

УДК 328.1:930.1 (571.1)

П. С. Шараев

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ИСТОРИОГРАФИЯ ПРОБЛЕМЫ (1990–2000-Е ГГ.)

Рассматривается историография регионального парламентаризма как нового явления в политической практике Российской Федерации. Представлены различные научные направления, изучающие региональные парламенты и исследовательские центры, занимающиеся вопросами функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ. Делается вывод о степени изученности данной проблемы в отечественной исторической науке в настоящее время.

Ключевые слова: региональный парламентаризм, органы государственной власти, разделение властей, регион, легислатура, субъект Федерации, парламент.

Проблемы властного управления, как в центре, так и на местах, в силу своей неоспоримой значимости для развития государственности всегда привлекали внимание ученых. Но формирование российской государственности на принципах федерализма, разделения властей, выборности политических институтов в конце XX – начале XXI в. обусловило небывалый всплеск интереса к проблемам государственного управления. Предметом широкого обсуждения юристов, политологов, философов и историков становятся вопросы, касающиеся функционирования властных органов как на государственном, так и на местном уровне. В рамках данной статьи рассмотрены основные направления исследований, посвященных региональным парламентам РФ.

Исходя из предмета исследований, существующие работы российских ученых можно разделить на два направления. Первое представлено трудами, рассматривающими общие вопросы государственного управления в субъектах РФ на основе принципа разделения властей. Для них характерна высокая степень обобщения, что позволяет использовать их в качестве основы для изучения регионального парламентаризма. Общим правовым аспектам деятельности региональных парламентов РФ посвящено исследование авторского коллектива В. И. Васильева, А. В. Павлушкина, А. Е. Постникова [1]. В конкретно-прикладном аспекте модель организации областного парламента как законодательного органа власти представлена в работе А. Ф. Малого, М. А. Гмырина [2]. В обозначенных трудах рассмотрены актуальные вопросы формирования, компетенции и организации законодательных органов, статус депутатов, формы их деятельности, полномочия и ответственность депутата перед избирателями. Данные работы написаны учеными-юристами и в большей степени ориентированы на правоведов, депутатов и государственных служащих.

Истории становления и современному статусу органов государственной власти на примере таких субъектов РФ, как Москва, Саратов, Самара, Ря-

зань, посвящено исследование В. Гельмана и соавт. [3]. Политологический аспект и институциональная оценка парламентов в регионах представлены в работе Д. В. Гончарова [4]. Так, анализ опыта конституционного строительства в Республике Тыва в 1990–2000-х гг. представлен в статье Е. В. Тышты [5].

Различные аспекты теории разделения властей рассматривались больше в рамках отдельных статей. Так, общим проблемам становления системы разделения властей в регионах посвящена статья М. Афанасьева [6]. Автор анализирует события политической жизни, происходившие в российской глубинке, пытаясь определить суть процессов. Правовые вопросы полномочий, организации деятельности и функционирования органов власти рассматриваются в работе В. Лысенко [7]. Подробно описано значение уставов субъектов Федерации как основополагающих документов, на основе которых формировалась вся законодательная база регионов. Особенности внедрения в региональную политическую практику механизма сдержек и противовесов, лежавшего в основе разделения властей, охарактеризованы в работе И. Куколева [8]. В целом исследователи приходят к выводу, что региональным парламентам долго придется доказывать свою состоятельность в силу отсутствия опыта законодательской работы на местном уровне.

Второе направление – это работы, посвященные вопросам становления законодательных органов власти на основе анализа электорального процесса. Надо заметить, что в изучении региональных аспектов выборов корпус местных специалистов сформирован практически во всех крупных регионах; среди столичных исследователей наиболее известны Центр геополитических исследований, группа Н. В. Петрова под эгидой Московского центра Карнеги. Основные методы исследования – анализ электоральной статистики и создание на его базе тех или иных типологий регионов.

Так, одна из первых научных работ принадлежала Н. В. Петрову, который, проанализировав законодательные основы и ход избирательных

компаний в представительные органы власти регионов в 1994 г., пришел к выводу об отходе от наметившейся в начале 1990-х гг. тенденции разделения властей при сохранении декоративных функций местных законодательных органов государственной власти [9].

Среди множества работ на тему выборов следует выделить статьи, опубликованные в академических журналах. К примеру, вопросы электорального процесса в регионах России ежегодно обсуждались на страницах журнала «Политические исследования (Полис)». Так, по утверждению В. Лысцова, одного из авторов этого издания, именно необходимость создания нового механизма формирования на территории субъекта законодательной власти привела к развитию региональной избирательной системы [10]. Статьи прикладного характера, освещавшие формирование органов законодательной власти на основе демократических выборов, публиковали журналы «Власть» и «Российская Федерация». Особый интерес представляет публикация М. Афанасьева, где автор оценивает выборы в региональные законодательные органы второго созыва, затрагивающие в том числе и Западную Сибирь [11]. Что касается политического процесса, протекавшего в Западной Сибири, различные его аспекты освещались в работах С. В. Новикова [12].

Научным и прикладным изучением регионов, в том числе и развитием системы власти, в России занимаются несколько центров. Их можно разделить на три типа, исходя из статуса учредителя: 1) центры, учрежденные структурами государственной власти; 2) центры, открытые при университетах; 3) центры, учрежденные отечественными и иностранными общественными и частными фондами.

К первому типу можно отнести созданный в 1994–1995 гг. аналитический центр при президенте России, где на базе группы Л. Смирнягина было обозначено направление «Регионалистика». В основном работа центра была связана с рассмотрением проблем российского федерализма как одного из направлений современных реформ. Некоторые результаты его деятельности были освещены в научном докладе Л. Смирнягина «Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрасудки» [13]. Автор рассмотрел федерализацию в качестве коренного изменения государственного устройства, как территориальную форму демократии. В целом деятельность центра носила ярко выраженный прикладной характер и в научном плане не представляет значительного интереса.

Ко второму типу относятся региональные центры, учрежденные при государственных университетах Барнаула, Екатеринбурга и Саратова. Так, в Барнауле при Алтайском государственном уни-

верситете с 1996 г. под руководством доктора исторических наук Ю. Г. Чернышова работает Алтайская школа политических исследований (АШПИ). В центре внимания ученых самых разных специальностей – историков, политологов, социологов, экономистов, юристов – находятся актуальные проблемы российской политической жизни, обсуждаемые в рамках научно-практических конференций. Работы исследователей публикуются в «Дневниках АШПИ». Ученые отмечают важную роль парламента в формировании государственной политики, так как в нем отражаются все общественные процессы.

Ю. Г. Чернышов в своем вступительном докладе «Парламент и демократия: история и современность» указывал на необходимость изучения российского парламентаризма в сравнении с опытом Запада, который «может быть весьма поучительным» [14, с. 5]. Полностью соглашаясь с ним, заметим, что полноценное рассмотрение парламентской практики требует обращения и к американской политической системе.

Наибольший интерес представляет публикация Ю. Н. Еремеева «Особенности организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ». Автор рассматривает существующие противоречия в процессе становления российского парламентаризма, в результате которых под сомнением оказывается исполнение региональным парламентом своих представительных и законодательных функций [15].

Материалы исследователей, опубликованные в «Дневниках АШПИ», способствуют расширению источниковой базы и могут быть использованы при рассмотрении некоторых аспектов российского парламентаризма. Вместе с тем внимательное изучение трудов АШПИ свидетельствует о недостаточной освещенности политического процесса, происходящего непосредственно в субъектах Федерации.

В Саратове историки, политологи, социологи, юристы занимались комплексными исследованиями регионов, часть которых инициируются Центром региональных социологических исследований при государственном университете [16–18].

И третий тип – это исследовательские центры, учрежденные отечественными и иностранными общественными и частными фондами. Так, из столичных центров серьезного внимания заслуживает деятельность Московского центра Карнеги, отличавшаяся масштабностью и качеством проводимых исследований по социально-политическому мониторингу регионов России. Результаты были опубликованы в ежегодниках «Политический альманах России» в виде обобщенных сведений о властных структурах субъектов, персоналиях, аналитических работ о региональной политиче-

ской жизни, ее развитию, функционировании и влиянии на общий политический ландшафт в России в перспективе. Ряд научных статей по развитию регионов был представлен в издаваемом центром журнале *Pro et contra*.

Наибольший интерес в рамках Сибирского региона представляет деятельность новосибирского фонда развития политических технологий и прогнозирования «Сибирь-Форум», официально зарегистрированного в августе 1997 г. и руководимого кандидатом исторических наук В. И. Козодоем. Специалисты фонда наряду с практической деятельностью (организация и проведение выборов и PR-компаний различного уровня) занимаются научными исследованиями в области современной политической истории и политологии в регионе. Результаты теоретических и прикладных разработок фонда публикуются как в виде отдельных статей, так и монографий, справочников и различных пособий.

В этом ряду обращает на себя внимание очень содержательная, выполненная на основе архивных источников и работ отечественных и зарубежных исследователей монография А. Г. Осипова и В. И. Козодоя «Политический спектр. Формирование многопартийности в Западной Сибири 1986–1996», она представляет особую ценность для историка. Авторы исследования раскрыли сложный и противоречивый характер процесса формирования многопартийной системы в России и, в частности, в Западной Сибири. В числе выявленных особенностей они указали на «маловлиятельность» политических партий в процессе формирования региональных представительных органов власти [19]. Аналогичное мнение выражено и в работе А. Трунтягина [20].

Не менее ценно выполненное В. Козодоем и соавт. историко-политологическое исследование общественно-политической жизни Новосибирской области в 2000–2003 гг., которое нашло свое отражение в книге «Власть, общество, выборы». Авто-

ры с присущей для историков скрупулезностью осветили политические явления, касающиеся органов власти, в том числе и представительных [21].

Таким образом, характеризуя степень изученности проблемы, необходимо отметить перевес юридических и политологических исследований над историческими в научной литературе. За последние годы российскими учеными создана определенная теоретическая база для изучения процесса становления региональных органов власти, в том числе и законодательных. Рассмотрение литературы свидетельствует о высоком научном уровне изучения правовых и политологических аспектов функционирования региональных парламентов в различных субъектах РФ. Но в то же время позволяет заметить, что фактически нет трудов исторического характера, в результате чего проблемы становления региональных легислатур и анализа исторического опыта остаются мало изученными. Отсутствуют работы сравнительного плана, позволяющие увидеть принципиальную разницу между деятельностью органов представительства в СССР и современной России.

В большинстве названных работ рассматривались лишь отдельные аспекты регионального парламентаризма. Так, процесс становления и деятельности региональных легислатур еще не стал предметом системного исследования. Мало внимания уделено проблеме дееспособности законодательных органов власти субъектов Федерации, анализу их функций. В современной историографии пока отсутствуют монографические исследования, предлагающие комплексное рассмотрение всей совокупности процессов становления регионального парламентаризма как явления и механизмов его функционирования. Общее состояние изучения процесса становления новых региональных парламентов можно характеризовать как начальный этап разработки обобщающих исследований при почти полном отсутствии собственно историографических работ.

Список литературы

1. Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: Городец-издат, 2001. 288 с.
2. Малый А. Ф., Гмырин М. А. Организация областного парламента. Архангельск, 2001. 206 с.
3. Органы государственной власти субъектов РФ: учеб. материалы / под ред. В. Гельмана, А. Кузьмина, Г. Люхтерхарда, С. Рыженкова. М.: ИГПИ, 1998. 144 с.
4. Гончаров Д. В. Легислатуры в российских регионах: институциональная оценка. URL: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/25_129503 (дата обращения: 10.07.2013).
5. Тышта Е. В. Исторический опыт конституционного строительства в Республике Тыва (1990–2000-е гг.) // Вестн. Томского гос. пед. ун-та. 2013. Вып. 7. С. 48–54.
6. Афанасьев М. Российская провинция: передел власти или государственное строительство // Власть. 1994. № 6. С. 46–48.
7. Лысенко В. Устав области, края, города федерального значения, автономного образования: каким ему быть // Государство и право. 1995. № 10. С. 62–68.

8. Куколев И. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // *Власть*. 1996. № 1. С. 46–52.
9. Петров Н. В. Выборы представительных органов власти регионов // *Мировая экономика и международные отношения*. 1995. № 3. С. 25–34.
10. Лысцов В. В. Становление избирательной системы Воронежской области // *Полис*. 1998. № 5. С. 167–168.
11. Афанасьев М. В России сформированы представительные собрания правящих региональных групп // *Власть*. 1998. № 2. С. 43–45.
12. Новиков С. В. Демонтаж административного механизма. Политические партии и движения 1985–1991 гг. Омск: Омский облинститут усовершенствования учителей, 1992. 99 с.
13. Смирнягин Л. В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998. 72 с.
14. Чернышов Ю. Г. Парламент и демократия: история и современность // *Дневник АШПИ*. 1999. № 7. С. 3–11.
15. Еремеев Ю. Н. Особенности организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // *Дневник АШПИ*. 2001. № 13/14. С. 273–274.
16. Дыльнов Г. В. Государство и местное самоуправление: региональные проблемы. Саратов, 1999. 44 с.
17. Поликарпов Б. Э. Триада власти региона: становление, проблемы, перспективы. Саратов, 1998. 37 с.
18. Покатов Д. В. Политическая региональная элита: вчера, сегодня, завтра. Саратов, 1998. 47 с.
19. Осипов А. Г., Козодой В. И. Политический спектр (формирование многопартийности в Западной Сибири 1986–1996). Новосибирск, 2003. 355 с.
20. Трунтягин А. А. Демократические и авторитарные тенденции политических партий // *Вестн. Томского гос. пед. ун-та*. 2011. Вып. 11. С. 214–219.
21. *Власть, общество, выборы. Политическое развитие Новосибирской области в 2000–2003 гг.* / В. И. Козодой, И. Г. Козлов, А. Г. Осипов, А. И. Степанов, Д. Т. Пучкин. Новосибирск, 2005. 545 с.

Шараев П. С., доцент, кандидат исторических наук.

Национальный исследовательский Томский политехнический университет.

Пр. Ленина, 30, Томск, Россия, 634050.

E-mail: Sharaevp@rambler.ru.

Материал поступил в редакцию 17.07.2013.

P. S. Sharaev

REGIONAL PARLIAMENTARISM: HISTORIOGRAPHY OF THE PROBLEM (1990'S – 2000'S)

The article is devoted to historiography of regional parliamentarism as a new phenomena in Russian Federation political practice. Different scientific fields are being considered, which study parliaments and research centers and address the issues of Russian Federation subject governmental authorities system functioning. The conclusion about level of knowledge of this problem in national historical studies is made.

Key words: *regional parliamentarism, governmental authorities, partition of sovereignty, region, legislature, federal subject, parliament.*

References

1. Vasilyev V. I., Pavlushin A. V., Postnikov A. E. *Legislative bodies of Russian Federation regions: legal problems of formation, competence and work organization*. Moscow, Gorodets Publ., 2001. 288 p. (in Russian).
2. Malyi A. F., Gmyrin M. A. *Region parliament organization*. Arkhangelsk, 2001. 206 p. (in Russian).
3. *The bodies of state power of the Russian Federation subjects*. Educational materials. Ed. V. Gelman, A. Kuzmin, G. Lyuhterhard, S. Ryzhenkov. Moscow, IGPI Publ., 1998. 144 p. (in Russian).
4. Goncharov D. V. *Legislature in Russian regions: Institutional Assessment*. Kazan Federalist, 2005, no. 2–3. URL: <http://www.kazanfed.ru>. (in Russian);
5. Tyshta E. V. The historical experience of constitutional development in the Republic of Tuva (1990–2000-IES). *Tomsk State Pedagogical University Bulletin*, 2013, vol. 7, pp. 48–54 (in Russian).
6. Afanasyev M. Russian province: the power redistribution or a building of state. *Power*, 1994, no. 6, pp.46–48 (in Russian).
7. Lysenko V. Chapter of oblast, kray, city of federal importance, autonomous entity: What it should be. *State and law*, 1995, no. 10, pp. 62–68 (in Russian)
8. Kukolev I. The regional elites: the struggle for leadership continues. *Power*, 1996, no. 1, pp. 46–52 (in Russian).
9. Petrov N. The elections of representative bodies of regions. *IR and IE*, 1995, no. 3, pp. 25–34; no. 4, pp. 33–46 (in Russian).
10. Lystsov V. V. The formation of the electoral system of the Voronezh oblast. *Polis*, 1998, no. 5, pp. 167–168 (in Russian).
11. Afanasyev M. The representative assemblies of the ruling regional groups are formed in Russia. *Power*, 1998, no. 2, pp. 43–45 (in Russian).

12. Novikov S. V. *Dismantling of the administrative machinery. Political parties and movements in 1985–1991*. Omsk, Omskiy institut usovershenstvovaniya uchiteley Publ., 1992. 99 p. (in Russian).
13. Smirnyagin L. V. *Russian federalism: paradoxes, contradictions, prejudices*. Abstract of thesis candidate of ped. sci. 1998. 72 p. (in Russian).
14. Chernyshev J. G. The role of parliament in a democracy. *Blog ASHPI*, 1999, no. 7, pp. 3–11 (in Russian).
15. Yermeev Y. N. Features of the organization of legislative (representative) bodies of state power of the Russian Federation subjects. *Blog ASHPI*, 2001, no. 13/14, pp. 273–274 (in Russian).
16. Dylnov G. V. *State and local government: regional challenges*. Saratov, 1999. 44 p. (in Russian).
17. Polikarpov B. E. *Triad of power in the region: formation, problems, prospects*. Saratov, 1998. 37 p. (in Russian).
18. Pokatov D. V. *Political regional elite: yesterday, today, tomorrow*. Saratov, 1998. 47 p. (in Russian).
19. Osipov V. I., Kozodoy A. G. *The political spectrum (the formation of a multiparty system in West Siberia 1986–1996)*. Novosibirsk, 2003. 355 p. (in Russian).
20. Truntyagin A. A. Democratic and autocratic tendencies in political parties. *Tomsk State Pedagogical University Bulletin*, 2011, vol. 11, pp. 214–219 (in Russian).
21. Kozodoy V. I., Kozlov I. G., Osipov A. G., Stepanov A. I., Puchkin D. T. *Power, society, elections. The political development of the Novosibirsk region in 2000–2003*. Novosibirsk, 2005. 545 p. (in Russian).

National Research Tomsk Polytechnic University.

Pr. Lenina, 30, Tomsk, Russia, 634050.

E-mail: Sharaevp@rambler.ru