

ББК 66.033.12

А.И. Девятярова

Особенности динамики фракционной и организационной структуры региональных парламентов в условиях российской трансформации (на примере регионов Западной Сибири)

A.I. Devyatiyarova

Dynamic Peculiarities of Fractional and Organizational Structure of Regional Parliaments in Russian Transformation (on the Example of Western Siberian Regions)

Статья посвящена исследованию особенностей развития регионального парламентаризма в условиях характерной для 2000-х гг. трансформации институциональной среды. На примере Новосибирской, Кемеровской и Томской областей прослеживается, как изменение принципов формирования законодательных органов регионов влияет на количественное и качественное соотношение политических акторов в рамках коллегиального центра принятия решений и принципы внутренней организации.

Ключевые слова: региональный парламент, ассамблея, легислатура, политический актор, политическая партия, центр принятия решений, фракция, избирательная система, институциональная среда.

Региональные парламенты в России представляют собой один из основных центров принятия решений, от их эффективного функционирования непосредственно зависит развитие конкретной территории, а также «политический имидж» субъекта РФ на федеральном уровне. Главной отличительной особенностью разработки, выбора и принятия решений на коллегиальном уровне, в отличие от аналогичных процессов на индивидуальном, считается необходимость сочетания различных позиций членов, входящих в состав центра принятия решений. Обозначенная характеристика является определяющей при анализе функционирования региональных ассамблей, результатом которого в широком смысле становится формальное закрепление на заключительном этапе приемлемой для всех участников законотворческого процесса альтернативы. Таким образом, в качестве основного признака процесса принятия управленческого решения следует считать альтернативность [1, с. 87], которую в рамках коллегиального органа власти может обеспечить присутствие различных

The article researches the development of regional parliamentary structure during the transformation of institutional environment in the 2000s. Basing on the example of Novosibirsk, Kemerovo and Tomsk Regions the research traces how the changing in formation of regional legislature affects the qualitative and quantitative proportion of political actors in collective decision making center and principles of internal organization.

Key words: regional parliament, assembly, legislature, political actor, political party, decision making center, fraction, electoral system, institutional environment.

экономических, социальных и политических сил. Это суждение дает право утверждать, что эффективность деятельности региональных парламентов в значительной степени зависит от их фракционной и организационной структуры.

Разнообразие политических сил в законодательном собрании обеспечивает формирование наиболее адекватной «повестки дня», т.е. списка тех вопросов и проблем, по поводу которых будет разрабатываться и приниматься решение—закон, а также разработку достаточного количества критериев для их оценки и выбора. Следовательно, эффективное законотворчество предусматривает присутствие в ассамблее нескольких политических фракций и/или депутатских групп.

К тому же вариативность принимаемых в рамках легислатуры решений и разнообразие сфер нормотворчества, результатом которого становятся законодательные акты, требуют умело организованной работы всего депутатского корпуса. Как известно, региональные парламенты принимают законы, предметная область которых лежит в самых различных

областях, среди них: функционирование механизма государственной власти, местного самоуправления, организация законотворческого процесса; экономика, налоги, собственность, использование природных ресурсов; социальная сфера (образование, здравоохранение, культура и т.д.); правоохранительная деятельность [2, с. 28–29]. В связи с этим особую роль играет вопрос оптимальной организации структурных единиц в рамках ассамблей-комитетов.

Вместе с тем анализ законодательных собраний в качестве одних из основных центров принятия решений, на наш взгляд, невозможен без отсылки на особенности их становления и развития в условиях российской трансформации. Дело в том, что постоянные изменения политических и правовых условий, в рамках которых происходит выработка тех «правил игры», по которым должны действовать все политические акторы, выразились в противоречивости и нестабильности функционирования региональных парламентов и их положения в системе управления в целом.

Таким образом, в числе основных задач настоящего исследования можно выделить следующие: отследить влияние меняющейся институциональной среды, в частности, закрепления на федеральном уровне новых принципов формирования региональных парламентов, на их политические и структурно-функциональные характеристики, а также выявить возможность существования причинно-следственных связей между соотношением политических сил в депутатском корпусе и его организационным оформлением.

Проявившиеся еще на начальном этапе становления представительных органов субъектов и углубившиеся со временем проблемы, среди которых следует выделить ориентацию центра на усиление роли исполнительной власти, противоречащую законодательно закреплённому принципу разделения властей, сужение круга акторов, получивших доступ к участию в законотворческой деятельности, появление «институциональных ловушек», позволивших Федерации расширять свои полномочия по отношению к регионам, со временем лишь углубились. В значительной степени это объясняется полным игнорированием в условиях российской трансформации норм общей реципрокности – «взаимности в исполнении законом установленных обязанностей для частных, а равно и официальных лиц» или наличием так называемой специфической реципрокности, ориентированной на неформальные отношения [3, с. 105–107]. Однако современный этап развития, заданный реформами 2000-х гг., не только не устраняет, но и усугубляет неформальность политических практик на уровне как Федерации, так и регионов. Кроме того, именно в этот период для политического процесса России, наряду с неформальностью, становится характерным

и такой признак, как корпоративизм [4, с. 71–72]. Все взаимоотношения по поводу разработки, принятия и реализации политических решений в территориях выстраиваются ограниченным числом акторов, одобренных или «лицензированных» государством и стремящихся к монополии на представительство интересов в своей сфере. В качестве ключевых шагов, предпринятых на федеральном уровне и приведших к усилению обозначенных тенденций, следует выделить следующие: закрепление федеральных партий в качестве основного актора политического управления и введение нормы обязательного применения пропорциональной избирательной системы на выборах не менее половины депутатов региональных законодательных собраний.

В итоге, политические партии, позиционируемые как основные участники парламентской деятельности, рассматриваются многими активными индивидуальными и корпоративными субъектами как главный ресурс укрепления своих личных позиций либо же как инструмент пропуска во властные структуры. При этом главным критерием при выборе «политического проводника» в центр принятия решений становится максимальная гарантированность его победы на выборах, а не программно-политические установки. Подобного рода мотивацией можно отчасти объяснить и специфику фракционной структуры региональных легислатур, сформированных по смешанной избирательной системе, а именно значительное численное доминирование фракции «Единая Россия», в составе которой оказываются не только депутаты-списочники одноименной партии, но и большинство одномандатников, а также депутаты, победившие на выборах под флагом других партий. Вместе с тем изменения количественных и качественных характеристик внутрипарламентских групп в определенной степени задают направленность трансформации всей организационной структуры и ее элементов (речь идет о численности комитетов внутри парламентов, сферах их компетенции и персональном составе).

Таким образом, складывающаяся в России институциональная среда оказывает значительное влияние и на процесс принятия решений в представительном коллегиальном органе власти. Обозначенные тенденции, характерные для развития регионального парламентаризма в целом, находят свое подтверждение в результате кроссрегионального анализа законодательных собраний некоторых регионов Западной Сибири, в частности Новосибирской, Томской и Кемеровской областей.

Наиболее яркое их проявление наблюдается в Кемеровской области. Именно этот регион стал последним в Сибири, где была сформирована фракция «Единая Россия» – в сентябре 2006 г. [5], однако это не помешало данной политической силе расширить границы своего влияния в рамках легислатуры до

максимально возможных пределов. На данный момент фракция «партии власти» в Совете народных депутатов, впервые сформированном по смешанной избирательной системе, является самой большой в процентном соотношении ко всему числу депутатов – 35 из 36 (в предыдущем созыве – 26 из 35) [5], причем все объединенные в нее депутаты – 18 одномандатников и 17 списочников – являются членами партии. В результате почти все ключевые посты в парламенте распределены между «коллегами»-однопартийцами. Так, комитет по вопросам бюджета, налоговой политики и финансов возглавляет руководитель фракции А. Микельсон, председателем комитета по вопросам промышленной политики и предпринимательской деятельности является Е. Козлова, комитета по вопросам аграрной политики, землепользования и экологии – С. Конюхов, социальные комитеты – по вопросам здравоохранения и социальной защиты населения, вопросам туризма, спорта и молодежной политики, а также по вопросам образования, культуры и национальной политики соответственно И. Бобровская, Ю. Емельянов и Г. Соловьева. Вместе с тем определяющее влияние единороссов на организацию законодательной работы не стало абсолютным – должность председателя комитета по вопросам государственного устройства, местного самоуправления и правоохранительной деятельности получил единственный не входящий во фракцию депутат-справедливоросс В. Волчек [6]. В качестве причины такой кадровой расстановки, на наш взгляд, можно рассматривать значительное обновление депутатского состава в 2008 г.: более трех четвертей депутатов облсовета – «новички». Сразу после выборов этот вопрос очень активно обсуждался, в том числе и в прессе. Возможно, именно для поддержания прежней работоспособности парламента весьма значительный пост и был отдан проректору Кемеровского госуниверситета, депутату прошлого созыва, имеющему опыт работы в правовом комитете. Кроме того, эсер даже в таком статусе для 35 единороссов вряд ли представляет серьезную опасность и рассматривается в качестве активного оппозиционера.

В Томской области, как и на Кузбассе, депутаты сформированного с применением пропорциональной избирательной системы парламента, в январе 2011 г. переименованного из Государственной Думы Томской области в Законодательную Думу [7], работают лишь первый созыв. Стоит отметить, что, несмотря на значительное политическое представительство – в Думе Томской области впервые представлены депутаты от 5 партий – «Единая Россия» не только не потеряла своего влияния на работу депкорпуса, но и значительно усилила свои позиции. В рамках ныне действующего парламента фракция «партии власти» была создана самой первой – в марте 2007 г., и на тот момент насчитывала 30 человек из 42, большую часть которой

составляли не списочники-единороссы (11 чел.), а одномандатники (19 чел.) (впоследствии численность фракции уменьшилась в связи с окончанием полномочий Г. Шамина, однако процентное соотношение членов фракции к числу всех депутатов осталось прежним). И лишь в 2009 г. сформированы были еще 3 очень немногочисленные фракции: фракция КПРФ и ЛДПР в составе 3 депутатов-списочников каждая, а также фракция «Справедливая Россия», образованная двумя депутатами, прошедшими в парламент по списку [8]. Однако даже после фракционного оформления в томской думе оппозиционные политические силы не смогли повлиять на распределение главных постов организационных единиц в свою пользу – все комитеты (бюджетно-финансовый, правовой, по экономической политике и по труду и социальной политике) возглавили члены фракции большинства.

Наибольший интерес для исследования особенностей фракционных и организационных изменений в рамках региональных ассамблей, функционирующих в условиях меняющейся институциональной среды, представляет Новосибирская область, где имеется более продолжительный опыт применения на выборах смешанной избирательной системы. Новосибирский представительный орган государственной власти по изменившимся правилам, т.е. по одномандатным округам и партийным спискам, впервые был избран в 2005 г. Для наиболее комфортного перехода к новому механизму формирования законодателями предыдущего созыва было принято решение вдвое увеличить депутатский корпус – с 49 до 98 чел. К слову, столь значительное количественное расширение парламента указывалось многими в качестве одной из причин изменения числа комитетов во вновь избранном органе власти.

Изначально самой представительной стала фракция «Единая Россия», в нее вошел 41 депутат, второй – фракция КПРФ в составе 21 чел. По 14 и 6 депутатов соответственно объединились во фракции аграриев и ЛДПР. Кроме того, на первой сессии Новосибирского областного Совета было объявлено о создании группы «Народный депутат» в количестве 8 независимых парламентариев [9]. Тогда же была сформирована структура и распределены основные должности. Следует отметить, что принятию столь важного для всех политических сил решению предшествовала работа специально созданной группы, в рамках которой удалось договориться о наиболее приемлемом варианте структурного оформления Совета. В результате, сообразно достигнутому «пакетному соглашению», 6 комитетов из 11 возглавили единороссы: по бюджету, налоговой и финансовой политике, экономической политике и собственности, транспорту, дорожному комплексу, связи и информационным ресурсам, социальной политике и охране здоровья, культуре, спорту и молодежной политике, госстроительству. Коммуни-

сты встали во главе комитетов по науке и образованию и местному самоуправлению; аграрии получили в свое ведение профильный – аграрный комитет и комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу; комитет по промышленности и ТЭК оказался под патронажем группы «Народный депутат» [10]. Однако в столь политически и организационно компромиссном составе парламентарии проработали недолго. Планомерное приращение фракции «Единая Россия» депутатами, причем не только независимыми, но и из других фракций, кардинально меняло как ее количественный, так и качественный состав. К 2007 г. «партия власти» получила контрольный пакет голосов и патронаж над дополнительным количеством комитетов. В частности, фракционную принадлежность поменял Б. Прилепский – председатель по промышленности и ТЭК, что нанесло первый удар по политическому многообразию ассамблеи, так как численность группы «Независимый депутат» оказалась менее допустимых регламентом 6 человек. Следствием подобного рода изменений политической конфигурации стало лоббирование и в результате принятие решения о пересмотре структуры Совета, а именно: сокращение созданных около полутора лет назад 11 комитетов до прежних 7. В итоге коммунисты лишились доставшихся им по заключенному в 2005 г. соглашению постов председателей [11]. Окончательным шагом на пути к дезорганизации потенциальной оппозиции в составе новосибирского облсовета стало поглощение единороссами партийной организации АПР и, как следствие, увеличение фракции до 69 чел. [12]. В итоге, «Единая Россия» получила конституционное большинство и возможность консолидированного голосования, значительно ослабив влияние двух оставшихся, потерявших в численности депутатских объединений – КПРФ и ЛДПР. Таким образом, уже в первом, сформированном по смешанной избирательной системе парламенте Новосибирской области, «партия власти» смогла закрепиться в качестве доминирующего актора, взяв под контроль и фракционное, и организационное его оформление.

Прошедшие в 2010 г. выборы по апробированной ранее схеме не повлекли за собой существенных корректировок внутривнутриполитического расклада и организационных принципов работы теперь уже переименованного Законодательного Собрания Новосибирской области [13]. Как и в предыдущем созыве, фракцией большинства является «Единая Россия» (50 депутатов из 76), второй по численности – фракция КПРФ (16 мандатов). Следует отметить, что данный результат в процентном соотношении к количеству всех депутатов парламента несколько улучшил положение коммунистов относительно 2009 г. (тогда фракция КПРФ насчитывала 18 чел.). Сумели сформировать свои депутатские объединения и две других политических

силы – ЛДПР и «Справедливая Россия», однако их численность весьма незначительна, а костяк составляют депутаты-списочники: 4 и 6 соответственно [14].

Фактически неизменной осталась и организационная структура парламента: 6 из 7 комитетов возглавили председатели-единороссы прежнего созыва, сумевшие переизбраться, среди них В. Осин, Ю. Шпаков, А. Морозов, С. Титков, О. Ивановский, В. Пак. Седьмой комитет – по строительству, ЖКХ и тарифам, работавший в прошлом созыве под руководством не прошедшего в новый состав А. Савельева, возглавил Н. Мочалин, имеющий руководящий опыт работы в секвестрированном комитете по экономической политике и собственности [14]. Стоит заметить, что после значительного укрепления позиций «Единой России» в структуре органов государственной власти Новосибирской области вопрос возможного заключения компромиссного «пакетного соглашения» относительно распределения внутривнутрипарламентских ролей и «правил игры» решался в абсолютно ином русле. Немаловажное влияние на этот процесс оказал и глава исполнительной власти – губернатор В. Юрченко, который заявил, что «все посты, включая зампредов комитетов, должны достаться депутатам от «ЕР» [15].

Таким образом, общей тенденцией развития регионального парламентаризма в целом, заданного изменением институциональной среды в 2000-х гг. и условиями специфической российской реципрокности, стало закрепление в качестве основного политического актора партии «Единая Россия». Одноименные фракции становятся доминирующей силой в составе региональных ассамблей. Действуя в рамках формального (законотворчество) и неформального (заключение устных «пакетных соглашений») поля, «партия власти» берет под контроль все стадии управленческого процесса, а именно: контролирует работу комитетов на этапе разработки решений и обеспечивает его принятие большинством голосов на сессиях – одном из заключительных этапов. Кроме того, наличие в региональных ассамблеях конституционного большинства одной политической силы, на наш взгляд, искажает главный принцип их функционирования в качестве коллегиального органа, т.е. исключает возможность поиска компромиссного решения в условиях существования различных альтернатив. Вместе с тем, сложившаяся к данному моменту фракционная и организационная структура региональных легислатур свидетельствует не только о жестком доминировании «Единой России», но и некотором кризисе остальных партий, которые по различным причинам не только максимально не реализуются во время избирательной кампании, но и не всегда могут и желают консолидировать свои силы и составить реальную конкуренцию уже в ходе парламентской работы.

Библиографический список

1. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. II: Уровни технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунова. – М., 2007.
2. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации : научно-методическое пособие / отв. ред. А.С. Пиголкин. – М., 1998.
3. Хлопин А.Д. Российская власть и свобода граждан // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В. Патрушева. – М., 2006.
4. Щербаков С.В. Проблемы повышения эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне // Власть. – 2007. – №10.
5. Последний парламент сдался «единороссам» // Континент-Сибирь. – №37 (476). – Сентябрь 2006 [Электронный ресурс]. URL: www.ksonline.ru/nomer/ks/-/jid/63/cat_id/8/id/4414/
6. Официальный сайт Совета народных депутатов Кемеровской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sndko.ru/selection/173>
7. Дума Томской области изменила официальное название // РИА Новости weekend [сайт]. URL: <http://www.rian.ru/politics/20110123325216695.html>
8. Официальный сайт Законодательной Думы Томской области. URL: <http://duma.tomsk.ru/page/10682/>
9. В новосибирском облсовете создано 5 фракций // Тайга.info [сайт]. URL: <http://tayga.info/news/6029>
10. Облсовет Новосибирска выбрал председателей и зампредседателей комитетов // Тайга.info [сайт]. URL: <http://tayga.info/press/1488>
11. «Война» и «мир» новосибирской власти с коммунистами // Континент Сибирь. – №20 (509). – 2007. – Май [Электронный ресурс]. URL: www.ksonline.ru/nomer/ks/-/jid/44/cat_id/8/id/2456/
12. Головы «аграриев» – трофеи «медведей» // Континент-Сибирь. – 2008. – №43 (584). URL: www.ksonline.ru/nomer/ks/-/jid/411/cat_id/8/id/20566/
13. Владимирова А. Вся власть Законодательному собранию // Континент-Сибирь. – №27–28 (669–670). 2010. – Июль [Электронный ресурс]. URL: www.ksonline.ru/nomer/ks/-/jid/449/cat_id/8/id/23880/
14. Официальный сайт Новосибирского законодательного собрания. URL: www.sovet-nso.ru/624/
15. Оппозицию оставят без портфелей в Новосибирском заксобрании // Тайга.info [сайт]. URL: <http://tayga.info/details/2010/10/22/~100694>