

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ФЕНОМЕН РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Публичная политика как государственная политика и деятельность органов местного самоуправления, а также других субъектов, ответственных за распределение общественных благ сравнительно недавно стала объектом пристального внимания российских политологов. С конца 90-х годов существует проект Горбачев-Фонда, занимающийся изучением публичной сферы и публичной политики. Среди участников этого проекта многие видные российские ученые-политологи – Медведев В.А., Красин Ю.А., И.Ф. Ярулин, Тощенко Ж.Т. и многие другие.

В американской науке публичная политика как предмет политологического анализа оформилась к началу 70-х годов. Жан-Эрик Лейн и Свант Эрсон описывают развитие политологии как движение от политической социологии к сравнительной публичной политике. Публичная политика, по Лейну, фактически представляет собой деятельность агентов, вовлеченных в производство и исполнение решений относительно размещения общественных ресурсов, производства и распределения общественных благ. Две основные составляющие публичной политики принимаются им во внимание: во-первых, производство политических решений после того, как состоялся коллективный выбор, или деятельность представительной власти; во-вторых, исполнение политики, воплощенной в решениях, или деятельность исполнительной власти. Формирование публичной политики определяется особенностью публичного сектора и природой общественных благ. Публичный сектор – довольно сложное понятие. Он может отождествляться со сферой правительственной активности и ее условиями, с производством основных государственных решений и его результатами, с правительственными расходами, инвестициями и трансфертами, с государственным производством. Публичный сектор выражает сферу публичной политики [2, с. 361].

Один из современных российских исследователей Ю.А. Красин говорит о публичной политике как о государственной политике, делая при этом два важнейших уточнения. Во-первых, кроме государства, есть и другие субъекты публичной политики – органы местного самоуправления, различные политические партии, общественные движения, которые зачастую являются представителями интересов частных, корпоративных. Они воздействуют на государственную политику, и в зависимости от силы воздействия она в большей или меньшей степени отклоняется в сто-

рону групповых, корпоративных интересов. В силу этого государственную политику не всегда можно считать публичной. Во-вторых, Ю.А. Красин говорит об относительности границ между публичным и частным, поэтому публичная политика должна быть ориентирована на общенациональные интересы [3, с. 8].

Представляется возможным рассмотрение парламента как одного из ведущих субъектов публичной политики, вовлеченного в производство и исполнение решений, затрагивающих публичный сектор. Депутаты парламента, являясь представителями всего общества, взвешивают альтернативы решения той или иной проблемы, делают выбор, принимают соответствующее ему политическое решение и контролируют его исполнение совместно с судебной властью.

Согласно работам Карла Шмидта, основным принципом парламентаризма является открытая публичная дискуссия или публичное рассмотрение всех «за» и «против». Шмидт в данном случае говорил не просто о ведении переговоров и заключении сделок, а об особой модели обсуждения, выступающей в виде «обмена мнениями с целью убедить оппонента в своей правоте или справедливости чего-то или позволить убедить себя в правоте или справедливости чего-либо. К сфере дискуссии относятся общие убеждения в качестве предпосылок, готовность оказаться убежденным, независимость от партийных уз, свобода от эгоистических интересов... поэтому сущность парламента состоит в публичном обдумывании аргументов и контраргументов, в публичных дебатах и публичных дискуссиях» [1, с. 288].

Таким образом, единая политическая воля рождается в процессе подлинной открытой конфронтации различных мнений. По мнению Шмидта, этот процесс в парламенте должен быть публичным в двух отношениях: парламент работает свободно, без внешнего давления на его членов, он полностью открыт для внешнего мира. В условиях современного парламентаризма прямое давление со стороны избирателей, а также давление «сверху» заменены общественным мнением, которое влияет на парламентскую общественность исключительно путем аргументации и убеждения, что не исключает, а, наоборот, предполагает независимость представителей.

Принцип открытой публичной дискуссии является для Шмидта принципом легитимации, нормативным принципом. Его прямое назначение состоит в том, чтобы служить основой для определения полномочности различных норм. Он подчеркивает, что такие нормы, как независимость представителей, их право на свободу слова и иммунитет, а также открытость парламентских процедур обретают полномочность только в условиях действия принципа публичной дискуссии как единственно возможного легитимного способа формирования коллективной воли.

Парламент рассматривается как средство проникновения общества в государство, что приводит к появлению в лоне самой государственной сферы «общества–государства», опосредующего раскол между этими полюсами. Народное представительство, парламент, законотворческий орган, мыслится как арена, на которой происходит непосредственная встреча общества и государства, на которой они как бы интегрируются друг в друга [1, с. 290].

Подобное рассмотрение феномена парламентаризма К. Шмидтом позволяет говорить о парламенте как об одном из важнейших, если не как о ключевом, субъекте публичной политики.

На современном этапе развития российского общества стоит важнейшая задача проведения эффективной публичной политики как средства аккумуляции, выражения и защиты общенациональных интересов. На примере Законодательного Собрания Ульяновской области рассмотрим основные контуры публичной политики регионального парламента в различных сферах общественной жизни. В качестве эмпирического показателя наличия или отсутствия публичной политики был выбран количественный индикатор – сумма решений, постановлений, законодательных актов, принятых Законодательным Собранием области за определенный период времени. Была проанализирована деятельность ЗСО за период с 2000 по 2003 гг. включительно. В каждой из сфер общественной жизни были выделены полномочия, которыми обладает Законодательное Собрание Ульяновской области, и было подсчитано количество решений, законодательных актов, которые можно считать проявлениями публичной политики, т.е. была предпринята попытка рассмотреть, какие возможности есть у местного парламента для проведения публичной политики, и каким образом он их использует, каковы результаты ЗСО в области публичной политики.

В экономической сфере под публичной политикой понимается развитие публичного сектора экономики, где возможности частного сектора очень ограничены. Это касается, прежде всего, производства тех благ, потребление которых носит общественный характер, таких как: безопасность жизни, общественный транспорт, сохранение среды обитания, общественные средства коммуникации, культурные ценности и знания, а также институты, обеспечивающие сохранность и функционирование этих благ: школы, музеи, театры и т.д. В условиях перехода к рыночной экономике публичная политика в экономике направлена на свертывание неперспективных отраслей публичного сектора. Обратимся к Уставу Ульяновской области, принятому постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области № 10/98 от 5 сентября 1996 г. (с изменениями и дополнениями от 29 января 1997 г., 26 мая 1997 г., 2 декабря 1997 г., 1 июня 1998 г., 16 февраля 1999 г., 14 октября 2000 г.). Он четко

описывает сферу деятельности и полномочия единственного законодательного органа Ульяновской области – Законодательного Собрания. Согласно Уставу, региональный парламент области осуществляет следующие полномочия в экономической сфере:

осуществление контроля за исполнением областного бюджета и расходованием администрацией области средств внебюджетных и валютного фондов;

принятие решения об условиях заключения соглашения между администрацией области и коммерческим банком о предоставлении и погашении краткосрочного кредита по представлению главы администрации области;

установление дополнительных льгот по уплате государственной пошлины для отдельных категорий плательщиков за исключением льгот по уплате государственной пошлины по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, арбитражными судами и Конституционным судом Российской Федерации;

установление налоговых льгот в соответствии с законодательством Российской Федерации по представлению главы администрации области;

создание Контрольно-счетной палаты в целях контроля за формированием и расходованием бюджета области, внебюджетных государственных и негосударственных фондов, финансовых ресурсов распоряжением государственной собственностью области (статья 53).

Любое из этих полномочий может и должно быть инструментом эффективной публичной политики, проводимой в данном случае парламентом. Применение данных полномочий выражается в принятии Законодательным Собранием области экономических решений, постановлений, законодательных актов, которые и будут результатами проведения публичной политики в экономической сфере.

Результаты исследования деятельности Законодательного Собрания области в экономической сфере можно представить в виде табл. 1.

Таблица 1
Показатели публичной политики, проводимой ЗСО,
в экономической сфере за 2000–2003 гг.

№ п/п	Показатели публичной политики	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1	Количество экономических решений, принятых ЗСО	30	39	38	29
2	Доля экономических решений относительно всех решений, принятых ЗСО (%)	59	68	55	40

Данные, приведенные в таблице, показывают, что экономическая политика, являясь основой для всех других направлений политики, проводимой местным парламентом, занимает от 68 до 40% среди всех решений, т.е. экономическое направление является лидирующим. Интересно то, что доля экономических решений постепенно сокращается.

В социальной сфере публичная политика концентрируется на социальной безопасности и социальном благополучии. Цели публичной политики в социальной сфере – создание современных систем социального обеспечения, защита общества и каждого гражданина от криминала, коррупции, чиновничьего произвола, обеспечение насыщенности и комфорта социального бытия. Особое место здесь занимают проблемы реформирования социокультурной сферы – науки, образования, культуры, здравоохранения, отдыха, экологической деятельности, жилищно-коммунального хозяйства. В данном контексте такие полномочия Законодательного Собрания, как: «осуществление законодательного регулирования по предметам ведения Ульяновской области, как субъекта Российской Федерации, и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации» приобретают особое значение. Обратимся к показателям публичной политики в социальной сфере (табл. 2).

Таблица 2

Показатели публичной политики, проводимой ЗСО,
в социальной сфере за 2000–2003 гг.

№ п/п	Показатели публичной политики	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1	Количество социальных решений, принятых ЗСО	12	10	13	10
2	Доля социальных решений относительно всех решений, принятых ЗСО (%)	24	18	19	14

Данные четко показывают, что доля социальных решений, принимаемых ЗСО, остается примерно на одном уровне, постепенно снижаясь от 24 до 14 %.

В гражданско-правовой сфере публичная политика – это обеспечение форм и средств вовлечения всех членов общества в процесс обсуждения и принятия политических решений. Сильная и эффективная публичная политика возможна лишь на базе интенсивного развития гражданского общества, гражданской культуры и солидарности. Безусловно, региональный парламент должен и может способствовать преодолению существующего в регионе кризиса «участия», снижению тенденции протестного голосования.

Результаты, приведенные в табл. 3, показывают, что доля гражданско-правовых решений в 2003 г. резко возросла с 12 до 33 %, что говорит о повышенном внимании Законодательного Собрания к проблемам, существующим в регионе, к нарастающему недовольству всеми ветвями власти со стороны населения области.

Показатели публичной политики, проводимой ЗСО, в гражданско-правовой сфере за 2000–2003 гг.

Таблица 3

№ п/п	Показатели публичной политики	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1	Количество гражданско-правовых решений, принятых ЗСО	6	5	9	24
2	Доля гражданско-правовых решений относительно всех решений, принятых ЗСО (%)	12	9	13	33

На долю всех остальных постановлений, которые не имеют отношения к публичной политике, приходится соответственно в 2000 г. – 3 решения (6%), в 2001 году – 3 решения (5%), в 2002 году – 9 решений (13%), в 2003 году – 10 решений (13%).

Можно сделать вывод, что парламент, в данном случае Законодательное Собрание Ульяновской области, является одним из ведущих и наиболее важным субъектом публичной политики. Именно с помощью парламента общество проникает в государство, интегрируясь с ним. Депутаты, являясь общественными представителями, принимают решения и должны контролировать их исполнение.

В качестве доказательства заявленного в начале положения о том, что парламент действительно реализует публичную политику, были приведены конкретные результаты деятельности регионального Законодательного Собрания, показывающие, что примерно 85–95 % принимаемых им решений являются проявлением публичной политики в различных сферах жизни общества – экономической, социальной, гражданско-правовой. Причем лидирующим направлением публичной политики ЗСО остается экономическое, но гражданско-правовое имеет тенденции к расширению. Социальное направление остается пока на позиции аутсайдера, причем существует некоторое снижение активности Законодательного Собрания Ульяновской области в данной сфере.

В целом, можно заметить, что региональный парламент проводит публичную политику, довольно эффективно выполняет свои функции, но тогда как объяснить столь невысокий рейтинг ЗСО среди населения Ульяновской области? По последним данным Центра социологических исследований, в ноябре 2004 г. рейтинг Законодательного Собрания

Ульяновской области был отрицательным, причем в г. Ульяновске ЗСО оценивалось более негативно, чем в целом по области (табл. 4).

Таблица 4

Рейтинг Законодательного Собрания Ульяновской области
в ноябре 2004 г. по данным ЦСИ

Отношение к Законодательному Собранию области	г. Ульяновск (%)	Ульяновская область (%)
Положительное	3,2	14,5
Нейтральное	32,4	29,7
Отрицательное	52,2	31,6
Затруднились ответить	12,2	24,2

Столь невысокие, даже отрицательные показатели нельзя связывать с отсутствием результатов деятельности ЗСО, объяснять их его неэффективной работой. Здесь, вероятно, надо вести речь как об отсутствии у населения должного представления о специфике функций представительной власти, так и о некоторых объективных упущениях в деятельности парламента и не всегда правильном освещении ее в СМИ, где часто не показывается процесс обсуждения, дискуссии по наиболее важным вопросам.

Относительно проведения региональным парламентом публичной политики можно отметить, что, несмотря на общероссийскую тенденцию к свертыванию публичной политики, Законодательное Собрание является одним из наиболее эффективно действующих ее субъектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Козн Л.Д., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. И.И. Мюрберг. — М.: Издательство «Весь Мир», 2003. — 784 с.
2. Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. — 472 с.
3. Публичная сфера и государственная публичная политика в современной России: состояние, проблемы, перспектива. Под ред. Ю.А. Красина. — М., 2004. — 74 с.
4. Деятельность Законодательного Собрания Ульяновской области второго созыва за 2003 год. Цифры и факты. — Ульяновск, 2003. — 116 с.