

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЛЕГИСЛАТУРЫ (КЕЙС КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)

Аннотация

В статье рассматривается партийно-политическая система регионального уровня, которая имеет свои характеристики и черты. Анализируются две группы критериев в рамках теоретико-методологического фрейма, которые позволяют с разных позиций оценивать эффективность субнациональной легислатуры как ключевого элемента региональной партии.

На основе акторно-институциональной методологии, корреспондирующей с политико-режимными консолидациями, в первом приближении анализируется роль и эффективность Законодательного собрания Красноярского края. По совокупности показателей делается общий вывод, что краевая легислатура является слабо эффективной.

Анализируя различные партийно-политические системы субнационального уровня необходимо отметить, что одним из важных показателей является их эффективность. В статье ставится цель рассмотреть различные теоретико-методологи-

ческие подходы к эффективности региональных парламентов как ключевых политических институций для дальнейшей экстраполяции релевантных критериев на деятельность Законодательного Собрания Красноярского края. Рассматрива-

ТИМОФЕЕВ Сергей Сергеевич – аспирант Института философии РАН, Россия, Москва, email: timofeev@timofeev.cc.

Ключевые слова: региональная легислатура, эффективность парламента, локальный политический режим, партийно-политическая система, политические институты, Красноярский край.

DOI: 10.48137/23116412_2025_1_77

емый субъект федерации является знаковым с точки зрения своего экономического потенциала («среди субъектов РФ Красноярский край занимает лидирующие позиции по итоговому показателю экономического развития – объему валового регионального продукта (ВРП) и входит в десятку регионов, формирующих более половины суммарного ВРП регионов страны»¹), территориальных особенностей (второй регион России), степени урбанизации социального пространства (79,6%² – выше среднероссийского показателя), что обуславливает определенный характер функционирования региональной политики.

Перед тем как рассматривать ту или иную методологическую оптику в оценке эффективности региональных legislatures, необходимо акцентировать внимание на том, что в данном исследовании будут затрагиваться не юридические коннотации формального свойства, а подходы в рамках политической науки. Поэтому, такие критерии как численный состав депутатов legislatures, который может существенным образом варьироваться, согласно регламентным нормам федерального³ и иного законодательства, количество законопроектов, предложенных для рассмотрения, количество

законодательных инициатив, одобренных парламентом, «качество» нормативной правовой базы или избирательных программ кандидатов в депутаты, не берутся за эмпирическую основу анализа. В то же время такой критерий как количество депутатов, переизбранных на два и более сроков, в большей степени не является релевантным для показателей эффективности парламента, так как во-многом зависит от характера локального политического режима [1, 10].

Вместе с тем, как отмечает А. Г. Аджоглян: «Усиливается внимание к функциональной эффективности регионального парламента. Сложность исследования заключается в определении объективных критериев эффективности. Стоит уточнить общее понимание термина «эффективность». В первую очередь его следует рассматривать с экономической точки зрения» [2, с. 10]. Но, как было отмечено выше, в данном исследовании берется рациональная ориентация на подходы, находящиеся в фокусе политической науки.

Пожалуй, ключевым критерием в определении эффективности регионального парламента является уровень его политической субъектности, который идентифицировать в

¹ Красноярский край – официальный портал / Оценка регионального министерства экономики: к концу 2023 года ВРП края составит 3,5 трлн рублей // <http://www.krskstate.ru/press/news/0/news/111023> (дата обращения: 25.01.2025).

² Уровень урбанизации в регионах России // <https://terravisor.com/data/regions/urban> (дата обращения: 25.01.2025).

³ Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025), ст. 15.

рамках формальной институциональной архитектуры можно только в условиях демократического политического режима. В случае авторитарной режимной консолидации следует использовать акторно-институциональную логику социологического свойства, которая учитывает неинституциональную оптику, включающую роль неформальных институциональных решений, теорию рационального выбора, исторический, нормативный и социальный институционализм и иные аспекты [3, с. 135]. Другими словами, если доминирует авторитарный порядок с высокой ролью неформальных институций, которые девальвируют значение формальных правил игры, то политическая субъектность легислатуры может проявляться в условиях неконсолидированного правления, то есть поликратии. Проявлением функционирования таких политических отношений является соперничество разных элитных групп, которые опираются как на формальные органы власти, так и на неформальные «правила игры». В подобных политических условиях, как правило, региональный парламент имеет черты субъектности в рамках сложившегося баланса политических сил со сдержками и противovesами. Основным индикатором, который отражает высокую субъектность легислатуры является ее отношение к региональной исполнительной ветви власти (губернатору). Так, политические практики, связанные с недоверием высшему должностному лицу субъекта федерации (для федеративных форм государ-

ственного устройства) и иным должным лицам, в наделении полномочий которых принимали участие депутаты регионального парламента, можно квалифицировать в контексте эффективности, так как за такого рода оппозиционными действиями в определенной мере стоят интересы электоральных групп, от которых зависимы депутаты. К аналогичным практикам, показывающим эффективную деятельность парламента, можно отнести высокий процент законодательных инициатив исполнительной власти, которые не получили одобрения в парламенте. Также можно упомянуть регулярные практики по созданию согласительных комиссий, в рамках процесса ветирования законопроектов.

Консолидированный формат авторитарного политического режима приводит к преобладанию иных практик и институциональных форм, которые снижают роль субъектности легислатуры за счет доминирования исполнительной власти, финансово-промышленных групп, акторов национального уровня влияния, силовых структур и т. д. В результате можно говорить о том, что складываются асимметричные политические отношения, унифицированного типа с минимальными возможностями у депутатов. Такой вариант событий резко минимизирует эффективные формы политического участия и влияния со стороны парламента.

Конечно, в анализе роли субнациональной легислатуры нельзя элиминировать фактор централь-

ной власти, который достаточно сферично концептуализирован рядом исследователей [4, с. 39; 5, с. 164], что описывается в осевом фрейме отношений «центр – регионы».

Соответственно, «можно сделать вывод, что тип политического режима федерального и локального уровней обуславливает соответствующую роль политических партий, которые функционируют в рамках формальных и неформальных институциональных ограничений» [6, с. 49], что непосредственно детерминирует степень субъектности регионального парламента. Низкое ее значение коррелирует со слабой эффективностью законодательной ветви власти и наоборот. Иные меры и факторы эффективности являются лишь дополнительными к базовому критерию [7].

В русле предложенной рефлексии следует рассмотреть категорию «транспарентность», которая идентифицируется А. Н. Пугачевым в рамках «процесса принятия решений и внутренней открытости парламента» [8, с. 103], что указывает на экзогенную гетеро-

генность политических сил (роль оппозиционных акторов) в условиях парламентской деятельности и степень готовности депутатского корпуса нести ответственность перед электоратом (механизм обратной связи с общественными группами). Дополнительным критерием, который предложен в данной методологической оптике, является уровень финансирования деятельности парламента, что на первый взгляд выглядит весьма дискуссионным. В то же время, если исходить из мнения ряда исследователей, что «эффективность государства состоит в максимизации конечных результатов при минимизации издержек» [9, с. 611], тогда данный критерий вполне может быть релевантен анализируемой проблематике.

Переходя к выбранному кейсу следует отметить, что результаты электоральных кампаний (пропорциональная часть избирательной системы) по выборам депутатов Законодательного собрания Красноярского края показывали постоянное доминирование партии «Единая Россия» (таблица 1).

Таблица 1.

Сравнение итогов голосования за основные политические партии на выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края

(по годам в %) [10]

ЕР			КПРФ			ЛДПР			СРЗП		
2011	2016	2021	2011	2016	2021	2011	2016	2021	2011	2016	2021
36,9	38,5	31,69	23,7	14,7	21,77	17,5	20,2	14,7	17,9	5,4	7,1

Результаты волеизъявлений граждан по одномандатным и двухмандатным округам еще в большей степени усиливали влияние провластной партии в региональном парламенте. В условиях централизованного авторитарного политического режима на федеральном уровне рассматриваемая региональная политика также не характеризовалась демократическими акторно-институциональными практиками (реальной конкуренцией, полицентричными политическими отношениями на фоне высокой политической субъектности общественных групп), что, в том числе, подтверждается результатами электоральных процедур. Системные же оппозиционные партийные акторы не то что на уровне губернаторской власти, но даже в региональной легислатуре не имели серьезного веса. В результате, как пишет Р. Ф. Туровский и М. С. Сухова: «Можно констатировать, что практики кооптации оппозиционных партий путем назначения их представителей на руководящие посты в региональных законодательных собраниях получили в России широкое распространение», [11, с. 139] что подчеркивает их «оппозиционное гетто». Но надо отметить и тот факт, что депутаты провластной партии, по большому счету, тоже представляли собой «клуб элитариев», формируе-

мых путем кооптации «сверху». В итоге взаимоотношения парламента и губернатора края носили асимметричный характер, что подтверждается, например, единогласным голосованием палаты за бюджет региона⁴. Региональные политологи считают, «что с каждым новым созывом заксобрание теряет свою субъектность и “уважение избирателей”»⁵. Модель Красноярского края показывает, что политическая субъектность регионального парламента является условной, что детерминирует его зависимость и неэффективность.

Применение второго сформулированного выше критерия в оценке эффективности легислатуры – степень ее открытости, может быть раскрыта через эмпирические данные. Интересно проанализировать сравнительное исследование транспарентности региональных парламентов России с учетом их материального содержания. Третья итерация рейтинга отражена на графике 1.

График показывает, что бюджетные расходы на содержание Законодательного собрания Красноярского края достаточно высокие (в сравнении с большинством региональных единиц), а степень его открытости находится на границе зон «открытые – дорогие» и «закрытые – дорогие». Достаточно высокая финансовая затратность деятельности крае-

⁴ Депутаты краевого парламента единогласно приняли бюджет Красноярского края. 07.12.2023 // <https://krasnoyarsk.er.ru/activity/news/deputaty-kraevogo-parlamenta-edinoglasno-prinyali-byudzhet-krasnoyarskogo-kraja> (дата обращения: 24.01.2025).

⁵ Что не так с красноярскими депутатами и почему при Уссе и Хлопонине было лучше. 25.04.2024 // <https://pmmira.ru/news/2024-04-25/chto-ne-tak-s-krasnoyarskimi-deputatami-i-pochemu-pri-usse-i-hloponine-bylo-luchshe-5066204> (дата обращения: 29.01.2025).

Подводя итоги следует сказать, что в первом приближении удалось выявить определенные теоретико-методологические подходы к эффективности региональных парламентов. Принципиальным фокусом стала дифференциация критериев юридического (де-юре) и политологического (де-факто) свойства. В рамках второй логики ключевым атрибутивным качеством в оценке эффективности legislatures стала ее субъектность, а дополнительными индикаторами ее финансовая затратность и транспарентность. Экстраполяция выделенных показателей на Законодательное собрание Красноярского края привела к выводу о том, что анализируемое общество имеет слабую политическую субъектность, что детерминирует умеренное участие в электоральных процедурах, которые соответствуют авторитарному политическому порядку. «Можно говорить о существовании, пусть даже в неэффективной форме, только лишь зачатков гражданского общества» [13, с. 47], отмечает исследователь В. О. Кротков.

Подобные отношения становятся каузальными для функционирования и воспроизводства формальной партийно-политической системы с доминирования провластной партии и «оппозиционным гетто», которое нивелируется с помощью института кооптации.

В то же время нельзя не привести противоположную точку зрения А. В. Логачева, которая вытекает преимущественно из анализа правовых норм: «Изменения свидетельствуют о стремлении власти повысить легитимность выборного процесса и сделать его более конкурентным. Они также создают новые возможности для политических партий и независимых кандидатов участвовать в выборах и представлять интересы граждан» [14, с. 47]. Но так или иначе, «оценки транзита в любом случае оказываются достаточно субъективными» [15, с. 115], так как ключевым компонентом любого исследования является определенный теоретико-методологический инструментарий.

Список литературы

1. Туровский Р. Ф. Эффективность и демократичность региональных политических режимов в современной России: противоречия теории и практики измерения // PolitBook. 2013. № 1. EDN QBLFPB.
2. Аджоглян А. Г. Эффективность регионального парламента: количество против качества // Регионология. 2016. № 2(95). EDN VZYXID.
3. Гаджиев Х. А. Политические институты: институциональный и неинституциональный подход // Власть. 2015. № 7. EDN UDRSGP.

4. Пустовойт Ю. А. Представительная власть в системе локальных политических режимов // Российский парламентаризм: региональное измерение: Материалы III Всероссийской конференции с международным участием, Томск, 11–12 апреля 2014 года. Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет. 2014.
5. Туровский Р. Ф. Национализация и регионализация партийных систем: подходы к исследованию // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2016. № 1 (80). EDN XQZSBL.
6. Тимофеев С. С. Электоральные флуктуации и роль партии «Единая Россия» в партийно-политической системе Красноярского края // Постсоветский материк. 2024. № 4 (44). DOI 10.48137/23116412_2024_4_40.
7. Щербаков С. В. Проблемы повышения эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне // Власть. 2007. № 10. EDN KTWIWN.
8. Пугачев А. Н. Опыт исследования открытости института регионального парламентаризма в России // Региональные исследования. 2022. № 2 (76). DOI 10.5922/1994-5280-2022-2-8.
9. Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2013.
10. Кынев А. В. Общие итоги выборов и избирательной кампании-2021 / Доклад Фонда «Либеральная миссия» // <https://liberal.ru/ekspertiza/obshhie-itogi-elektoralnyh-rezultatov-izbiratelnoj-kampanii-2021> (дата обращения: 26.01.2025).
11. Туровский Р. Ф., Сухова М. С. Кооптация оппозиции в региональных парламентах России: игра с нарушением правил // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2021. № 2 (101). DOI 10.30570/2078-5089-2021-101-2-121-143.
12. Страхов К. А., Пугачев А. Н. Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов: Исследование третье: Фонд развития городского самоуправления «1870». СПб. 2023.
13. Кротков В. О. Особенности взаимовлияния российского социума и политического класса в условиях постсоветской трансформации // Вестник Пермского университета. Политология. 2012. № 2(18). EDN OZZCFD.
14. Логачев А. В. Анализ институциональных условий проведения выборов в России // Постсоветский материк. 2024. № 3 (43). DOI 10.48137/23116412_2024_3_34.
15. Кротков В. О. Два понимания глобальной трансформации // Свободная мысль. 2009. № 9 (1604). EDN TSMWRL.

TIMOFEEV Sergey S. – Postgraduate student of the Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences, Russia, Moscow, email: timofeev@timofeev.cc.

Keywords: Regional legislature, effectiveness of parliament, local political regime, party and political system, political institutions, Krasnoyarsk Territory.

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE EFFECTIVENESS OF THE REGIONAL LEGISLATURE (CASE STUDY OF THE KRASNOYARSK TERRITORY)

Annotation

The article examines the party-political system at the regional level, which has its own characteristics and features. Two groups of criteria are analyzed within the framework of a theoretical and methodological framework, which allow evaluating the effectiveness of the subnational legislature as a key element of the regional party from different perspectives.

Based on the actor-institutional methodology corresponding to political-regime consolidations, the role and effectiveness of the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory is analyzed in the first approximation. Based on the totality of indicators, it is concluded that the regional legislature is poorly effective.

References

1. Turovsky R. F. Efficiency and democracy of regional political regimes in modern Russia: contradictions between theory and practice of measurement // PolitBook. 2013. № 1. EDN QBLFPB.
2. Ajoghlian A. G. The effectiveness of the regional parliament: quantity versus quality // Regionology. 2016. № 2 (95). EDN VZYXID.
3. Gadzhiev H. A. Political institutions: an institutional and neo-institutional approach // Power. 2015. № 7. EDN UDRSGP.

4. Pustovoyt Yu. A. Representative power in the system of local political regimes // Russian parliamentarism: a regional dimension: Proceedings of the III All-Russian Conference with international Participation, Tomsk, April 11-12, 2014. Tomsk: National Research Tomsk State University. 2014. EDN TBOWXP.
5. Turovsky R. F. Nationalization and regionalization of party systems: research approaches // Politics: Analysis. The chronicle. Prognosis (Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics). 2016. № 1(80). EDN XQZSBL.
6. Timofeev S. S. Electoral fluctuations and the role of the United Russia Party in the party and political system of the Krasnoyarsk Territory // The Post-Soviet continent. 2024. № 4(44). DOI 10.48137/23116412_2024_4_40.
7. Shcherbakov S. V. Problems of increasing the effectiveness of the legislative branch of government at the regional level // Power. 2007. № 10. EDN KTWIWN.
8. Pugachev A. N. The experience of studying the openness of the Institute of regional parliamentarism in Russia // Regional studies. 2022. № 2 (76). DOI 10.5922/1994-5280-2022-2-8.
9. Russian corruption: level, structure, dynamics: experience of sociological analysis / edited by G. A. Satarov. Moscow: Liberal Mission Foundation. 2013.
10. Kynev A.V. General results of the elections and the election campaign-2021 / Report of the Liberal Mission Foundation // <https://liberal.ru/ekspertiza/obshhie-itogi-elektoralnyh-rezultatov-izbiratelnoj-kampanii-2021> (accessed: 26. 01. 2025).
11. Turovsky R. F., Sukhova M. S. The co-optation of the opposition in the regional parliaments of Russia: a game in violation of the rules // Politiya: Analiz. The chronicle. Prognosis (Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics). 2021. № 2(101). DOI 10.30570/2078-5089-2021-101-2-121-143. EDN FVYFY.
12. Strakhov K. A., Pugachev, A. N. Parliament in the palm of your hand. The rating of openness of the parliaments of Russian regions: The third study: The Foundation for the Development of Urban Self-government "1870". St. Petersburg. 2023.
13. Krotkov V. O. Features of the mutual influence of Russian society and the political class in the context of post-Soviet transformation // Bulletin of Perm University. Political science. 2012. № 2(18). EDN OZZCFD.
14. Logachev A.V. Analysis of the institutional conditions of elections in Russia // Post-Soviet continent. 2024. № 3 (43). DOI 10.48137/23116412_2024_3_34.
15. Krotkov V. O. Two understandings of global transformation // Free Thought. 2009. № 9 (1604). EDN TSMWRL.