

Российский паламент: региональный ракурс

Александр Баев

В любой стране парламент создается как орган законодательной власти. Его основная функция – принятие законов, направленных на защиту интересов государства, социальных групп и отдельных граждан. Парламент традиционно рассматривают как атрибут современного государства, его важный властный орган. Это единственный институт, который представляет политическое сообщество не только в целом, но и во всем его многообразии.

В условиях парламентаризма как сложившейся системы государственного управления, при которой доминирует законодательная функция, властные возможности парламента возрастают. Во многих странах мира парламент имеет право делегировать отдельные законодательные полномочия исполнительным органам власти, в частности правительству. Вместе с тем, выработка и окончательное принятие законов – прерогатива парламентов, как представительных органов власти. Парламентаризм служит олицетворением верховенства закона и законодательной власти в обществе.

Принимаемые парламентом законы направлены на регулирование наиболее важных общественных отношений в сфере конституционного и государственного строительства, политики, экономики, культуры, науки, образования, экологии, социальной сферы и т.д.

Парламентское законодательство формирует систему органов власти, порядок их организации и деятельности. Оно закладывает основы правового регулирования и координации деятельности органов власти, взаимоотношений центральных и региональных властных структур, регулирования и контроля в сфере гражданского права, институтов гражданского общества, прав человека и гражданина.

БАЕВ Александр Владимирович – ведущий специалист Национального общественно-научного фонда.

Ключевые слова: законодательная власть, законодательное собрание, избирательная реформа, парламент, политические партии, федерация, субъекты Федерации.

Верховенство закона и законодательной власти уравнивается правами и высокой степенью самостоятельности других ветвей власти: исполнительной и судебной. Они активно участвуют в законотворческом процессе, разрабатывая основную долю законопроектов и проверяя их действительность на практике.

Принцип парламентаризма, как показывает исторический опыт, означает не противостояние, а сотрудничество властей во имя интересов и потребностей народа, целостности, независимости и могущества государства. В свою очередь, парламентаризм – это признак достаточно высокого уровня демократичности общества, верховенства в нем фундаментальных естественных прав и обязанностей человека, высокой степени его защищенности, развитости гражданского общества.

Организация парламентов всецело зависит от конкретно-исторических условий, сложившихся исторических традиций, культуры того или иного народа. XX в. для России – это непрерывный поиск и неоднократные попытки реализовать демократическую альтернативу организации социально-политической жизни. Последняя из таких попыток была предпринята в стране уже в конце прошлого столетия. Острое драматическое противостояние различных политических сил в октябре 1993 г. закончилось принятием новой Конституции и введением нового для России института – Федерального Собрания – парламента Российской Федерации.

Что же представляет собой эта новая для России модель парламентской демократии?

В состоянии ли Федеральное Собрание как институт политической системы обеспечить парламентский демократизм в обновляемой стране?

Чтобы ответить на эти и другие вопросы, касающиеся проблем современного российского парламентаризма, следует учитывать не только внутренние ресурсы нового института – парламента Российской Федерации, но и, что особенно важно, возникшую с принятием Конституции 1993 г. форму российской государственности, в которую этот институт “вмонтирован”.

Согласно Конституции (ст. 1), Россия – федеративное государство. В состав Российской Федерации в качестве ее субъектов в момент принятия Конституции входили 21 республика, 6 краев, 49 областей и 2 города федерального значения: Москва и Санкт-Петербург, 1 автономная область и 10 автономных округов (ст. 65).

Всего 89 субъектов.

В настоящее время их количество уменьшилось до 84 в связи с объединением некоторых субъектов Федерации.

Субъектный ряд Российской Федерации, закрепленный в Конституции, позволяет сделать вывод, что в России после 1993 г. образовалась не просто сложная, но во многих отношениях и уникальная Федерация, подобной которой в мировой практике просто нет.

Очевидно, что сопрягать интересы многочисленных субъектов – дело чрезвычайно сложное. Проблема, однако, только к количеству субъектов Федерации не сводится. Хотя и существует точка зрения, согласно которой, чем больше субъектов составляют Федерацию, тем менее устойчивой она является. И эта особенность отражается на функциональной дееспособности парламента. В подобном взгляде, безусловно, есть доля истины.

С этой точки зрения Российская Федерация относится к так называемым *асимметричным образованиям*. Это означает, что 21 республика входит в Федерацию в качестве суверенных госу-

дарств, обладающих “всею полнотою государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Государственная власть республики исходит от ее народа, реализовавшего свое право на самоопределение в форме государства в составе Российской Федерации”¹.

В то же время остальные субъекты Федерации таким суверенитетом не обладают.

В итоге получается, что республики живут в федеративном государстве, а все другие субъекты (края, области, округа) как бы в унитарном. И хотя ст. 5 Конституции РФ закрепляет за всеми субъектами Федерации принцип равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами власти, тем не менее, конституционно-правовые статусы республик в составе Российской Федерации и остальных ее субъектов существенно различаются.

Не только природа и характер федеративного устройства государства, но и закрепленная в Конституции форма правления в субъектах Федерации, которая, так или иначе, детерминирует организацию высших органов государственной власти, оказывает существенное влияние на возникновение и развитие российского парламентаризма на современном историческом этапе.

На основании Конституции Российской Федерации в субъектах страны действуют региональные законодательные органы. Их конкретные полномочия, функции определяют конституции, уставы краев, областей, автономных округов.

Названия этих органов самые разные: Народный Хурал (Республика Бурятия), Государственный Совет (Республика Татарстан, Республика Удмуртия и др.), Госу-

дарственное Собрание (Республика Мордовия и др.), Верховный Совет (Республика Хакасия), Государственная Дума (Ставропольский край, Томская область и др.), Московская городская Дума, Орловский областной Совет народных депутатов, Самарская губернская Дума, Законодательное Собрание (г. Санкт-Петербург, Красноярский край, Омская, Свердловская области и др.), Липецкое областное Собрание депутатов и др.

В названиях законодательных органов отражены исторические, национальные, культурные традиции регионов.

Ныне действующие представительные органы субъектов Федерации фактически сформировались по завершении региональной избирательной реформы путем выборов в местные законодательные собрания 2 декабря 2007 г. и 2 марта 2008 г.

Избирательная реформа началась с принятия нового Закона “О политических партиях”², сделавшего партии единственным видом избирательного объединения и запретившего существование региональных партий.

Затем в 2002 г. был принят новый Закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”³, который и обязал субъекты Федерации избирать не менее половины депутатов регионального законодательного собрания по пропорциональной избирательной системе. Более подробной детализации механизма этих выборов (размера заградительного барьера, структуры списков и т.д.) закон фактически не предусматривал.

С 15 июля 2003 г. обязательной стала норма, согласно которой не менее половины депутатов регионального парламента или одной из его палат должны избираться по пропорциональной избирательной системе (то есть по партийным спискам). Фактически же первые выборы по новым правилам прошли в 7 регионах вместе с выборами в Государственную Думу РФ четвертого созыва 7 декабря 2003 г. Затем, по

мере истечения срока полномочий конкуретного законодательного собрания, такие выборы проходили во всех регионах.

С 2003 г. избирательная система страны прошла большой путь от довольно свободной конкуренции на пропорциональных выборах к ее фактической минимизации. Затем в 2005 г. были приняты новые поправки в Федеральный закон *“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”*. Главными из них стали отмена института избирательных блоков, установление предельной планки градительного барьера на уровне 7%, ужесточение процедуры регистрации списков кандидатов, снижение допустимого брака в подписных листах с 25 до 10%, расширение оснований для отказа в регистрации за предоставление “недостовверных” данных и т.д.

Это расширило правовые возможности воздействия регистрирующих и контролирующих органов на состав кандидатов, то есть усилило административный контроль над ходом выборов и выдвижением кандидатов. Было также решено установить для проведения выборов два “единых избирательных дня” в году: второе воскресенье марта и второе воскресенье октября⁴.

Летом 2006 г. произошла очередная коррекция избирательного законодательства: партиям запретили включать в предвыборные списки представителей других партий, а депутатам – покидать партию, от которой они были избраны. Таким образом, вслед за запретом в 2005 г. предвыборных блоков стало невозможным создание межпартийных союзов, в условиях которых члены одной партии-союзника входили в избирательный список другой. Было отменено также голосование “против всех”⁵.

В ноябре 2006 г. новыми поправками в избирательное законодательство был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися, запрещена критика оппонентов в телеэфире во время официальной агитационной кампании, усилены основания для ограничения пассивного избирательно-

го права в связи с участием в “экстремистской” деятельности⁶.

Интервалы между внесением поправок становились все короче, ужесточая одну за другой избирательные нормы.

Если между первоначальным введением новых норм до изменения законодательства в 2005 г. прошло около трех лет, то между поправками 2005 г. и новой коррекцией законодательных норм 2006 г. – менее года, а между поправками лета и ноября 2006 г. – всего четыре месяца.

Ужесточение партийного законодательства привело к сокращению межпартийной конкуренции.

Так, 1 января 2006 г. политические партии должны были подтвердить наличие в своих рядах 50 тыс. членов, тогда как прежде было достаточно 10 тыс. Партии, не выполнившие данного требования, с 1 января 2007 г. подлежали ликвидации.

В результате, если на конец 2003 г. в стране существовали 44 партии, то к концу 2007 г. осталось только 15, а к очередным выборам 1 марта 2009 г. партийно-политическое поле сузилось до 4 парламентских партий (“Единая Россия”, КПРФ, ЛДПР, “Справедливая Россия”) плюс “Патриоты России”, “Правое дело” и “Яблоко”.

В региональной избирательной кампании 2009 г. приняла участие только одна непарламентская партия “Патриоты России”.

Результаты российской избирательной реформы тесно связаны и с общим изменением политической роли региональных парламентов.

Окончательно советская система в регионах была сломана, как известно, одновременно с системой советов на общероссийском уровне в 1993 г. Причем наряду с федеральным конфликтом между Съездом народных депутатов и

президентом Российской Федерации возникали конфликты между всенародно избранными законодательными органами субъектов Федерации и назначаемыми с 1991 г. в большинстве регионов президентом страны главами администраций.

На смену довольно представительным Советам народных депутатов повсеместно пришли новые законодательные собрания, как правило, весьма малочисленные и гораздо более зависимые от исполнительной власти, чем их предшественники. Произошло перераспределение реальной власти в пользу региональных органов исполнительной власти. Снизилась доля депутатов, работающих на профессиональной основе, были ограничены нормотворческие и контрольные полномочия региональных парламентов. Право самостоятельно устанавливать сроки выборов своих представительных органов и правила их избрания сохранили республики в составе Российской Федерации.

В большинстве регионов губернаторы добились формирования лояльных парламентов. Как правило, среди депутатов региональных законодательных собраний были представители исполнительной власти, муниципальных и государственных служащие, руководители государственных и муниципальных предприятий, генеральные директора промышленных и сельскохозяйственных предприятий, руководители коммерческих структур.

В итоге, от советской институциональной системы не осталось и следа.

Субъекты Федерации самостоятельно разрабатывали и принимали свои конституции и уставы, собственные законы о выборах и структуре местного самоуправления. С одной стороны, к концу 90-х годов в стране существовали регионы с развитыми представительными органами власти и сильными

региональными общественными организациями, а с другой – целый ряд территорий превратились в настоящие автократии, зачастую игнорирующие федеральное законодательство.

С 1996 г. все российские регионы перешли к системе прямых выборов своих руководителей, что, несомненно, еще более усилило доминирующее положение губернаторов. Главы регионов по должности становились членами верхней палаты парламента – Совета Федерации. В эти годы стало обязательным согласование с региональными властями новых назначений в региональных подразделениях федеральных органов власти (руководителей управлений внутренних дел, прокуроров и т.д.).

Нередко региональные законы противоречили федеральным. Несмотря на местные уставы и конституции, предусматривавшие существование в ряде регионов самостоятельных правительств, они фактически полностью зависели от губернаторов.

В результате, к 2000 г., несмотря на разное положение региональных парламентов и степень их влияния, во всех российских регионах в той или иной мере исполнительная власть реально принадлежала избираемому населением губернатору. Правда, губернаторы не имели реальной возможности роспуска законодательных собраний, в то время как они при наличии соответствующего большинства в 2/3 голосов могли менять региональные уставы и конституции. Это усиливало роль законодательных собраний.

В тех регионах, где оппозиция сумела получить большинство в областном парламенте, она смогла существенно влиять на региональную администрацию, вынуждая ее идти на компромиссы. Благодаря такому положению, региональные парламенты с оппозицион-

ным большинством вводили различные механизмы контроля, в том числе, что очень важно, за формированием и расходованием бюджета. В этих регионах создавались свои контрольно-счетные палаты.

Большим недостатком региональных парламентов в то время было то, что, как правило, основная часть депутатов работала в них на общественных началах. Это мешало организации эффективного законодательного процесса.

Только в Коряжии, Москве и Санкт-Петербурге все 100% депутатов законодательных собраний работали на постоянной основе.

В изменении положения региональных парламентов сыграла существенную роль отмена в конце 2004 г. губернаторских выборов.

С февраля 2005 г. региональные законодательные собрания стали давать согласие “на наделение губернаторскими полномочиями” кандидатов, представленных Президентом РФ. Вырос престиж депутатских мандатов, а следовательно, и заинтересованность губернаторов в контроле над депутатским корпусом. Существенно изменилась роль председателя законодательного собрания, фактически высшего поста в регионе. Свою легитимность он получал, в отличие от губернатора, непосредственно на выборах.

Таким образом, благодаря политическому структурированию межпартийной конкуренции усилилась политизация региональных парламентов.

Профессиональные партийные функционеры стали постепенно превращаться в профессиональных политиков. В связи с введением пропорциональной избирательной системы в законодательных собраниях ряда регионов появились представители оппозиции.

Избирательная реформа привела к постепенному росту численности регионального депутатского корпуса.

Численность законодательных собраний, избранных в течение первого электорального цикла, в среднем составляла 38 чел., во втором электоральном цикле она выросла до 41 чел.

Уже перед началом избирательной реформы в региональных парламентах работало в среднем по 44 депутата. После первых же выборов в условиях реформы их число возросло до 48 чел.⁶

Такое положение практически сохраняется и в настоящее время.

Надо иметь в виду, что, изменение численного состава законодательного собрания невозможно без внесения изменений в устав или конституцию субъекта Федерации. Для этого необходимо согласие как исполнительной, так и законодательной власти. Принятие подобного решения указывает на достаточно высокий уровень реального политического влияния законодательного собрания. Анализ показывает, что в субъектах Федерации с доминированием губернатора и “прогубернаторским” большинством в законодательном собрании вопрос об увеличении численности депутатского корпуса, как правило, даже не возникал⁷.

В настоящее время все регионы провели выборы по новым правилам.

В 50 регионах численность законодательных собраний либо не изменилась, либо увеличилась лишь на 1–3 депутата.

В восьми регионах (преимущественно национальных республиках) депутатов стало меньше, что говорит о явно подчиненном положении региональных парламентов в отношении исполнительной власти.

К ним относятся Дагестан, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия, Татарстан, Чувашия и Пензенская область.

Во всех других регионах численность депутатского корпуса существенно выросла.

Наиболее значительным было укрепление численного состава законодательного собрания в Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Алтайском, Ставропольском краях, Архангельской, Астраханской, Воронежской, Ивановской, Костромской, Липецкой, Новосибирской, Омской, Псковской, Самарской, Челябинской областях⁷.

Политизация региональных законодательных собраний, появление в них депутатских фракций, усиление политического веса председателей законодательных собраний сопровождается и профессионализацией депутатского корпуса. В настоящее время во многих регионах приняты комплексные законы о законодательном органе, конкретизирующие и развивающие как положения конституции (устава) субъекта Федерации (функции, компетенция, срок полномочий, структура законодательного органа, его взаимоотношения с исполнительными органами), так и положения процедурного характера (порядок реализации полномочий законодательного органа, организационная структура аппарата и т.д.).

Увеличилась численность аппаратов законодательных собраний, в первую очередь за счет образования фракций. Законами ряда субъектов Федерации установлено количество депутатов, работающих на постоянной основе. Как правило, в соответствующем законе субъекта Федерации закреплено либо максимально возможное, либо минимальное число депутатов, которые могут работать на постоянной (оплачиваемой) основе.

Практически во всех субъектах Федерации на постоянной основе в настоящее время работают председатель законодательного органа (или, соответственно, председатели палат) и его за-

местители, а также председатели комитетов.

Несмотря на единые избирательные стандарты, положение законодательных собраний в различных регионах по-прежнему имеет свои особенности в зависимости от степени демократичности местного избирательного процесса, внутрирегиональной политической ситуации и реальной политической практики.

Это и показал прошедший в России 1 марта 2009 г. день единого голосования.

Выборы региональных и местных законодательных собраний, а также глав администрации городов и районов прошли в 79 субъектах Федерации.

В 9 из них избирались парламенты республик и областей. К выборам было приковано особое внимание, потому что это первое голосование в условиях набирающего обороты социально-экономического кризиса.

Партий, участвовавших в выборах, было как никогда мало: четыре парламентских и в некоторых регионах "Патриоты России".

Хотя результаты голосования были ожидаемыми, наблюдатели отметили ряд новых тенденций.

Во-первых, стала существенно ниже явка избирателей.

Например, в Татарстане она упала на 4,5%, в Магадане за 2 часа до закрытия избирательных пунктов проголосовало чуть более 9%. Даже на выборах мэров крупных городов явка колебалась от 30,5 до 52,8% максимум⁸.

Во-вторых, несмотря на завоевание большинства мест в законодательных собраниях, уровень доверия к партии власти в некоторых регионах снизился.

Так, в Архангельской области за "Единую Россию" проголосовало 50,0% избирателей против 56,0% в декабре 2007 г., в Волгоградской области – соответственно, 58,0% и 49,4%⁸.

Мартовские выборы 2009 г. состоялись в условиях использования административного ресурса как мощной политической силы.

Но Россия, избрав 9 новых региональных парламентов, все равно сделала еще один непростой шаг на пути становления парламентской демократии и многопартийной системы.

Примечания

- ¹ *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 263.
- ² О политических партиях. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.
- ³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
- ⁴ Мониторинг демократических процедур. Бюллетень № 2. М., 2007.
- ⁵ Российское электоральное обозрение. 2007. № 1.
- ⁶ *Голосов Г.* Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. 2001. № 4. С. 78.
- ⁷ *Панов П.* Изменение электоральных институтов в России. Кроссрегиональный сравнительный анализ // Полис. 2004. № 6. С. 16.
- ⁸ [http:// www.izbirkom.ru](http://www.izbirkom.ru)

**Подписка на 2009 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**