Укрепление вертикали власти и региональный парламентаризм

Е.А. Трофимов
О.В. Курсова

Трофимов Е.А. – старший преподаватель Дальневосточного Государственного Аграрного Университета (г. Благовещенск)
Курсова Ольга Валентиновна – старший научный сотрудник Амурского Государственного Университета (г. Благовещенск)

В статье рассматривается значимость политической модернизации в России в начале XXI века. Делаются выводы, указывающие на то, что унификация регионального законодательства и укрепление вертикали исполнительной власти предотвратили центробежные тенденции в Российской Федерации и позитивно отразились на отношениях «федерализации – регионализации», создав прочную основу для развития федерализма и парламентаризма в России.

Исследуя процесс укрепления «вертикали власти», мало кто из политологов затрагивает анализ изменений, вызванных им в системе законодательной власти. Вместе с тем, последняя структурная модернизация политической системы России привела к качественным изменениям в деятельности законодательных органов субъектов РФ и Федерального собрания РФ, заметно отразившись на развитии нового для российской политической системы института регионального парламентаризма.

Следует заметить, что укрепление «вертикали власти» было вызвано объективными причинами, связанными со стремлением президента РФ сохранить Россию в ее современных границах. Пришедший на смену декоративности федеративного советского государства псевдосуверенитет, не имевший к федерализму никакого отношения, поставил нашу страну фактически на грань распада: нарастали социально-экономические диспропорции между регионами, с каждым годом возрастало политическое и ментальное отчуждение регионов от центра. Влияние региональных элит, особенно этнократических, выходило за все допустимые рамки, определенные политическим и правовым характером федеративного государства. В политическом пространстве федерации доминировали не инициативность населения, не творческий и интеллектуальный потенциал общественных и политических региональных лидеров, а «шантаж», «сила» региональных элит, которые, зачастую пренебрегая государственными интересами, использовали властные рычаги в своих личных целях или в интересах, стоящих за ними ФПГ. В правовом пространстве урегулирование «сферы совместного ведения» породило разнобой федерального и

регионального законодательства, что явилось «главным «подводным камнем» всей структуры федеративных отношений». Россия нуждалась в коренной модернизации всей системы политических отношений, и эта необходимость определялась задачей «преодоления разрушающих экономическое, правовое и политическое пространства центростремительных тенденций» [1]. При этом, модернизация должна была быть проведена в рамках действующей Конституции.

Предпринятые В.В. Путиным шаги по укреплению российской государственности и предупреждению центробежных тенденций вызвали неоднозначное понимание в политических и научных кругах. Всерьез заговорили о возврате к авторитаризму, об отказе от федерализма и ликвидации «зачатков» парламентаризма. При этом, оппоненты президента, трактуя «результаты» инноваций, старались обойти диалектику политического процесса современной России, умолчать об особенностях ее социально-политического развития, политических традициях и культуре населения. В расчет брались исключительно политические ценности западной демократии. Кроме этого, обращалось особое внимание на следующую закономерность: если вертикаль исполнительной власти организована более четко, а ее работа более эффективна, то законодательная власть, имеющая традиционно слабую систему организации и иерархически неструктурированная, оказывается в ущемленном положении. В результате такого однобокого подхода сложилась картина политической действительности далекой от демократических идеалов, возникло ложное представление, что президент, выстраивая «вертикаль», стремится к одному – «подмять» законодательную власть и «рецентрализировать» политическое пространство.

Не оспаривая наличие вышеуказанной закономерности, важно подчеркнуть, что обнаруживший себя дисбаланс в системе органов государственного управления всё-таки создает иллюзию воссоздания и консервации авторитарного типа политического режима. Дело в том, что политическая модернизация «по-Путину» не затронула конституционных основ российской государственности, принципа единства и самостоятельности органов власти. Более того, в аспекте рассмотрения нашего исследования «укрепление вертикали» исполнительной власти стимулировало власть законодательную как федерального, так и регионального уровней к активной законотворческой и правотворческой деятельности, поиску точек «взаимодействия» и «взаимопроникновения», укреплению своих позиций через создание более эффективных систем взаимоотношения с населением, являющегося «основным источником власти» в Российской Федерации.

Рассмотрим результат воздействия укрепления «вертикали власти» на институт регионального парламентаризма, исходя из его определения и характеризующих его признаков. ***Региональный парламентаризм, на наш взгляд, – организация государственной власти федеративного государства, основывающаяся на равноправии субъектов Федерации и***

разделении властей, при которых законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации включены в единую систему организации государственной власти и располагают юридически гарантированными средствами обеспечения представительных интересов граждан на различных уровнях функционирования политической системы.

Признаки регионального парламентаризма складываются из признаков федерализма и парламентаризма, а функционирование института регионального парламентаризма, в первую очередь, направлено на обеспечение региональными парламентами интересов различных региональных групп как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Заметное влияние на институт регионального парламентаризма в процессе укрепления «вертикали власти» оказали: *реорганизация Совета Федерации, восстановление единого конституционного пространства и унификация регионального законодательства, отказ от прямых выборов губернаторов, укрепление «партийной вертикали», введение смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы при формировании законодательных органов власти субъектов РФ.*

5 августа 2000 года В.В. Путин подписал Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» [2]. В соответствии с законом в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти. Считается, что выведение руководителей законодательной и исполнительной ветвей власти из состава верхней палаты российского парламента заметно ослабило возможности региональных органов государственной власти представлять интересы регионов в центре, а региональным элитам – эффективно воздействовать на процесс российского нормотворчества. Так, один из видных российских политиков В. Лысенко, оценивая реорганизацию Совета Федерации, указал: «На место избираемых пришли назначаемые сенаторы. Сомнительная легитимность назначаемых (не без помощи Кремля) членов Совета Федерации и их положение между неустойчивостью и зависимостью не может обеспечить прежней политической роли верхней палаты. Она фактически стала придатком высшей исполнительной ветви власти страны, лишившись своего важнейшего свойства – представительства интересов регионов на федеральном уровне» [3]. Э. Паин, также заключает: «Реформа Совета Федерации, прежде всего, вывод из его состава региональных лидеров, исключает возможность использования этого органа в качестве механизма согласования интересов Центра и регионов» [4]. С точки зрения теории федерализма и характера взаимосвязи между региональными законодательными собраниями и верхней палатой парламента, ранее существовавшая схема формирования Совета Федерации, даже несмотря на свою неконституционность [5], стоит признать, была предпочтительней, но и в прежнем виде она работала исключительно как инструмент торга федеральных и региональных элит, а не представляла

интересы жителей регионов на федеральном уровне. Выбор данного способа формирования Совета Федерации во многом был обусловлен стремлением власти сохранить российский федерализм, пусть даже в существующем несовершенном виде, минимизировав давление на федеральные органы региональных элит, озабоченных «разделом общенародной собственности», еще сохранившейся в регионах.

Несомненно, новый механизм формирования Совета Федерации также не отвечает требованиям, лежащим в основе эффективного взаимодействия органов региональной и федеральной власти. Сохранились и определенные вопросы, связанные с конституционностью его формирования. Неслучайно данная тема достаточно серьезно обсуждается как политиками, так и многими политологами [6].

Значительным стимулом для развития регионального парламентаризма явилось восстановление единого конституционного пространства и унификация регионального законодательства, которое по многим позициям противоречило Конституции РФ и другим федеральным правовым актам. В частности, Основные законы ряда субъектов РФ содержали положения, предусматривающие механизмы приостановления федеральных законов. Например, статья 41 Конституции Республики Саха (Якутия) устанавливала: «Законы Республики Саха (Якутия) имеют прямое действие на всей территории Республики Саха (Якутия). Законы Российской Федерации, принимаемые по вопросам совместного ведения, подлежат предварительному рассмотрению Государственным собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) либо рассматриваются в порядке согласительной процедуры в соответствии с законодательством. Республика Саха (Якутия) вправе ставить вопрос о приостановлении действия или отмене законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, если они нарушают Федеративный или иной договор либо приняты в нарушение полномочий и предметов ведения Республики Саха (Якутия)» [7]. Схожие положения содержались в конституциях Ингушетии, Тывы, а Татарстан установил верховенство республиканских законов над федеральными.

Внесенные изменения и дополнения в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» установили исчерпывающий перечень полномочий региональных парламентов по предметам совместного ведения и определили принципы разделения компетенции между центром и регионами вне зависимости от статуса административно-территориальной единицы. В этом смысле законодательные органы государственной власти субъектов РФ получили равные права и возможности во взаимоотношениях с федеральной властью, что позволило исключить практику «шантажа» республиканскими парламентами федеральных структур, создав равные условия для всех, что собственно и предполагает региональный парламентаризм.

Восстановление единого конституционного пространства заставило республиканские органы власти исключить из конституций понятие

«суверенитет» либо ограничить его понятием «пределы собственной компетенции», что существенно укрепило правовые основы российского федерализма.

Унификация регионального законодательства позволила также восстановить конституционные политические права граждан в ряде регионов России. Региональные парламенты приступили к поиску новых путей повышения своего политического статуса. Заметно активизировалась деятельность региональных парламентов во взаимоотношениях с федеральными органами власти: возросло количество обращений законодательных собраний к президенту РФ, председателю правительства РФ, приоритетным направлением в работе многих парламентов стало рассмотрение обращений и законопроектов законодательных органов власти других субъектов и рассмотрение обращений граждан.

Динамика количества обращений к федеральным органам государственной власти Российской Федерации, принятых рядом региональных законодательных (представительных) органов государственной власти (случайная выборка).

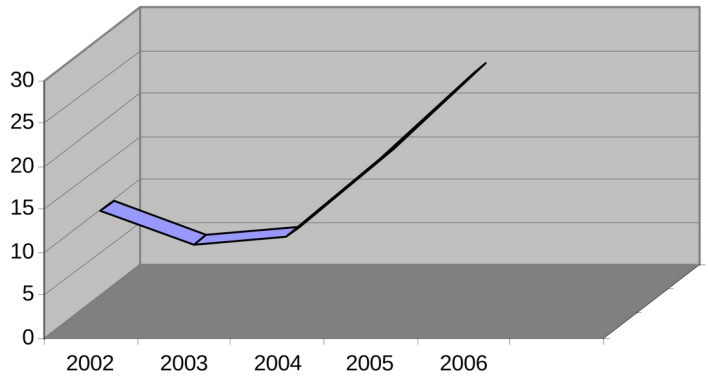


Рис. 1. Количество обращений, принятых депутатами Московской городской думы к федеральным органам государственной власти Российской Федерации.

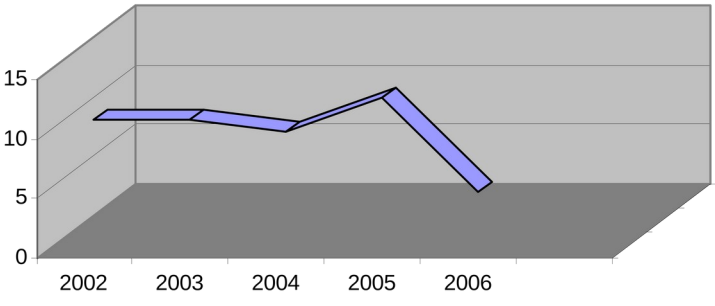


Рис. 2. Количество обращений, принятых депутатами Амурского областного Совета народных депутатов к федеральным органам государственной власти Российской Федерации

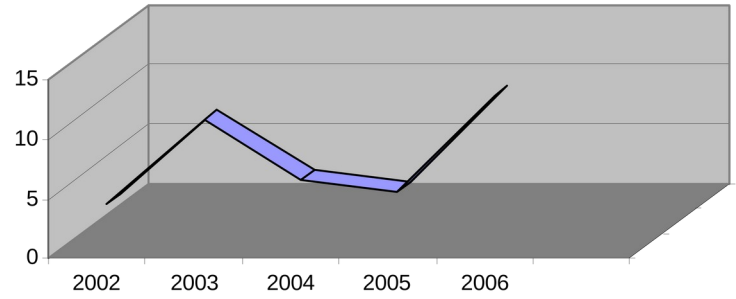


Рис. 3. Количество обращений, принятых депутатами Смоленской областной Думы к федеральным органам государственной власти Российской Федерации

Отказ от прямых выборов губернаторов, связанный с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» также отразился на институте регионального парламентаризма. Законодательные собрания получили возможность участвовать в «назначении» главы исполнительной ветви власти региона, а президент РФ – возможность роспуска регионального парламента. Ослабил ли этот механизм региональные парламенты в реализации своих политических функций, и как повлиял он на институт регионального парламентаризма? Однозначно ответить на этот вопрос очень сложно. С одной стороны, возможность роспуска регионального парламента в случае отклонения предложенной президентом кандидатуры главы исполнительной власти региона можно расценить как попытку, ведущую к централизации государства; с другой – настолько ли очевидна вероятность роспуска регионального парламента президентом? Президенту стратегически не выгодно распускать региональный парламент, выступая против законно избранных населением региона представителей. На это, в частности, косвенно указал заместитель председателя фракции «Единая Россия» в Государственной думе О.В. Морозов: процедура роспуска законодательного собрания усложнена весьма серьезно … представить себе, что ситуация дойдет до роспуска, очень трудно. Это превращается в такой крайний случай конфликта между президентом и законодательным органом власти субъекта Федерации [8].

Укрепление партийной вертикали и введение смешанной избирательной системы при формировании региональных парламентов заметно укрепили положение региональных парламентов в системе региональных органов власти, несколько увеличив их численный состав, а также на уровне

федерации с помощью увеличения в них представителей региональных отделений наиболее влиятельных политических партий [9].

Выступая на заседании Совета законодателей, В.В. Путин отметил: «Появление фракций общероссийских партий в законодательных собраниях субъектов Федерации создает фундамент – во всяком случае должен, на это все рассчитано, – фундамент единой партийно-политической системы в стране. Поэтому переход к такой системе может стать одним из знаковых шагов на пути совершенствования демократического устройства власти и общества.

В чем, собственно говоря, смысл этого действия? В том, чтобы сделать политическую систему страны более стабильной и прогнозируемой, чтобы наша страна стала более прогнозируемой и устойчивой. Еще раз подчеркну: мы вышли на очень ответственный этап законодательного обновления государственного устройства России» [10].

Несмотря на то, что своевременность перехода на смешанную избирательную систему [11] при формировании региональных парламентов некоторыми учеными ставится под сомнение [12], данное решение, с точки зрения развития регионального парламентаризма, на наш взгляд, стратегически оправданно: в перспективе практика смешанных выборов должна привести к развитию конкурентной политической среды во всех регионах, большей независимости региональных парламентов от губернаторов, что поднимет статус депутата законодательного собрания и позволит легислатуре принимать решения в интересах различных региональных социальных групп на уровне региона и федерации.

С введением смешанной избирательной системы увеличился численный состав региональных парламентов, а, следовательно, увеличилась их легитимность и общественно-политическая значимость, заметно снизилась актуальность проблемы преступности во власти, ослабли другие негативные явления: в партийных списках, взамен «директорского корпуса», появились кандидаты от различных социальных групп, ослабли патрон-клиентские отношения, выдвигающие на первый план проблему лоббирования интересов различных группировок, ангажированность депутатов от вышестоящих структур и представителей исполнительной власти, снизилась популистская направленность избирательных кампаний и т.п. Численный состав депутатского корпуса ряда законодательных собраний субъектов Центрального, Северо-Западного, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов до (14.07.03) и после введения смешанной избирательной системы при формировании региональных парламентов (табл. 1.)

Таблица 1

Динамика изменений численного состава депутатского корпуса до и после введения смешанной избирательной системы при формировании региональных парламентов, чел.

Законодательное Собрание	До 14.07.03	После 14.07.03
Брянская областная дума	50	60
Законодательное Собрание Владимирской области	37	38
Воронежская областная дума	45	56
Законодательное Собрание Ивановской области	35	48
Костромская областная дума	24	35
Липецкий областной Совет	38	58
Архангельское областное Собрание депутатов	39	62
Законодательное Собрание Алтайского края	50	68
Законодательное Собрание Иркутской области	45	62
Новосибирский областной Совет депутатов	49	98
Читинская областная дума	39	42
Агинская Бурятская окружная дума	15	18
Дума Таймырского автономного округа	11	14
Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа	15	18
Законодательное Собрание Приморского края	39	40
Законодательная дума Хабаровского края	25	26
Магаданская областная дума	17	25
Сахалинская областная дума	27	28

Анализируя современную политическую действительность, мы согласны с А.В. Кыневым, что благодаря партийным механизмам в стране произошло постепенное структурирование региональных и федеральных элит, выработка ими согласованных стратегий поведения, кристаллизация интересов различных групп на федеральном и региональном уровнях [13], что укрепило основы российской государственности, а партии начали выступать универсальным политическим механизмом на всей территории РФ, обеспечивая политический процесс формирования политики центра в отношении к регионам и политики регионов по выражению и защите собственных интересов на федеральном уровне.

Укрепление партийной системы позволяет избирателям идентифицировать политику региональных властей с конкретными ее представителями, стимулирует участие в общественно-политическом процессе общественных объединений и других институтов гражданского общества; «размывает» идеологическую составляющую, делая ее имитационной, и заставляет политические партии переводить свою работу в практическое русло [14], стимулирует внутрипартийную конкуренцию, совершенствует отбор, подготовку кадров для органов власти и повышает общую квалификацию партийных функционеров и т.д. Таким образом,

политические партии становятся важнейшим политическим субъектом выявления и представления интересов социальных групп на региональном уровне и одним из «проводников» региональных интересов на уровень федеральный, по выстраиваемой «партийной вертикали», позволяющей преодолеть непредсказуемость политической ситуации в регионах, повысить прогнозируемость результатов выборов в органы представительной власти различных уровней, и в итоге – рационализировать политический процесс [15].

Включение в региональный политический процесс пропорциональной системы выборов и незначительная, в целом, федеральная регламентация данной процедуры позволяют при этом разнообразить избирательную практику, выработать в рамках очерченной схемы (наиболее подходящую региональным условиям комбинацию в сочетании смешанной и пропорциональной систем) требования к формированию списков и т.д., что так же даст толчок развитию регионального парламентаризма, стимулируя борьбу между различными социальными группами в регионе, в рамках установленных правил.

Повышение роли региональных парламентов в процессе модернизации российской политической системы произошло и в ходе перераспределения властных возможностей региональных элит. Законодательные (представительные) органы субъектов Федерации стали фактически единственными структурами в российском политическом пространстве, через которые региональные элиты в максимально полном объеме способны реализовывать свои интересы. Переориентация финансово-промышленных групп на политику регионального уровня способствовала формированию «вертикально интегрированных» политико-финансовых структур, включающих политиков и предпринимателей как федерального, так и регионального масштабов и стимулировала консолидацию регионального бизнеса перед лицом экспансии федеральных ФПГ [16].

Следует ожидать, что после окончательного оформления партийной системы, выработки согласованной стратегии поведения региональных элит и развития институтов гражданского общества современная модернизация российской политической системы явится политической основой для создания эффективной системы организации власти в Российском государстве, в настоящее же время мы можем наблюдать лишь отдельные позитивные моменты, способствующие (вопреки прогнозам ряда политологов) развитию федерализма и укреплению региональных представительных органов власти в России.

Литература и источники:

1. Валентей, С. Три вызова России / С. Валентей // Федерализм. – 2000. – №4. – С. 17.

2. Собрание законодательства Российской Федерации от 7 августа 2000 г., – №32. – Ст. 3336.

3. Лысенко, В. Увядающий федерализм / В. Лысенко. – С. 19.

4. Паин, Э. Новые административные реформы и их влияние на этнополитичекие процессы в России / Э. Паин. – С. 67.

5. В своей статье «Парламентаризм и разделение властей в современной России», опубликованной в журнале «Общественные науки и современность», Р.Я. Евзеров отмечал: «Статус Совета Федерации определен таким образом, что по способу своего формирования он нарушает принцип разделения властей и требования к профессионализму парламентской деятельности» // Евзеров, Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России // Общественные науки и современность. – 1999, – №1. – С. 90.

6. Вопрос о проведении выборов в Совет Федерации не первый год обсуждается российскими политиками и учеными, но окончательного решения по этому поводу не выработано. Ряд участников политической дискуссии склоняется к целесообразности выборности верхней палаты парламента всеобщим голосованием. Схожую точку зрения имеет и Президент РФ В. Путин, заявивший после консультаций с главами регионов осенью 2004 года о необходимости «вернуть» руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации в верхнюю палату парламента // Независимая газета. – 19 ноября 2004 г. / Однако, в какой форме это решение будет реализовано, до сих пор неизвестно.

7. Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия). Принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 04.04.1992 г. – №908 – XII (в ред. Законов РС(Я) от 26.01.1994 г. З №1–I – 18.07.2001 г. – З №317–II).

8. Вести 22.06.2007. http://www.vesti.ru/comments.html?id=32042

9. Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета от 15 июня 2002 г.

10. http://www.council.gov.ru/print/lmc/resolutions_council/item11.html.

11. Следует заметить, что смешанная система при формировании региональных парламентов применялась и ранее. Начиная с 1993, года она применялась при формировании Законодательных Собраний в Красноярском крае, Свердловской, Калининградской, Саратовской и Псковской областях, республиках Марий Эл и Тыва, Корякском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах. См. Автономов, А.С., Захаров, А.А., Орлова, Е.М. Региональные парламенты в современной России. – М. 2000.

12. По заключению многих исследователей, в 2001-2003 гг. региональные политические партии были весьма слабыми, а их влияние на политический процесс – минимальным. Иными словами, наделение партий правом определять половину состава регионального парламента произошло в условиях явной невозможности выполнения ими, как структурами, связывающими государство и гражданское общество, выполнять поставленные задачи; Гельман, В.Я. Второй электоральный цикл и

трансформация политического режима в России. – Выборы в Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции. – М. 2002.; Глубоцкий, Ю.А., Кынев, А.В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // Полис. – №6.

13. Кынев, А.В. Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы / А.В. Кынев // Полис. Политические исследования. – 2006, – №6. – С. 159.

14. См. Богданов, А.П. Политические партии как субъект региональной политики: Дис... канд. полит. наук. / А.П. Богданов. – Саратов. 2003. – С. 148 – 149.

15. Леньшина, Н.В. Конфликты между центром и периферией в партийном строительстве / Н.В. Леньшина // Вестник Моск. ун-та, Сер. 18. Социология и политология. 2006, – №1, – С. 63.

16. Гаман-Голутвина, О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденция эволюции / О.В. Гаман-Голутвина // Полис: политические исследования. – 2004. – №2. – С. 9 – 10.