

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой социально-политических процессов и управления персоналом
Республиканской академии государственной службы и управления при главе РК.
Научный руководитель – доктор политических наук, профессор В. В. Грибанов*

Статья посвящена специфике формирования и функционирования региональных парламентов в современных федерациях. Дается сравнительный анализ роли легислатур субъектов федерации в различных странах мира. Особое внимание уделено опыту США, ФРГ, Индии и ряда других государств. Делаются выводы о специфике регионального парламентаризма в формирующихся федерациях.

The article is devoted to the problem of regional parliamentarism in modern federations. The comparative analysis of the situation in the USA, Germany, India and some other countries gives an opportunity to formulate common characteristics of regional legislatures in stable and developing federative states.

Федерализм представляет собой политическую организацию, при которой государственное управление разделено между региональными и центральным правительствами. Отсюда следует необходимость разделения и законотворческой деятельности между центром и регионами.

При оценке роли субъектов федерации в определении государственной политики необходимо учитывать три взаимосвязанных компонента. Первый компонент касается количества правовых вопросов, заложенных в конституции и требующих исключительного законодательного большинства. Второй компонент – какие властные полномочия конституционно даны субъектам федерации и какие – центру. Третий компонент касается вопроса, кто – субъекты или центр – обладает резидуальной (остаточной) законодательной властью, если конституция об этом умалчивает.

Во многих федерациях, особенно имеющих прочные англо-саксонские традиции, каждый уровень управления обладает законодательной и исполнительной властью в одних и тех же сферах компетенции. Классическим примером этого являются США, Канада и Австралия. В пользу такой модели распределения функций могут быть высказаны следующие аргументы. Во-первых, она усиливает автономию законодательных органов власти на всех уровнях. Во-вторых, предоставляет возможность властям самим реализовывать на практике собственное законодательство, которое в противном случае может оказаться просто бессмысленным. В-третьих, в таких странах, как Канада и Австралия, где господствует принцип парламентской ответственности исполнительной власти перед законодательной, только в случае совпадения исполнительной и законодательной юрисдикций региональный парламент способен контролировать деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих реализацию их законодательных актов.

В европейских федерациях мы чаще встречаемся с вариантом, когда админист-

ративная ответственность не совпадает с законодательной властью. На уровень исполнительных органов субъектов федерации достаточно часто передается реализация положений федеральных законов. Это позволяет федеральным парламентам принимать широкий спектр законов, унифицирующих ситуацию по всей территории страны, оставляя правительствам субъектов федерации возможность в процессе реализации законов на практике адаптировать их к особенностям жизни конкретного региона. В этом случае требуется значительно большая степень кооперации между центром и субъектами федерации.

Конечно, на практике различия между этими двумя подходами не выглядят столь разительными. Даже в англо-саксонских федерациях федеральные правительства передают регионами значительную часть полномочий по выполнению федеральных программ, чаще всего путем оказания им финансовой помощи через систему грантов. Более того, в Канаде в самой конституции предусмотрено исключение из общего порядка, касающееся сферы уголовного права. Более молодые федерации на территории бывшей Британской империи, такие как Индия и Малайзия, предусмотрели в своих конституциях участие региональной исполнительной власти в реализации федерального законодательства в сферах совместного ведения центра и субъектов федерации. С другой стороны, в Бельгии, в отличие от других европейских федераций, законодательная и исполнительная компетенции тесно связаны между собой.

С точки зрения распределения законодательной власти в условиях федерализма канадский исследователь Р. Уоттс выделяет три основных варианта:

1. Исключительная законодательная власть – власть по соответствующим сферам компетенции принадлежит либо центру, либо субъектам федерации.

2. Совместная законодательная власть – в сферах совместного ведения власть осуществляется парламентами обеих уровней.

3. Резидуальная (остаточная) законодательная власть – в тех случаях, когда в конституции отсутствуют четкие указания на то, какому уровню принадлежит компетенция по определенному вопросу, законодательная власть может по умолчанию принадлежать либо федеральному, либо региональным парламентам¹.

Конституционное разделение законодательной власти дает общее представление о характере законотворчества в том или ином федеративном государстве. Однако в действительности многое зависит от того, как на данном конкретном этапе времени складываются отношения между центром и регионами, какова их роль и удельный вес в общем политическом процессе в стране.

В самом общем виде обычно за федеральным центром остается законодательство в сфере международных отношений, обороны, функционирования экономического и финансового союзов, основных параметров налогообложения и межрегиональной транспортной инфраструктуры. Социальная сфера (включая образование, здравоохранение, социальное обеспечение и политику в сфере занятости), поддержание правопорядка и местное самоуправление регулируются региональным законодательством. В то же время ряд вопросов из этих сфер, в особенности те, которые относятся к предоставлению социальных услуг, поддержке сельского хозяйства и природным ресурсам, подпадают под совместную законодательную юрисдикцию центра и субъектов федерации.

На практике ситуация нередко осложняется. Так, международные договоры, заключаемые центром и, соответственно, становящиеся частью федерального законодательства, первичного по отношению к правовым актам субъектов федерации, могут затрагивать вопросы, которые в других случаях относятся к юрисдикции регионов. Поэтому в некоторых федерациях в подобных случаях требуется либо согласие, либо, по крайней мере, проведение консультаций с соответствующими субъектами федера-

ции. Другой проблемой могут стать долговые обязательства субъектов федерации, приводящие в ряде случаев к снижению общего рейтинга кредитоспособности всей федерации в целом. Не случайно в ряде федераций осуществляется контроль за решениями о займах, принимаемыми региональными legislatures, особенно когда речь идет об иностранных кредиторах.

В целом следует подчеркнуть, что при обязательности самого факта разделения законодательных функций между федеральным парламентом и legislatures субъектов федерации формы реализации этого принципа различаются весьма существенно в зависимости от следующих факторов:

- путей создания федерации (объединение государств или федерализация унитарного государства);
- избранной модели федерализма;
- соотношения сил между центром и регионами на момент закрепления разделения сфер законодательной компетенции;
- степени влияния парламента как высшего законодательного и представительного органа на принятие политических решений в данной конкретной исторической ситуации;
- особенностей конкретного этапа развития федерализма в той или иной стране.

Основными функциями законодательных органов субъектов федерации являются: принятие законов, утверждение бюджета, контроль за деятельностью правительства. Законы регионов принимаются в legislatures простым большинством голосов; в ряде регионов конституциями предусмотрена возможность утверждения законов непосредственно населением путем референдума. Конституционные законы принимаются квалифицированным большинством голосов депутатов.

Организация государственной власти в американских штатах построена на жестком разделении законодательной и исполнительной властей. В сорока девяти штатах из пятидесяти legislatures состоит из двух

палат – верхней палаты (сената) и нижней палаты (которая в разных штатах носит разные названия — палата представителей, палата делегатов, генеральная ассамблея). Лишь парламент Небраски имеет одну палату – сенат. Численность состава верхних палат колеблется в пределах 20–67 сенаторов.

Находясь в самом центре процесса принятия решений, легислатуры штатов «производят» законы для штата, одобряют бюджет штата, санкционируют назначение (по предложению губернатора) или самостоятельно назначают некоторых должностных лиц, осуществляют административное наблюдение за работой различных агентств штата, наконец, работают с избирателями. Легислатуры имеют право на импичмент по отношению к представителям администрации и судьям.

Обычно законодательные собрания штатов относительно их политического веса делят на три группы:

- «сильные» легислатуры крупных штатов (Калифорнии, Нью-Йорка, Массачусетса, Иллинойса и др.), для которых характерны длительные сессии, разветвленная система комитетов, значительное число вспомогательных служб, высокое жалование законодателей и, соответственно, большой их профессионализм;

- «слабые» легислатуры (в штатах Нью-Гемпшир, Коннектикут, Джорджия, Алабама, Западная Виргиния и других), отличающиеся короткими и редкими сессиями, несовершенной системой комитетов, низким размером вознаграждения депутатов, как следствие – более низким профессионализмом и более высокой степенью обновления депутатского корпуса после каждых перевыборов;

- промежуточные, самые распространенные легислатуры, которые постепенно «дрейфуют» в сторону «сильного» типа (в штатах Флорида, Миссури, Виргиния и др.)².

Легислатуры американских штатов можно классифицировать как профессиональные (это, как правило, легислатуры

крупных штатов – Калифорнии, Нью-Йорка, Пенсильвании и др.), гибридные, наконец, гражданские легислатуры (*citizen legislatures*). В профессиональных легислатурах все депутаты работают на постоянной основе, в гибридных – лишь часть, наконец, в гражданских легислатурах все депутаты заняты на непостоянной основе.

В европейских федерациях также сложилась своя специфика развития региональных легислатур. Например, в Германии парламент земли (ландтаг) является ее высшим конституционным органом, региональные парламенты состоят из избранных посредством прямых выборов депутатов и избираются на четыре или пять лет в зависимости от регионального законодательства. Важнейшей задачей парламента земли является формирование земельного правительства, при этом во всех землях для «выборов главы правительства необходимо абсолютное большинство депутатов, в некоторых землях, помимо главы правительства, ландтагом избираются и другие члены земельного правительства или по крайней мере необходимо одобрение парламентом их кандидатур. Парламенты земель принимают законы в пределах своих компетенций»³.

Следует подчеркнуть, что в ФРГ законодательные компетенции сосредоточены по преимуществу на федеральном уровне, а административные (реализация тех или иных законов) – на уровне земель. Таким образом, на уровне земель преимущество, большой политический вес получает исполнительная власть, в то время как законодательная (ландтаги) ограничена сферами образования, культуры, отчасти здравоохранения, коммунального права, полицейской службы (это сферы исключительной компетенции земель). В отличие от американской модели германская федеративная модель построена не на принципах усиления автономии и парламентской ответственности, но, скорее, на принципе консенсуса, основанного на длительной бюрократически-этактистской традиции и социальном патернализме.

Довольно существенна в Германии область конкурирующей компетенции, однако в этой области преимущество всегда находится у федерального законодателя, так что законы земель действительны лишь до того времени, пока федерация не принимает свои законы в этой области, и надо сказать, что с течением времени федерация почти полностью эту сферу исчерпала. В результате поле деятельности региональных парламентов постоянно «съеживается» (отметим, правда, что здесь имеется существенное различие между западными и восточными землями: в последних принимается в среднем в два раза больше законов). Два других фактора также играют важную роль в «съеживании» регионального парламентаризма. Первый из них связан с кооперативным характером германского федерализма. Речь идет о крайне плотной системе вертикальных связей, о сотрудничестве между федерацией и землями. Это сотрудничество развивается практически без участия ландтагов, по линии исполнительной власти.

Еще один фактор – это углубление европейской интеграции. Постепенная передача национального суверенитета на наднациональный уровень приводит, в частности, к тому, что органы Европейского Союза все чаще вторгаются в сферу исключительной компетенции земель, прежде всего в сферу культурной политики.

Снижение политической роли ландтагов вызывает в Германии общественно-политическую дискуссию, инициаторами которой выступают сами земельные парламентарии (уже с 1970-х гг. они регулярно проводят встречи и принимают резолюции, в которых высказывают свою озабоченность). Существует две точки зрения на данную проблему:

1) отказаться вообще от парламентского правления на уровне земель, ограничившись региональным самоуправлением;

2) способствовать повышению политической роли региональных парламентов, для этого:

- привлекать их на ранних стадиях к участию в сотрудничестве между федерацией и землями и самому переговорному процессу;

- постепенно передавать законодательные компетенции от федерации обратно на земельный уровень, поскольку разграничение компетенций, сложившееся к настоящему времени, привело к безответственности, дефициту прозрачности и – в конечном итоге – эрозии позиций ландтагов в политической системе страны;

- вовлекать региональные парламенты в процесс принятия решений земельных правительств (например, при строительстве АЭС на территории земли и т. п.).

На практике региональные парламентарии видят повышение своей роли в том, чтобы через свои комитеты осуществлять контроль и действовать как «критический сопровождающий» текущих решений исполнительной власти, как рабочий парламент, вовлеченный в решение вопросов исполнительного характера. По их мнению, региональные парламенты могут служить своего рода «лабораториями» при тестировании политических инноваций, способствовать повышению гибкости партийной системы и строительству коалиций на земельном уровне. Отметим, что возможности для эксперимента усилились после объединения Германии, поскольку избранным в новых землях ландтагам необходимо было в короткие сроки принять большой массив законов и рекрутировать новый класс политиков.

Итак, в развитых федерациях основной механизм связан с разграничением полномочий: каждый уровень власти имеет свою компетенцию и работает в рамках очерченного поля, взаимодействуя друг с другом по предметам совместного ведения. Такова идеальная модель деления государственной власти на два взаимодополняющих уровня.

Но в странах, где уровень политической стабильности ниже, где сильнее развит сепаратизм, существует потребность в специальных методах контроля за региональной

выборной властью. К этому по другим причинам приходят и более либеральные, но в то же время унитарные государства, где центр обеспечивает более жесткую субординацию управленческих уровней.

В результате сама структура региональной власти часто отражает баланс между интересами центра и регионов. Возникает характерный дуализм региональной власти, в которой на одном уровне представлены институты, подконтрольные центру, и институты выборного самоуправления.

Особый интерес в этой связи представляет индо-пакистанская модель «управляемого федерализма». Ведущие роли в региональной власти здесь играют губернатор, назначаемый президентом страны, и главный министр с кабинетом министров. Губернатор – представитель центра назначает главного министра и членов кабинета министров, но последние должны опираться на поддержку региональной легислатуры и обычно представляют правящее большинство. Таким образом, модель сочетает на региональном уровне обеспечение интересов центра через назначение губернаторов и обеспечение региональных интересов посредством легислатуры и, в значительной степени, главного министра и кабинета министров (который оказывается под двойным контролем – со стороны губернатора и со стороны легислатуры). Эту модель воспроизводит и «регионализованная» Шри-Ланка, где на уровне регионов действуют провинциальные советы и правительства с главными министрами.

Важно отметить, что все большее распространение получают механизмы централизованного контроля за деятельностью выборной власти. В федеративных государствах их объединяет общее понятие «федеральное вмешательство». Смысл заключается во временном лишении конфликтного региона управленческой автономии в интересах общегосударственной и региональной стабильности.

В этом случае наибольший интерес опять-таки вызывает индо-пакистанская модель, наилучшим образом приспособленная для работы в условиях высокой этноконфессиональной конфликтности. В этих странах хорошо разработана система прямого управления регионом из центра. Если управление штатом в соответствии с конституцией оказывается невозможным, то вводится чрезвычайное положение, центр берет на себя все или часть полномочий регионального правительства, а законодательные функции региональной легислатуры могут быть переданы национальному парламенту. Но в интересах регионов институт прямого правления имеет серьезные ограничения: он действует не более трех лет, парламент страны должен сначала одобрить решение главы государства в течение двух месяцев, а затем подтверждать каждые полгода. Похожая модель существует и в Пакистане, где президент имеет право приостановить действие конституции на территории провинции, взять на себя полномочия региональной власти или поручить их выполнение в полном объеме назначенному губернатору, парламент страны берет на себя функции региональной легислатуры.

Институт федерального вмешательства развит и в латиноамериканских федерациях, отличающихся определенной политической нестабильностью. В официальном порядке он зафиксирован в конституциях Аргентины и Бразилии, где существует система санкций в отношении региональных властей, нарушающих закон.

Несмотря на существующие ограничения, в целом можно согласиться с российским исследователем Д. Гончаровым, который подчеркивает, что в «зрелых федерациях именно региональные легислатуры являются наиболее важным компонентом субфедеральных политических систем. Они играют ключевую роль в создании институционального поля гражданского участия и фона гражданской культуры, позитивно коррелирующих с логикой федеративного устройства»⁴.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ *Watts R.* Comparing Federal Systems. Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press. 1999. P. 37–40.

² *Пронкин С. В., Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран. М., 2001. С. 176–177.

³ *Heyde W., Ziller G.* Legislative. Executive. Rechtsprechung. Troisdorf, 2003.

⁴ *Гончаров Д.* Легислатуры в российских регионах: институциональная оценка // Казанский федералист. 2005. № 2–3 (14–15), весна-лето [Электронный ресурс]. – Режим доступа. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/25/>