

## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кулова М.Р.

*Северо-Осетинский Центр социальных исследований Института социально-политических исследований Российской академии наук (362003, Владикавказ, ул. Б.Ватаева, 25), mkulova@rambler.ru*

В статье дан социологический анализ эффективности законодательной власти Республики Северная Осетия-Алания на основе экспертных интервью (май-июнь 2014 года) с депутатами Парламента республики и известными экономистами, юристами, политологами. По мнению экспертов, появление в 5 созыве (2012-2017 гг.) Парламента Северной Осетии оппозиционной фракции политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» в определённой степени способствует росту эффективности законодательного органа республики. Результаты исследования показывают релевантные подходы к формированию эффективной законодательной власти регионального уровня. В целях повышения эффективности законодательного органа республики следует разработать Стратегию деятельности Парламента Республики Северная Осетия-Алания с оптимальным числом показателей её реализации. Повышение продуктивности региональных законодательных структур предполагает общественный мониторинг релевантных нормативно-проектных актов и недопущение соотношения «инициатива территорий и её реализация в центре» в пропорции 95 к 1.

Ключевые слова: эффективность, регион, законодательная власть, Парламент, Северная Осетия, закон, федерализм, регионализм.

## THE SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF LEGISLATURE EFFICIENCY OF NORTH OSSETIAN NORTH CAUCASIAN FEDERAL DISTRICT OF RUSSIAN FEDERATION

Kulova M.R.

*The North Ossetian Center of social researches of Institute of socio-political researches of the Russian Academy of Sciences (362003, Владикавказ, ул. Б.Ватаева, 25), mkulova@rambler.ru*

The article is devoted to sociological efficiency analysis of the Republic Northern Ossetia-Alania legislature and is based on the expert interviews to deputies of Parliament and famous economists, lawyers, political scientists. According to some experts, emergence in the 5th convocation (2012-2017) Parliament of North Ossetia PATRIOTS OF RUSSIA oppositional political party fraction in a certain degree promotes efficiency growth of activity of region legislature. Results of research show relevant approaches to formation of effective legislature on the regional level. For increase of efficiency of legislature of the republic it is necessary to develop Strategy of activity of Parliament of the Republic Northern Ossetia-Alania with optimum number of indicators of its realization. Increase of regional legislature efficiency assumes public monitoring of relevant standard and design acts and prevention of a ratio "an initiative of territories and its realization in the center" in a proportion 95 to 1.

Keywords: efficiency, region, legislature, Parliament, North Ossetia, law, federalism, regionalism

Современный этап развития российской государственности актуализирует проблему эффективности государственных институтов. Замедление темпов роста российской экономики в последние годы, ухудшение финансового положения отдельных регионов и появление двух новых российских субъектов, Республики Крым и Севастополя, в 2014 году диктуют необходимость адекватных действий со стороны властных структур различных уровней.

В отличие от более разработанной в теоретическом и практическом смыслах темы эффективности исполнительной власти вопросы эффективности законодательной власти

получили в силу различных причин несколько меньшее освещение. В частности, достаточно адекватной представляется оценка эффективности исполнительной власти региона, осуществляемая на основе утверждённых Постановлением Правительства РФ от 3.11.2012 №1142 [1] 11 основных показателей,- ожидаемой продолжительности жизни, объёма инвестиций в основной капитал, за исключением бюджетных средств, оборота продукции малых компаний, объёма налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета, уровня безработицы и др. Наличие лагун в теоретической базе и отсутствие системного подхода к оценке эффективности деятельности законодательных органов власти в центре и на местах выступают факторами, препятствующими повышению качества принимаемых законов.

Цель данной работы заключается в выявлении подходов к оценке эффективности законодательной власти на уровне региона, в том числе с точки зрения самих депутатов и их избирателей. Эмпирический материал для анализа основан на результатах экспертного опроса в мае-июне 2014 г. 14 депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания и 14 известных в республике экономистов, юристов, политологов.

Как известно, по итогам выборов в октябре 2012 г. в Парламенте Северной Осетии 5 созыва были сформированы 4 фракции, включая 45 депутатов от партии «Единая Россия», 15 депутатов от партии «Патриоты России», по 5 депутатов от партий «Справедливая Россия» и «КПРФ». В число участников экспертных интервью вошли представители всех фракций Парламента.

На вопрос о том, обладают ли депутаты достаточной информацией о работе Парламента РСО-А, практически все опрошенные ответили: скорее, да.

Ответы на вопрос, есть ли в Парламенте РСО-А какие-либо традиции, разделились примерно поровну между сторонниками позиции «есть просто шаблонная работа, нет традиций», и мнением, что «сложившейся традицией в Парламенте РСО-А является традиция защищать корпорацию, не глядя и не думая». Вероятно, в русле подобной логики принимались решения большинством голосов о недопущении фракции «Патриоты России» к процессу участия в распределении должностей заместителей Председателя Парламента и руководителей комитетов.

Более половины экспертов на вопрос, можно ли считать нынешний состав республиканского Парламента сильнее по сравнению с прошлыми созывами, ответили, что предыдущий Парламент был слабее. По их мнению, благодаря присутствию фракции «Патриоты России» в законодательном органе появилась конкуренция, «оппозиция показывает на провалы и ошибки власти и предлагает свои альтернативы действий». В целом, политическая дискуссия и учёт различных мнений способствуют, как показывает

практика работы рассматриваемого созыва, выбору лучшего варианта законопроекта. Тем не менее, треть экспертов склонна рассматривать прошлый созыв Парламента республики как более сильный.

Вопрос, является ли профессиональный уровень депутатского корпуса, в целом, высоким, получил два основных ответа, свидетельствующих, с одной стороны, о признании отдельными депутатами достаточно высокого уровня профессионализма коллег и, с другой стороны, о существовании очень критического взгляда, артикулированного следующим образом: общий уровень низкий и только отдельные депутаты профессионалы.

Две трети опрошенных на вопрос, узнаваемы ли они как публичная фигура в связи с депутатской деятельностью, ответили «безусловно, да» и «скорее, да», треть - «скорее, нет».

По мнению большинства экспертов, деятельность Парламента РСО-А оказывает определённое влияние на политическое, социально-экономическое и культурное развитие республики.

Наибольший интерес со стороны депутатов вызвал вопрос о факторах эффективности деятельности законодательного органа на региональном уровне. Треть экспертов важным условием результативной работы законодательного органа считают возможность влияния на кадровые назначения в исполнительной власти. Отдельные эксперты к факторам эффективности законодательной власти относят, прежде всего, эффективность законотворческой работы на федеральном уровне и оптимальное соотношение федерализма и регионализма. Другие опрошенные полагают, что в существующей российской модели государственного устройства принятие законов остается прерогативой центра. Как заметил один из депутатов, «есть совместные полномочия, исходя из практики, бал правит федеральный центр, 95 % региональных инициатив не поддерживаются, отсюда говорить об эффективности регионального парламента не приходится, 99% работы-это приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Надо пересмотреть полномочия субъектов, инициатива должна исходить снизу, а не сверху. Если проанализировать законодательство за прошлый и нынешний созывы, не свыше 1% наберётся законов, разработанных субъектом».

Фундаментальные факторы, снижающие эффективность законодательной власти на региональном уровне, проистекают из особенностей процессов развития федерализма и регионализма в России. Правовой феодализм 90-х годов по закону маятника в 2000-е был сменён беспощадной борьбой с любыми проявлениями самостоятельности регионов. Установка на безусловное приведение нормативно-правовой база субъектов в соответствие с федеральной базой в ряде случаев приводила к искусственно создаваемым проблемам. Например, в процессе постоянного пересмотра предметов ведения и полномочий субъектов,

когда центр переключался на бюджет субъекта проблемы природоохранной деятельности и животного мира, доходило до смешного, когда одного зверя охраняет центр, другого – субъект. Очевидно, что решение проблемы роста эффективности законодательной власти коррелирует с моделью оптимального сочетания федерализма и регионализма.

Интересно, что половина опрошенных экспертов определяет эффективность деятельности парламента как функцию количества принятых законов и правоприменительной практики. По мнению двух третей экспертов, под эффективной деятельностью Парламента следует понимать не только результативность в законах, но и конкретную помощь отдельным гражданам.

В отношении вопроса о критерии эффективности работы Председателя Парламента РСО эксперты высказались так: это умение балансировать между различными политическими силами в Парламенте и эффективная работа аппарата парламента РСО-А. Показатель деятельности Председателя Парламента, по мнению экспертов, выражается в создании той «рабочей атмосферы, которая благоприятствует конструктивной работе парламентского корпуса, а количество заседаний ни о чём не говорит». В число положительных активов действующего состава депутатов Парламента было отнесено наличие цивилизованной дискуссии, ни разу не перешедшей границу недопустимых высказываний и оскорблений, несмотря на жестко критическую стилистику выступлений депутатов фракции «Патриоты России».

В целом, чуть менее половины опрошенных депутатов оценили деятельность Парламента РСО-А как результативную.

Основным документом, определяющим содержание работы Парламента РСО-А, является план законодательной деятельности на текущий год. Годовое планирование, по мнению отдельных депутатов, не обеспечивает по сути последовательного и предсказуемого характера законотворческого процесса. Исходя из этого, в 2012 году, в самом начале работы действующего созыва Парламента республики, представители фракции «Патриоты России» выступали с предложением о принятии Стратегии деятельности законодательного органа как основополагающего документа, задающего ориентиры и приоритеты в работе депутатского корпуса в увязке с основными целями и задачами социально-экономического развития республики.

Данное предложение, безусловно, актуально в контексте принятых в последнее время на федеральном и региональном уровне нормативно-правовых актов по среднесрочному и долгосрочному планированию, в том числе Федерального Закона от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Потенциал Стратегии деятельности Парламента РСО-А заключается в повышении качества законотворческого процесса, включая определение

основных целей и задач совершенствования законодательства в каждой отрасли в долгосрочной и среднесрочной перспективе, учёт интересов всех социальных групп региона и сближение уровней ответственности законодательной и исполнительной власти республики. Последнее наглядно видно, например, в выборе показателей реализации Стратегии деятельности Тюменской областной Думы, представленной на официальном портале субъекта. В частности, к соответствующим показателям по вопросам финансов и инвестиций отнесены количество принятых законов в сфере финансов и инвестиций, объём налоговых и неналоговых доходов, объём инвестиций в основной капитал на душу населения и др. Оценка реализации Стратегии деятельности Тюменской областной Думы по вопросам экономики осуществляется по количеству принятых законов в сфере экономики, индексу промышленного производства, грузообороту и т.п. Одним из важнейших показателей реализации Стратегии является оценка удовлетворённости населения деятельностью Тюменской областной Думы. Общее число показателей реализации рассматриваемой Стратегии составляет 137.

Надо полагать, что отнесение к маркерам эффективности законодательной власти региона количества принятых нормативно-правовых актов и конкретных социально-экономических показателей, с одной стороны, усиливает взаимную ответственность исполнительной и законодательной власти за конечные результаты и мобилизует потенциал регионального парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти. С другой стороны, есть смысл в сокращении количества социально-экономических показателей в соответствие с принятой системой оценки эффективности исполнительной власти.

Депутаты от фракции «Патриоты России», в отличие от коллег из других фракций, с интересом отнеслись к идее академика РАН Р.Гринберга об ограничении монопольной власти парламентского большинства путём введение процедуры нулевого чтения относительно 85% бюджетных расходов всеми парламентскими партиями, и распределение оставшихся 15 % расходов в последующих чтениях оппозиционными партиями. Один из экспертов отметил, сама по себе идея учёта мнения меньшинства заслуживает безусловной поддержки, однако механизмы её реализации требуют дальнейшей разработки и публичного обсуждения.

В качестве предложений по повышению эффективности законодательной власти экспертами были высказаны суждения о необходимости привлечения при разработке специальных законов профессионалов, поскольку допущение, что, якобы, все депутаты-профессионалы, обуславливает низкий уровень качества принимаемых законов. Одной из главных проблем, препятствующих развитию института законодательной власти, эксперты

отмечают существующую систему подбора депутатов в угоду исполнительной власти, ведущую к тупику в законодательной, политической и экономической сферах. Рост эффективности законодательной власти эксперты связывают с развитием института выборов, общественной и профессиональной экспертизы.

В рамках проведённого социологического исследования подходы к оценке эффективности законодательной власти региона изучались с точки зрения самих законодателей как «производителей законов» (1 группа экспертов) и граждан как «потребителей законов» (2 группа экспертов).

На вопрос, обладаете ли вы достаточной информацией о работе Парламента РСО-А, две трети экспертов ответили «скорее, да», треть экспертов – «скорее, нет». По результатам мониторинга информационной активности законодательных органов государственной власти субъектов РФ (2014 г.) Парламент РСО-А занимает в рейтинге 66 место из 83 и 3 позицию в СКФО[3].

Распределение ответов на вопрос о том, защищает ли Парламент РСО-А ваши интересы, выглядит таким образом: треть экспертов выбрали ответ «в какой-то степени, да», треть – «не в полном объёме», треть – «они даже не знают, как защищать интересы». Этот же вопрос по результатам массового опроса 2012 г. показывает, что менее 17 % респондентов считают, что Парламент РСО-А защищает их интересы, около 40 % опрошенных придерживаются мнения «скорее, не защищает» и «безусловно, не защищает». Значительная часть опрошенных (35%) затруднились с оценкой деятельности Парламента республики [2]. Ответы на вопрос, в целом, в деятельности Парламента РСО-А больше достижений или больше неудач, свидетельствуют о том, что эксперты весьма критично оценивают работу законодательной власти. Среди ответов чаще всего встречались фразы, подобные следующим: «сами члены парламента не думают об этом», «скорее, больше неудач». Четверть экспертов выделяет в качестве достижения 5 созыва Парламента РСО-А деятельность фракции «Патриоты России».

Самые большие затруднения вызвал вопрос: «Можете ли вы назвать фамилию депутата по вашему одномандатному округу?» Только четверть экспертов смогла назвать фамилию депутата по своему округу.

Анализ ответов депутатов и экспертов выявил вполне ожидаемые существенные расхождения в их восприятии деятельности Парламента РСО-А, более высокую самооценку законодателей и более низкие оценки экспертов.

Результаты социологического исследования позволяют сделать следующие выводы о необходимости новых подходов к обеспечению роста эффективности законодательной власти региона.

Прежде всего, необходимо разработать Стратегию деятельности Парламента РСО-А с определением приоритетов законотворческого процесса в тесной увязке с приоритетами социально-экономического развития республики. Текущие годовые планы законотворческой деятельности будут естественным образом выстраиваться на основе Стратегии деятельности Парламента республики. При этом важно установить оптимальное, а не избыточное количество показателей реализации Стратегии законотворческой деятельности в корреляции с методикой оценки эффективности исполнительной власти.

Поскольку одним из фундаментальных факторов недостаточной эффективности законодательных органов субъектов РФ является низкий процент утверждаемых по инициативе территорий законопроектов на федеральном уровне, региональной законодательной власти следует активнее действовать в целях роста влияния как политического института. Повышение продуктивности региональных законодательных структур предполагает общественный мониторинг релевантных нормативно-проектных актов и недопущение соотношения «инициатива территорий и её реализация в центре» в пропорции 95 к 1.

Формирование законодательной власти под жёстким давлением исполнительной власти, помимо очень значительного снижения качества представительства электоральных интересов, объективно ведёт к слабому парламентскому контролю и неэффективности законотворческого процесса в целом. Появление оппозиционной фракции «Патриоты России» в Парламенте РСО-А свидетельствует в пользу преимуществ политической конкуренции для роста эффективности законодательной власти региона

### Список литературы

1. Постановление Правительства РФ ОТ 3.11.2012 №1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21.01.2012 №119 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161560](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161560).
2. Дзуцев Х.В. Этносоциологический портрет республик Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации/ Х.В. Дзуцев.- М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.-734 с.
3. Мониторинг информационной активности законодательных органов государственной власти субъектов РФ. 2014 г. [Электронный ресурс]- Режим доступа: <http://system.infometer.org/ru/monitoring/142/rating/?type=other>

4. Республики Северного Кавказа: этнополитическая ситуация и отношения с федеральным центром / Под научной редакцией И.Г. Косикова- М.: Макс-Пресс, 2012.-504 с.
5. Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект).- Ростов-на-Дону: СКАГС, 2005.-423 с.
6. Щербаков С. В. Факторы эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне в условиях политической и административной реформ (на материале ЮФО): диссертация ... кандидата политических наук. - Ростов-на-Дону: СКАГС, 2007.

**Рецензенты:**

Дзуцев Х.В., д.с.н., профессор, Северо-Осетинский Центр Института социально-политических исследований Российской академии наук, г. Владикавказ;

Туаева Б.В., д.и.н., профессор, НОУ ВПО «Владикавказский институт управления», г. Владикавказ.