаты начали более активно использовать депутатские запросы в качестве одного из механизмов политической борьбы.

Количество депутатских запросов, принятых Амурским областным Советом народных депутатов.

Диаграмма 11. Количество депутатских запросов, принятых Амурским областным Советом народных депутатов в период с 2002 по 2006 гг. [1, 2, 3, 4, 5].

В процессе укрепления вертикали власти в депутатской практике новая форма контрольной деятельности - контроль за реализацией президентских посланий и национальных проектов. В рамках осуществления контроля за реализацией президентских посланий и национальных проектов, парламентарии получили дополнительную возможность приглашать на свои заседания представителей исполнительной власти, руководителей органов государственной и муниципальной власти, предприятий и заслушивать их отчеты, предложения, направленные на совершенствование государственной политики, в определенных президентом направлениях.

Политические перемены стимулировали депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти к активному участию в работе Парламентских Ассоциаций, деятельность которых является интеграционным началом в объединении региональных элит, противостоящим с одной, стороны губернаторской власти в регионах, с другой - деятельности федеральных ФПП.

Решениями законодательных собраний регионов России, в течение последних нескольких лет активно создаются Молодежные парламенты (Молодежные палаты) при законодательных органах субъектов РФ. Представители молодежных парламентов участвуют в работе молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации РФ и общественной молодежной палате при Государственной Думе РФ. В определенном смысле, Молодежные парламенты обеспечивают возможность различным региональным группам представлять свои интересы на

федеральном уровне, доносят до центра проблемы регионов и предложения по их разрешению, общую позицию регионов в отношении избранного центром вектора политического и социально-экономического развития.

Ослабление взаимосвязи с населением, общественными объединениями и региональными отделениями политических партий, оказавшимися не представленными в парламенте в результате процесса «партизации», легистратуры компенсировали организацией и проведением публичных депутатских слушаний и круглых столов, на которых депутатами совместно с общественностью обсуждаются наиболее актуальные и социально значимые проблемы.

Диаграмма 12. Динамика проведения публичных депутатских слушаний депутатами Амурского областного Совета народных депутатов [1, 2, 3, 4, 5].

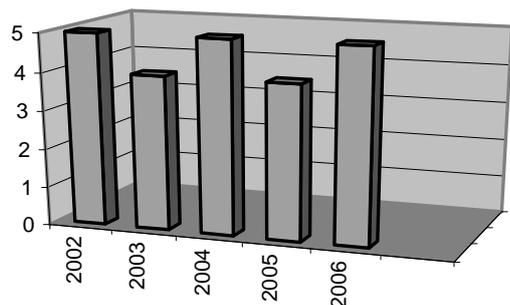
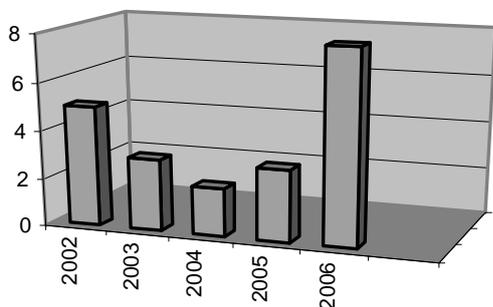


Диаграмма 13. Динамика проведения «круглых столов» депутатами Амурского областного Совета народных депутатов [1, 2, 3, 4, 5].



Важным направлением в деятельности регионального парламента явилась организационно-методическая работа,

связанная с оказанием помощи органам местного самоуправления по использованию местных бюджетов, формированию муниципальных внебюджетных фондов, разработке государственных социальных стандартов, установления социальных и финансовых норм. Видя в органах местного самоуправления союзников, легистратуры стали инициаторами проведения семинаров-совещаний по наиболее актуальным проблемам взаимодействия законодательных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также рабочих встреч руководителей региональных парламентов и председателей постоянных комиссий со специалистами представительных органов местного самоуправления.

Диаграмма 14. Количество семинаров-совещаний, проведенных депутатами Амурского областного Совета народных депутатов со специалистами органов муниципальной власти [1, 2, 3, 4, 5].

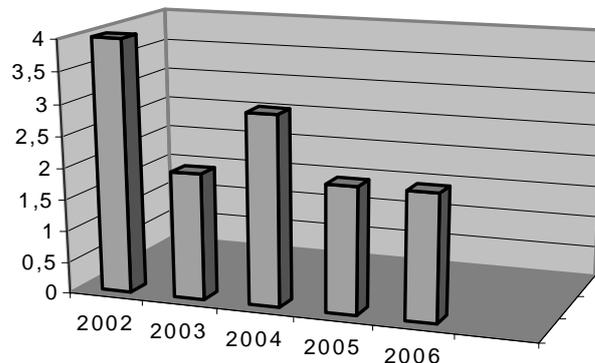
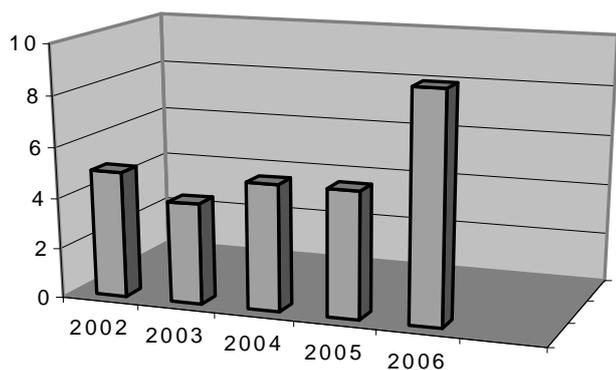


Диаграмма 15. Количество рабочих встреч, проведенных депутатами Амурского областного Совета народных депутатов со специалистами органов муниципальной власти [1, 2, 3, 4, 5].



Региональные парламенты в течение последних лет апробировали также такие формы работы с муниципалитетами как семинары-учебы, Дни законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в муниципальных образованиях. В ряде субъектов РФ законодательные собрания выступили организаторами подписки муниципалитетов на журналы «Муниципальная власть» и «Российская Федерация сегодня».

Эффективным звеном во взаимодействии регионального парламента с органами местного самоуправления стали создаваемые ассоциации муниципальных образований, Советы председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов при законодательных органах власти субъектов РФ. Участвуя в работе этих образований, регистратуры укрепляют свой авторитет на низовом уровне, вырабатывают согласованную стратегию развития представительной власти региона.

Представленный фактологический материал свидетельствует, что об ослаблении законодательной (представительной) власти можно говорить весьма условно. Наряду с возникшими властными диспропорциями, укрепления вертикали исполнительной власти позволило регистратурам мобилизовать собственные резервы для укрепления своих позиций в системе политических отношений, одновременно укрепив демократические начала и увеличив взаимозависимость субъектов Федерации и федеративной системы. В процессе укрепления вертикали власти региональные парламенты, стали не

просто законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ, но и институтами, обеспечивающими конституционную безопасность, территориальную целостность российского государства и стабильное развитие всей политической системы России, в рамках провозглашенных и закрепленных законом демократических ценностей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Отчет Амурского областного Совета народных депутатов за 2002 год // Вестник Амурского областного Совета народных депутатов. - Благовещенск, ПКИ «Зея». - 2003 г. - № 2. - С. 306 – 326.
2. Отчет Амурского областного Совета народных депутатов за 2003 год // Вестник Амурского областного Совета народных депутатов. - Благовещенск, ПКИ «Зея». - 2004 г. - № 2. Часть 2. - С. 4 – 87.
3. Отчет Амурского областного Совета народных депутатов за 2004 год // Вестник Амурского областного Совета народных депутатов. - Благовещенск, ПКИ «Зея». - 2005 г. - № 1. Часть 2. - С. 1 – 77.
4. Отчет Амурского областного Совета народных депутатов за 2005 год // Вестник Амурского областного Совета народных депутатов. - Благовещенск, ПКИ «Зея». - 2006 г. - № 1. Часть 2. - С. 26 – 102.
5. Отчет Амурского областного Совета народных депутатов за 2006 год // http://www.sndamur.ru/lawmaking/?p=628&show_year=2006.
6. Отчет Смоленской областной Думы за 2002 год // http://parlament.smolensk.ru/work/otch/otch02_/soder.htm.
7. Отчет Смоленской областной Думы за 2003 год // http://parlament.smolensk.ru/work/otch/otch03_/soder.htm.
8. Отчет Смоленской областной Думы за 2004 год // http://parlament.smolensk.ru/work/otch/otch04_/soder.htm.
9. Отчет Смоленской областной Думы за 2005 год // http://parlament.smolensk.ru/work/otch/otch05_/soder.htm.
10. Отчет Смоленской областной Думы за 2006 год // http://parlament.smolensk.ru/work/otch/otch06_/soder.htm.
11. Отчет Законодательного Собрания Вологодской области за 2002 год // <http://www.zs.gos35.ru/?k=7577>.
12. Отчет Законодательного Собрания Вологодской области за 2003 год // <http://www.zs.gos35.ru/?k=7578>.
13. Отчет Законодательного Собрания Вологодской области за 2004 год // <http://www.zs.gos35.ru/?k=7587>.
14. Отчет Законодательного Собрания Вологодской области за 2005 год // <http://www.zs.gos35.ru/?k=8813>.
15. Отчет Законодательного Собрания Вологодской области за 2006 год // <http://www.zs.gos35.ru/?k=9815>.
16. Информация о деятельности Мурманской областной Думы в 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 гг. // <http://www.duma.murman.ru/archive/info/>.
17. Законотворческая деятельность Государственного Собрания (Ил Тумэн) за 2003 год. Информационно-аналитический обзор законотворческой деятельности // http://il-tumen.sakha.ru/a_totals.php?id=6094.
18. Законотворческая деятельность Государственного Собрания (Ил Тумэн) за 2004 год. Информационно-

аналитический обзор законотворческой деятельности // http://il-tumen.sakha.ru/a_totals.php?id=6092.

19. Законотворческая деятельность Государственного Собрания (Ил Тумэн) за 2005 год. Информационно-аналитический обзор законотворческой деятельности // http://il-tumen.sakha.ru/a_totals.php?id=9525.

20. Законотворческая деятельность Государственного Собрания (Ил Тумэн) за 2006 год. Информационно-аналитический обзор законотворческой деятельности // http://il-tumen.sakha.ru/a_totals.php?id=10977.

21. Информация о деятельности Законодательного Собрания Еврейской автономной области в 2002 году. Информация о деятельности Законодательного Собрания Еврейской автономной области в 2003 году. Информация о деятельности Законодательного Собрания Еврейской автономной области в 2004 году. Информация о деятельности Законодательного Собрания Еврейской автономной области в 2005 году. Информация о деятельности Законодательного Собрания Еврейской автономной области в 2006 году. // <http://www.eao.ru/?p=148>.

