

Кулова Маргарита Ростиславовна

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
Северо-Осетинского отдела
социальных исследований
Института социально-политических исследований
Российской академии наук

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ
К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ РЕГИОНА**

Аннотация:

В статье представлен социологический анализ эффективности деятельности парламента Республики Северная Осетия – Алания на основе проведенных в марте – апреле 2015 г. экспертных интервью в контексте количественных и качественных показателей законотворчества. По результатам исследования представлены концептуальные подходы к оценке эффективности законодательной власти региона.

Ключевые слова:

эффективность, законодательная власть, Северная Осетия, концептуальные подходы, факторы эффективности, регион, экспертное интервью, закон.

Kulova Margarita Rostislavovna

PhD in Economics,
Senior Research Associate,
North Ossetia Center of
Social Researches,
Institute of Socio-Political Researches of
the Russian Academy of Sciences

**CONCEPTUAL APPROACHES
TO EVALUATION OF
THE LEGISLATURE EFFECTIVENESS
IN THE REGION**

Summary:

The article carries out a sociological analysis of the effectiveness of the Parliament of the Republic of Northern Ossetia-Alania on the basis of expert interviews conducted in March-April 2015 in the context of quantitative and qualitative indicators of law-making. Basing upon the research results the author presents conceptual approaches to evaluation of the legislature effectiveness in the region.

Keywords:

efficiency, legislature, North Ossetia, conceptual approaches, efficiency factors, region, expert interviews, law.

Одним из важных направлений совершенствования российской системы государственного управления является повышение эффективности законодательной власти. Ее роль в процессе согласования интересов разных политических сил и общественных групп предполагает поиск оптимальных путей решения актуальных проблем социально-экономического и политического развития страны. Существующие реалии в политическом пространстве России во многом определяют основной вектор деятельности законодательной власти на всех уровнях управления, ее успехи и неудачи.

Оценка эффективности законодательной власти в отличие от исполнительной относится к ряду недостаточно разработанных в теоретическом отношении тем, несмотря на достижения в этом смысле.

В данной статье на примере деятельности парламента Республики Северная Осетия – Алания рассмотрены проблемы оценки продуктивности законодательной власти региона. Цель исследования состоит в анализе работы парламента и формулировании релевантных концептуальных подходов к оценке ее эффективности. Эмпирическим материалом послужили экспертные интервью с 15 политологами, юристами и журналистами и собственные наблюдения автора как депутата парламента пятого созыва (2012–2017).

Как известно, понятие «эффективность» в теории управления имеет широкую платформу толкований, включая разделение на управленческую, экономическую и социальную. В самом общем виде эффективность работы законодательного органа власти определяется его возможностью свободного осуществления деятельности и принятием законов, создающих достаточную правовую базу для социально-экономического развития территории. Очевидно, что одними из важных условий продуктивной деятельности парламента должны быть свободный доступ к СМИ и общественная экспертиза [1].

Можно согласиться с утверждением, что разработка критериев оценки эффективности деятельности законодательной власти должна происходить в тесной увязке с оценкой исполнительной власти [2, с. 103]. В этом контексте развитие стратегии государственного управления на основе принципов управления по результатам в ближайшем будущем [3, с. 77] потребует новых подходов в работе законодательных органов.

Как известно, оценка эффективности деятельности парламента как института предполагает анализ выполнения трех ключевых функций: представительной, законодательной и контрольной. Результаты интервью показывают, что практически все эксперты в качестве основной задачи парламента называют законотворческую деятельность. На вопрос о том, что значит эффективный парламента, один из респондентов дал эмоциональный ответ: «Нормальные законы принимайте, тогда и будет эффективный парламента».

По мнению экспертов, наибольшую активность депутаты проявляют при обсуждении законопроектов о республиканском бюджете. Об этом говорят три четверти опрошенных. Остальные респонденты в качестве особо запомнившегося обсуждения в парламенте РСО – Алаия отметили вопрос по школьному питанию.

Как полагают эксперты, повышение эффективности законотворческого процесса в республике может идти по двум направлениям. Во-первых, это создание концепции Стратегии развития законодательства, содержащей необходимый перечень соответствующих законодательных инициатив на региональном и федеральном уровнях, одновременно с разработкой новой Стратегии социально-экономического развития РСО – Алаия. Во-вторых, мониторинг действующих законов и оценка фактического воздействия нормативно-правовых актов.

Одним из основных недостатков законотворческой деятельности парламента республики каждый третий эксперт считает дисбаланс законодательных инициатив, поступающих из центра и других территорий и исходящих от депутатов Северной Осетии. Как сказал один из респондентов, «наши парламентарии постоянно либо вносят небольшие изменения в действующие законы и приводят в соответствие с федеральным законодательством региональное, либо рассматривают законопроекты, вносимые депутатами из других российских субъектов, и не занимаются в частности разработкой законов, призванных радикально улучшить инвестиционный климат в республике». Также тот факт, что с законодательными инициативами в основном выступает только исполнительная власть, не способствует повышению продуктивности законодательной деятельности в целом.

Эксперты критически оценивают вал законопроектов, рассматриваемых на заседаниях парламента Северной Осетии. Повестка дня включает в среднем от 30 до 50 вопросов, и вполне очевидно, что такое количество вопросов не способствует тщательному изучению и обсуждению выносимых законопроектов. Увеличение количества принимаемых законов неизбежно отрицательно сказывается на их качестве.

Следует отметить, что приоритет законодательной деятельности не означает, по мнению четверти респондентов, что представительная и контрольная функции законодательного органа отступают на второй план. Ранжирование функций по значимости применительно к парламента во многом упрощает содержание и смысл законотворческой деятельности, в которой все функции носят взаимосвязанный характер. На взгляд экспертов, эффективность законодательного органа выражается в организации и проведении приемов граждан, встреч с избирателями. Оценка работы парламента республики с точки зрения качества выполнения представительной функции в лучшем случае может быть удовлетворительной. При этом эксперты признают, что отдельные депутаты проявляют достаточную активность в подготовке встреч с избирателями, представлении и защите их интересов.

Эффективное осуществление представительских функций парламента зависит от уровня взаимодействия с избирателями и информационной открытости. В рейтинге открытости российских регионов 2015 г. Северная Осетия занимает 61-е место, опережая другие субъекты СКФО, за исключением Ставропольского края. Перечень параметров для мониторинга информационной открытости органов законодательной власти в системе «Инфометр» включает общие сведения о парламента, информацию о депутатах, деятельности органа власти, контрольно-счетных палат, о работе со СМИ, обращениях граждан, технические характеристики сайта.

По мнению подавляющего большинства экспертов, уровень информационной открытости парламента Северной Осетии несколько вырос. В качестве положительного достижения они отмечают более объемную подачу материалов о заседаниях законодательного органа и проводимых мероприятиях. По словам одного из респондентов, СМИ стали предоставлять больше сведений о том, что происходит в парламента, «за политические кулуары все-таки заглядывают».

Достаточно критично эксперты высказываются о реализации парламента контрольной функции качества управления региональными финансами. Как считают респонденты, ответственность за балансирование финансовой системы Северной Осетии на грани дефолта, скатывание экономики региона на позиции экономического аутсайдера несут и исполнительная, и законодательная власти. В оценке последствий для властных структур мнения экспертов расходятся. Так, чуть более половины придерживаются той точки зрения, что сложившаяся в республике практика обезличивания ответственности за крупные управленческие ошибки несет серьез-

ные риски и для нового главы РСО – Алания, и для нового правительства. Их оппоненты артикулируют тезис о том, что произошедшая летом 2015 г. смена власти не должна сопровождаться ростом напряженности в обществе.

При ответе на вопрос о том, видят ли эксперты изменения к лучшему или худшему в деятельности парламента РСО – Алания в течение трех лет работы депутатов пятого созыва, мнения распределились следующим образом. Чуть более половины опрошенных признают некоторое повышение эффективности, динамичности и активности законодательного органа республики, тогда как остальные эксперты не замечают особых изменений. Сторонники положительных оценок говорят том, что работа депутатов хотя бы стала более внятной для избирателя, а наличие политической конкуренции в лице фракции партии «Патриоты России» обуславливает большую результативность в обсуждении и принятии законов. Именно депутаты этой партии проявляют наибольшую активность при обсуждении острых общественных проблем, в том числе законопроектов о республиканском бюджете и бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования РСО – Алания.

На вопрос о том, обладает ли парламент достаточными независимостью и влиянием на политический процесс в регионе, эксперты ответили следующим образом. Три четверти респондентов полагают, что реальное воздействие парламентариев на политические и социально-экономические процессы находится, скорее, на минимальной отметке. Во всяком случае до недавнего времени прошлая власть, усилиями которой во многом был сформирован состав парламента, за исключением оппозиционной фракции партии «Патриоты России», жестко регулировала деятельность законодательного органа. Новый глава Северной Осетии и правительство республики проводят более взвешенную политику по отношению к законотворческому органу и не применяют методов «выкручивания рук» для продвижения нужного законопроекта и принятия соответствующих решений. В настоящее время эксперты констатируют отсутствие ограничений свободы парламентской деятельности со стороны исполнительной власти региона.

Результаты анализа экспертных интервью свидетельствуют о том, что в качестве основных факторов эффективности законодательной власти региона следует выделить следующие:

- возможность свободного осуществления деятельности и принятие законов, создающих достаточную правовую базу для социально-экономического развития территории;

- конкурентный парламентаризм;

- прозрачность деятельности законодательного органа для СМИ и гражданского общества.

Одним из концептуальных подходов к исследованию эффективности парламентской деятельности должен стать подход, основанный на системном реформировании оценок эффективности и исполнительной власти, и законодательной. Речь идет о внедрении принципов управления по результатам в деятельность исполнительных органов власти вместе с релевантными оценками эффективности законодательных органов.

Ссылки:

1. Шульман Е. Законотворчество как политический процесс. М., 2014. 184 с.
2. Захаров Д. Эффективность деятельности законодательного органа: критерии оценки // Государственная служба. 2012. № 5. С. 102–104.
3. Южаков В., Александров О. Управление по результатам. На пути к версии 3.0 // Там же. 2014. № 5. С. 72–77.

References:

1. Shulman, E 2014, *Legislation as a political process*, Moscow, p. 184.
2. Zakharov, D 2012, 'Effectiveness of the legislature: evaluation criteria', *Public service*, no. 5, pp. 102-104.
3. Yuzhakov, V & Alexandrov, O 2014, 'Managing for results. On the way to version 3.0', *Public service*, no. 5, pp. 72-77.