

Пути трансформации политического статуса региональных законодательных собраний

Михаил Устюгов

Важным этапом в истории существования региональных законодательных собраний стало наделение их функцией утверждения в должности высшего должностного лица региона.

Предложение Президента

С идеей изменения принципа формирования региональной власти В.В. Путин выступил еще 13 сентября 2004 года после трагических событий в Беслане. Предложение наделять губернаторов властью, а не избирать их прямым голосованием, было озвучено им вместе с другими антитеррористическими инициативами. "Черновой" вариант закона предполагал, что кандидатуру будущего губернатора президент представляет местному парламенту, а тот, в свою очередь, соглашается с нею или нет. В случае двукратного несогласия парламентариев президент получает право распустить местную легислатуру.

Озвученная президентом схема мало изменилась после ее обсуждения в парламенте, хотя и дополни-

лась новыми деталями. Собственно, вокруг них и разгорелись споры в Госдуме, Совете Федерации, экспертном сообществе и местных парламентах, куда проект закона был отправлен для оценки, внесения поправок и предложений. И хотя, почти все региональные законодательные собрания проект закона, так или иначе, одобрили (Госдума не стала бы рассматривать проект, высказавшись против него треть местных парламентов, ни один из которых не выступил с однозначно отрицательным отзывом), оценка его все же была неоднозначной.

3 ноября 2004 г. в Москве прошло очередное заседание Совета законодателей, в котором приняли участие сенаторы и спикеры региональных парламентов. Они буквально за-

УСТЮГОВ Михаил Александрович – аспирант кафедры политологии Тюменского госуниверситета.

Ключевые слова: выборы, партийная система, регион, избирательная система, парламентаризм, электоральная статистика.

валили спикера Совета Федерации Сергея Миронова собственными предложениями о порядке назначения губернаторов законодательными собраниями по представлению президента.

Заметим, что президент Чувашии Н. Федоров дал сначала отрицательное заключение на решение парламента и был вынужден прибыть в Москву для консультаций с Президентом.

Как впоследствии заявил сам Н. Федоров, он получил у российского президента одобрение всех предложенных поправок к законопроекту.

Понятно, что такое одобрение вовсе не означает, что Президент попросит Госдуму принять их или администрация президента сделает по ним положительное заключение: скорее "поддержка" носит лишь дипломатический характер и отвечает общей стилистике деятельности главы российского государства.

Однако эта позиция Федерально-го центра побудила чувашский Госсовет в самый последний момент пересмотреть свою позицию и поддержать президентские инициативы, имея в виду принятие соответствующих поправок.

Показательной стала и ситуация, сложившаяся вокруг рассмотрения поправок в Госсовете Татарстана. Здесь, в отличие от Чувашии, Госсовет республики и президент М. Шаймиев выступили единым фронтом. И хотя законопроекты были в целом одобрены, Госсовет потребовал отменить право Президента распустить законодательные собрания.

Фракция "Единая Россия" в Госсовете сразу приняла решение о поддержке законопроектов, но, тем не менее, Президент Татарстана публично согласился с критикой оппозиции в адрес президентских инициатив.

Обсуждение шло почти три часа, а Шаймиев, выслушав резкие заявления депутатов

о том, что поправки означают "государственный переворот", заявил, что "все вы правы". Но здесь же оговорился, заявив, что "70% людей, пришедших к власти в регионах, показали свою несостоятельность, при этом более половины из них пришли к власти неизвестно какими путями".

Выступая в целом за отмену прямых выборов губернаторов и признавая вынужденный характер такой меры, он, тем не менее, отметил и сомнения в их демократичности.

Все эти "прения" на самом деле направлены исключительно на защиту законодательных собраний, которые оказываются в полной зависимости от президентской воли в периоды утверждения кандидатур на пост губернатора.

Большинство законодательных собраний, одобряя поправки Президента, выдвигали собственные законодательные инициативы, которые должны были "поправить" изначальный вариант.

В этом есть своя политическая подоплека: часть губернаторов не уверены в том, что они смогут успешно лоббировать свою кандидатуру в администрации Президента.

Развязывание рук региональным парламентам и увеличение их роли при выборе кандидатуры на пост губернатора предоставит самим губернаторам дополнительную возможность остаться у власти – в большинстве регионов главам администраций легче заручиться поддержкой в законодательных собраниях, чем идти в Кремль. Такая поддержка со стороны парламента, если она окажется политически дееспособной, может стать дополнительным аргументом в конкуренции с другими претендентами на пост главы региона.

Сами законодательные собрания, представляющие собой определен-

ную политическую силу (особенно если они опираются на сильного губернатора), тем более заинтересованы в том, чтобы участвовать в выборе кандидатуры на пост губернатора в качестве реальной силы, а не формального штамповочного механизма. Во многих регионах, особенно в сильных национальных республиках, законодательные собрания, где превалирует клиента действующего губернатора, опасаются прихода "чужака", навязанного Президентом РФ. Это, в свою очередь, может привести к политической дестабилизации в регионе и переделу собственности.

Председатель Свердловской Облдумы Н. Воронин внес два оригинальных предложения: избирать губернатора тайным голосованием, а также разрешить выдвигать кандидата не только президенту, но и региональным отделениям общероссийских партий и собственно законодательным собраниям.

О том, как могла бы проходить такая процедура, рассказал сенатор А. Казаков из Ростова, где еще в ельцинскую эпоху законодатели выдвигали 37 кандидатур, оставалось в итоге мягкого рейтингового голосования двое, а уж из них выбирал президент. А вот партийное участие в выдвижении неожиданно поддержал и спикер Совета Федерации С. Миронов, пояснивший, что такое право должны получить общероссийские партии, имеющие в данном парламенте фракцию, но вот конкретную кандидатуру определит федеральное руководство партии.

С трудом, через несколько голосований, президентский проект прошел Астраханскую Думу. Массу нареканий и требований разъяснить некоторые моменты "эскиз" закона

встретил в Ростовской, Ставропольской, Калининградской, Калужской и некоторых других региональных думах. Некоторые местные парламенты вообще не стали обсуждать предложения президента.

Наибольшее неприятие, естественно, вызвал пункт о роспуске местных парламентов в случае двукратного неутверждения кандидатуры губернатора, предложенной президентом. Этот пункт зачастую отвергался полностью или наделялся массой оговорок.

К примеру, красноярские законодатели были согласны распускаться, но только если и спорная кандидатура губернатора не будет предложена президентом новому составу парламента.

Амурская областная Дума предложила делегировать право роспуска местных законодательных собраний Госдуме, а не президенту.

Самарские парламентарии предложили другой способ избежать роспуска: местные депутаты формируют список претендентов, а президент уже выбирает кандидатуру для окончательного голосования.

Немало споров было и о том, кто может быть кандидатом в губернаторы.

Президентская инициатива предполагала, что губернатором сможет стать любой, кто достиг определенного Конституцией возраста и кого предложил Президент РФ. Против этого выступили многие республиканские парламенты: губернатор должен быть местным уроженцем, знакомым со спецификой. В разных формулировках против назначения мало знакомых с регионом менеджеров высказались и другие законодательные собрания.

Впрочем, кроме критических высказываний, были и призывы экстраполировать опыт назначения должностных лиц и на нижние уровни -

мэрии и муниципалитеты. Но эти предложения не нашли поддержки в Москве.

Вслед за целым рядом преобразований в 2000-2003 гг., касающихся субъектов Федерации и органов местного самоуправления, Президент В.В. Путин сделал в сентябре 2004 г. окончательную ставку на вертикаль

власти сверху донизу. Президент приводит институт губернаторства в соответствие с режимом "управляемой демократии" и авторитарной модернизацией, которые осуществляются в стране. Фактически он признал, что создание вертикали власти, начатое в 2000 г., пока не принесло желаемого результата.

Возможные последствия введения нового механизма избрания губернаторов

Введение нового механизма избрания губернаторов может иметь целый ряд серьезных, не учитываемых сегодня последствий:

Первое - это чехарда в губернаторском корпусе, которая может происходить со сменой президента. Возможно, что вновь избранный Президент Медведев, отправит в отставку губернаторов, "назначенных" В. Путиным, и наберет "своих людей", и так будет происходить каждые четыре года. О каком эффективном управлении можно будет тогда говорить?

Вторым последствием перехода к новой системе формирования губернаторского корпуса может стать фактически добровольно-принудительное вступление желающих стать губернатором в "правящую партию" "Единая Россия". Эту логику уже хорошо усвоили больше половины действующих губернаторов, связав свою жизнь с "правящей партией".

После введения смешанной системы выборов в регионах партия власти контролирует не только Государственную думу и Совет Федерации, но и подавляющее большинство законодательных собраний субъектов Федерации.

Предусмотренное законопроектом право Президента распускать

законодательные собрания явно не соответствует принципам федерализма, сфере компетенции различных уровней власти. Она введена по аналогии с порядком утверждения Думой кандидатуры главы правительства с целью максимально сократить региональным законодателям свободу маневра при рассмотрении предложенной кандидатуры (так, региональным законодателям предоставляются не три, а всего две попытки).

"Знаковый", причем опять-таки выгодный для Президента характер носит весьма расплывчатая норма о том, что глава государства при двукратном неутверждении внесенных кандидатур может (а не должен) распускать законодательное собрание - то есть Президент как раз получает свободу маневра, особенно в том случае, если новый состав собрания может быть более оппозиционным, чем прежний.

Надежды, что роль региональных парламентов вырастет только потому, что они будут утверждать предложенную Президентом безальтернативную кандидатуру губернатора, более чем призрачны. Предлагаемая в президентском законопроекте формула возможности роспуска законодательного собрания после повторного неутверждения президент-

ского выдвиженца делает процедуру "утверждения" иллюзорной и формальной, так как очевидно, что в подобных условиях вряд ли найдется законодательное собрание, которое пойдет против воли Президента. Не стоит сомневаться и в том, какое массированное давление будет оказываться на региональных депутатов.

Таким образом, новая формула назначения губернаторов автоматически реальную роль и власть региональных Законодательных Собраний почти не увеличит. Тем не менее, возрастет политическая роль законодательных собраний, но уже по другим, гораздо более широким и разнообразным причинам.

Дело в том, что, помимо отмены выборности губернаторов, комплекс предложенных инициатив также делает Госдуму органом, куда независимый, а тем более оппозиционный политик попасть почти не может.

Предлагается еще более жесточить и так крайне жесткий закон о политических партиях, по которому они полностью зависимы от государства и могут практически в любой момент быть лишены регистрации за малейшее нарушение (так, чтобы ликвидировать региональное отделение партии, достаточно заставить одного человека подтвердить, что его включили в члены партии без его согласия, а как только у партии становится меньше 45 региональных отделений, то ликвидируется и сама партия). Так как выполнение требований закона практически нереально, то все существующие партии действуют, в чем-то его нарушая и лишь имитируя многие его требования, и поэтому находятся "на коротком поводке" у контролирующих органов.

Более того, по негласному указа-

нию, процесс регистрации новых партий фактически прекращен, и делается все для ликвидации уже имеющихся. В регионах пошла волна принудительной ликвидации региональных отделений политических партий.

На практике это будет означать фактическую ликвидацию многопартийности и сокращение числа партий до небольшого числа полностью контролируемых государством образований, имитирующих политические партии.

Таким образом, выборы только по партспискам превращаются в выборы среди партий, контролируемых государством. Да еще и при 7-процентном заградительном барьере. Права самостоятельного участия в политике граждане фактически лишаются. Фильтрация производится как минимум на пяти уровнях: вначале надо вступить в партию, затем нужно, чтобы тебя выдвинул партийный съезд, затем - чтобы тебя пропустило управление юстиции, потом - чтобы пропустила избирательная комиссия и, не дай бог, не снял с выборов суд. Ну а затем надо преодолеть 7-процентный барьер, что без господдержки фактически невозможно.

В результате: губернаторов избирать нельзя, Госдума - "для избранных", но остается большое число людей, имеющих политические амбиции и потребность в статусе, и большое количество структур, заинтересованных в сохранении пусть небольших, но собственных рычагов влияния на власть. Им будет нужно и жизненно необходимо сохранить себя в политике и иметь площадку для заявления и защиты своих позиций.

Таких площадок после президентских реформ остается две: региональ-

ные законодательные собрания и органы местного самоуправления, но это самый низкий уровень власти, и действительно политически интересен и влиятелен он лишь в довольно крупных городах (в которых, кстати, видимо, тоже скоро глав администраций будут назначать, а не избирать).

Таким образом, именно законодательные собрания должны будут стать теми органами, куда направят основные усилия все те, кому новая система власти в стране не дает возможности защищать свои интересы в федеральном парламенте или на уровне губернаторов. Это значит, что именно там будет формироваться реальная повестка дня, интересующая

население того или иного региона, что именно там будет в максимальной степени находить свое выражение общественное мнение.

Данная система, и в этом один из ее главных недостатков, не дает возможности саморазвития и формирования новых электоральных предложений, пытается зацементировать нынешнюю систему власти если не навсегда, то на максимально долгий срок. Так как создавать новые партии сейчас почти невозможно, а от старых население устало, то в результате возникает опасный вакуум, когда на федеральных выборах стимула голосовать у населения почти не остается.

Возможные пути реформирования порядка формирования региональных парламентов

Как заявил в интервью корреспонденту "Росбалта" еще в 2002 г. заместитель главы администрации Президента РФ Д. Козак: "Может быть, главный вывод по итогам голосования в Санкт-Петербурге состоит в том, что выборы должны проходить по партийным спискам. В таком случае, партийные организации будут нести политическую ответственность за своих членов и за их будущие действия. Кроме того, это поможет избежать попадания в парламент случайных людей, расширит возможности избирателей по контролю за деятельностью депутатов и законодательной власти в целом".

Идею проведения выборов по партийным спискам поддержал руководитель петербургской организации "Единой России" Ю. Солонин.

7 мая 2004 г. Президент РФ В. Путин озвучил идею. чтобы на следующих выборах избирать Государственную Думу РФ только по партийным спискам, причем по системе так называемых "открытых" списков, когда избиратель может, голосуя за определенную партию, отмечать наиболее ему нравящихся в ней кандидатов.

Эта идея немедленно горячо была поддержана председателем Центризбиркома РФ А.А.Вешняковым.

Вслед за этой инициативой стала активно обсуждаться возможность перехода к избранию депутатов региональных законодательных собраний также только по пропорциональной системе.

Плюсы пропорциональной системы

Главым плюсом пропорциональной системы считается, что она стимулирует развитие партий, максимально усиливая их политический вес.

Партии, несомненно, станут гораздо привлекательнее для "серьезных" людей, представителей элиты в самых различных областях, что дол-

жно будет превратить их из сборищ маргиналов (что очень часто имеет место) в действительно состоятельные, в том числе профессионально и кадрово, структуры. У тех, кто имеет реальные интересы в политике, появится реальный мотив выражать свои интересы именно через партийные структуры.

Однако в регионах России парламент не имеет практически никакого влияния на формирование регионального правительства, кадровый состав которого высшее должностное лицо субъекта Федерации на деле определяет единолично, а это означает, что многое будет по-прежнему зависеть от связей в администрации губернатора и правительства, личных отношений и подкованного лоббизма, а не от партийного представительства.

Таким образом, ценность партийного членства, а значит и привлекательность его для представителей политической и экономической элиты, существенно обесценивается.

Второй аргумент сторонников введения пропорциональной системы на региональных выборах заключается в том, что партии должны будут сделать акцент на стратегические интересы региона, а не на местечковые.

Не секрет, что депутаты, избранные от конкретной территории, во многом являются заложниками ее специфических интересов, а чаще всего интересов конкретной главы района или доминирующей в регионе ФПГ. По сути, они являются вынужденными лоббистами. Логика политического выживания не требует от них большего. В то же время заниматься вопросами долгосрочного стратегического развития, хотя бы даже просто понимать, что нужно заниматься не только частными про-

блемами, но и системой в целом - удел очень немногих.

Интерес же партийных лидеров на пропорциональных выборах будет несомненно более долгосрочным и направленным на весь регион, а не на его малую часть. Ведь списку партии придется преодолевать градительный барьер в масштабах всего субъекта Федерации и не только сегодня, но и через 4 года, и через 8 лет и т.д. Это, несомненно, позволит лучше отразить в политических программах и в стратегиях политических действий долгосрочные интересы, а значит действия политических сил более, чем раньше, будут направлены в будущее, будут делаться с большей оглядкой на политическое завтра, что является несомненно позитивным фактором.

Очевидно, что политическая состоятельность на уровне программ и идей практически у всех нынешних партий оставляет желать лучшего - это или партии вождей или партии корпораций, PR-проекты.

В таком виде выжить в новой системе будет невозможно, нужно будет реально серьезной работой выражать интересы определенных сегментов общества и только тогда иметь свою электоральную нишу и право на реальное участие во власти. Идеологические безликие партии с одинаковыми псевдопрограммами из общих фраз станут бесперспективны.

Третий аргумент в пользу введения пропорциональной системы - состав парламента станет более адекватен итогам базового, "стратегического" голосования избирателей.

Власть не сможет бесконтрольно перекупать максимально зависимых от административного ресурса одномандатников. В услови-

ях "управляемой демократии" одномандатные округа - это практически места, заведомо отданные "партии власти". Вскоре после выборов в региональные парламенты мы узнаем, что во фракцию "Единой России" пожелало вступить до-

статочно большое количество депутатов-самовыдвиженцев, избранных по одномандатным округам. Хотя во многих из них представители оппозиции вместе получили опять-таки 60-70% голосов избирателей.

Негативные стороны перехода к пропорциональной системе избрания региональных законодательных собраний в России

Минус *первый* - лишение граждан пассивного избирательного права, то есть права быть избранным.

Очевидно, что ограничение права быть избранным депутатом через фильтрацию, через выдвижение, через политическую партию умаляет право гражданина быть избранным и фактически принуждает его к пребыванию в каком-либо объединении.

Минус *второй* - сохранение нынешнего закона о политических партиях при полностью пропорциональной избирательной системе еще более усилит отчуждение между обществом и государством, будет выталкивать реальные, но не отражаемые легальными партиями интересы, в сферу параллельной политической реальности.

Данный закон имел одну очевидную цель - создать максимально комфортную для власти ситуацию абсолютно зависимых и контролируемых политических партий. Именно поэтому вместе с другими новациями избирательного законодательства он вреден и оказывает разрушающее действие на политическую систему страны.

По сути, от формирования партий отстранены сами граждане, закон делает невозможным создание партий "снизу вверх", на основе формирующихся на местах общественных ини-

циатив, которые затем аккумулируются в виде федеральной партии. Получается, что создание партий по этому закону может обеспечиваться или властью, или некой финансово-промышленной группировкой, что не может не отдалять партии и партийную элиту от большинства населения страны, в результате чего мотивация голосования за конкретные партии, одинаково далекие от народа, в глазах большинства граждан утрачивает смысл и остается только мотивация "за" или "против" Президента.

Закон превращает партии из института гражданского общества просто в PR-инструменты.

Несущая сиюминутную выгоду подобная тактика в долгосрочной перспективе будет иметь самые негативные последствия, так как лишает большинство населения реального политического представительства их интересов.

Тем самым ликвидируется линия политической связи населения со всеми его интересами с органами политической власти, которые при такой системе не могут в таких условиях не ослабевать, так как все более начинают восприниматься не как избранные, а как навязанные. Представляется, что любые жесткие схемы не способны объединить в рамках двух или даже трех партий все разнообразие региональных, клано-

вых, социально-классовых и этнических интересов, имеющих в России.

Минус *третий* - лишение многих муниципальных образований представительства в региональном парламенте.

В партийных списках доминирует "элита" крупных и значимых районов. Это означает, что проблемы значительных, но часто малонаселенных территорий региона, будут в значительной степени забыты или проигнорированы.

Минус *четвертый* - сохранение завышенного заградительного барьера существенно снизит представительность региональных парламентов.

Согласно обсуждаемым нововведениям в порядок избрания региональных парламентов, велика вероятность увеличения избирательного барьера до 7%.

Эта политика сужения для общественных объединений доступа к

власти оказывается крайне привлекательной для ряда региональных властей.

Так, ввести 10% барьер на выборах законодательных собраний решили в Дагестане, Калмыкии.

Завышенный барьер уже введен в Вологодской области и Таймырском АО (8%), Пермской (7,5%), Волгоградской и Омской областях, Алтайском крае, Татарстане и Башкортостане (7%).

Совершенно очевидно, что чем ниже используемый на пропорциональных выборах барьер, тем большим в результате оказывается учет мнения населения. Здесь, конечно, важно не перейти разумной грани представительности, не превратив парламент в место борьбы множества маленьких и недееспособных фракций. Как показывает практика, вполне эффективным в большинстве демократических стран оказывается барьер в 3 или 5%, а в некоторых странах даже 2%.

**Подписка на 2008 г.
на журнал "Обозреватель – Observer"
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**