

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ в 1994–2001 гг.

Исследуется опыт формирования и работы регионального парламента на примере Государственной думы Томской области первого и второго созывов (1994–2001 гг.). Исходя из анализа результатов выборов, персонального состава депутатского корпуса, законотворческой деятельности Думы предпринята попытка определения перспектив развития парламентаризма на региональном уровне и места законодательного (представительного) органа в политической системе области, выявления положительных тенденций и возможных проблем.

Ключевые слова: Томская область; парламентаризм; Дума.

Процессу регионального парламентаризма в России дается множество оценок: от в целом положительных до ставящих под сомнение самостоятельность и эффективность legislatures субъектов Федерации [1. С. 45]. В связи с этим представляется важным анализ первого опыта формирования регионального депутатского корпуса и его работы для понимания возможностей, предоставленных областному парламенту на уровне нормативно-правовой базы, а также определения места, которое Государственной думе Томской области (далее – Дума) удалось занять в политической системе региона, степени и направлений ее влияния на жизнь области.

Расформирование Советов, произведенное рядом президентских указов [2. С. 35], поставило законодателей перед проблемой формирования региональных парламентов, а представителей политической и экономической элиты – перед задачей участия в избирательной кампании. До 1991 г. процедура формирования Советов не имела региональной специфики, за исключением выборов в Верховные Советы союзных республик [3. С. 14], а разработка российского законодательства, регламентировавшего данную процедуру, началась только в 1993 г. В утвержденных указом Президента РФ «Основных положениях о выборах в представительные органы власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» и «Положении об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов РФ на период поэтапной конституционной реформы» в октябре 1993 г. [4. С. 26] были заданы общие рамки избирательной кампании (обозначены сроки ее проведения, предписано разработать положения о выборах в представительные органы власти, определен срок их работы в два года). Таким образом, регионам была предоставлена относительная свобода законотворчества. Данный шаг можно трактовать как стремление центральной власти хотя бы номинально поддержать формирование сильных и независимых представительных органов, механизм избрания которых позволил бы учесть интересы различных групп населения и региональные особенности. Однако была сделана и серьезная уступка органам исполнительной власти – сохранялась возможность совмещать депутатскую работу с другими видами деятельности, чем и воспользовались чиновники.

Поскольку на федеральном уровне были заданы лишь базовые принципы проведения выборов и деятельности legislatures, нормативно-правовые акты, разработанные в регионах, значительно разнились [2. С. 54]. Парламенты могли быть двухпалатными (во многих республиках и автономных округах) или однопалатными – в краях и областях [4. С. 28]. Отличались схемы административно-территориальных округов, причем не только в численном плане (что естественно), но и в плане отклонений от требований к равенству численности избирателей [Там же. С. 30].

При несомненном наличии региональных особенностей в смысловом плане документы, определявшие процедуру выборов и функционирование региональных парламентов, мало чем отличались друг от друга. Отчасти это объяснялось тем, что процедура избрания органов власти была новшеством, поэтому разработчики стремились опираться на федеральные образцы; с другой стороны, функции данных органов были сходны, что предопределяло сходство положений о них. При этом представлялся важным сам факт активного регионального нормотворчества, появления и апробации опыта, без которого вряд ли была возможна дальнейшая законодательная деятельность. Среди минусов можно отметить то, что практика привлечения широкой общественности была скорее исключением, чем правилом. По-видимому, эти причины были связаны не столько с противодействием исполнительной власти, сколько с отсутствием гражданского общества как такового [Там же. С. 34].

Разработка положений об органах законодательной власти субъектов Федерации была поручена соответствующим администрациям, что априори закладывало скептическое отношение к этим документам со стороны некоторых политиков. Например, представители Демократической партии России в Томской области отмечали, что согласно представленным положениям парламентарии практически не имели механизмов контроля действий областной администрации, а проведение выборов по мажоритарной системе не могло способствовать развитию многопартийности на региональном уровне [5. 25 февр. С. 2].

Несмотря на обозначенные проблемы, кампания по выборам законодательных органов субъектов Федерации в течение 1994 г. проходила активно. В Томской области в борьбу за 21-е место в Думе включились 83 кандидата [6. 1994. 1 марта. С. 2], из которых 78 получили регистрацию [Там же. 19 марта. С. 2]. В борьбе

за депутатские мандаты участвовал ряд региональных политических и общественных организаций (например, «Солидарность и реформы», «За труд и справедливость», «Мемориал»), но из общероссийских партий проявила себя лишь КПРФ [7. С. 258]. Такое затишье, по-видимому, можно объяснить мотивами, определявшими предпочтения избирателя на региональных выборах, когда идеологическая подоплека уступала место прагматическим соображениям; отсутствием развитых партийных структур в регионах [Там же], с другой стороны – самим партиям после выборов 12 декабря 1993 г. требовался некий перерыв для осмысления их результатов.

Партии и движения, решившие принять участие в кампании по выборам в Думу Томской области, сформировали три крупные силы: левый блок «За труд и справедливость» (поддержал 10 кандидатов), на правом фланге – блок «Выбор России» (8 кандидатов [5. 1994. 26 февр.]), избирательное объединение «Солидарность и реформы», представлявшее политический центр и выдвинувшее 16 кандидатов [6. 1994. 26 марта. С. 1].

Результаты голосования 27 марта 1994 г. подтвердили тезис о вторичности политической принадлежности кандидата на выборах регионального уровня, где основным фактором победы были финансовые и организационные возможности кандидатов и степень их известности. Успехи «партийных» кандидатов оказались менее значительными, чем успехи хозяйственных руководителей и высокопоставленных сотрудников органов власти [8. 1994. 29 марта. С. 1]. Значительное представительство исполнительных органов в парламенте свидетельствовало о стремлении областной администрации сформировать максимально лояльный депутатский корпус. Отсутствие значительных конфликтов между Думой и администрацией в течение 3,5 лет работы Думы подтверждает, что в целом это удалось.

Выборы в законодательные органы власти субъектов Федерации позволили сформировать региональные парламенты. Но с точки зрения построения парламентаризма гораздо более важен вопрос о том, насколько текущая работа парламентов, их персональный состав позволяли им занять место действительно представительного органа, заниматься законотворческой деятельностью в интересах региона, а не служить демократическим прикрытием системы, где в основе властных отношений лежали личные и профессиональные связи.

Большую часть депутатов составили «прагматики», т.е. люди, в силу своей профессиональной деятельности нацеленные на решение конкретных проблем, – директора предприятий производственной сферы, АПК и т.д. Это давало основания предполагать, что разработка законов в значительной степени будет происходить в области электроэнергетики, нефтяной и газовой промышленности (наличие таких направлений законотворчества продиктовано и структурой экономики Томской области [9]), а также в сфере бюджетной политики. Профессиональный состав парламентариев вызывал различные оценки. С одной стороны, отмечалась его закономерность, с другой – отсутствие в составе областной Думы рядовых работников науки, об-

разования, здравоохранения, рабочих, крестьян, пенсионеров (т.е. тех категорий населения, которые являлись наиболее слабозащищенными), что давало основания для тревоги относительно того, сможет ли Дума работать в интересах всей области и ее жителей или станет лишь инструментом отстаивания узкокорпоративных интересов или превратится в «придаток администрации» [6. 1998. 13 янв. С. 1]. Тот факт, что около 80% законов, принятых Думой первого созыва (1994–1997 гг.), были инициированы администрацией области [6. 1997. 19 нояб. С. 1], подтверждал существование такого рода тенденций.

Случались и конфликтные ситуации, например, когда администрация выступила с предложением упразднить пост одного из заместителей председателя Думы, что усилило бы ее подчиненное положение по отношению к исполнительным органам власти [6. 1998. 13 янв. С. 1]. Апробированную структуру Думы удалось отстоять, а такие столкновения являлись скорее исключением, чем правилом.

Учитывая важность определения статуса области, организации власти на данной территории, принципиальным был вопрос о разработке Устава, что стало одним из ключевых направлений в работе областной Думы первого созыва. Необходимо отметить, что в обсуждении проекта приняли участие и представители общественности (через встречи депутатов с избирателями и СМИ). В итоге Устав области был принят на думском заседании 26 июля 1995 г. [2. С. 106].

Конкретика процесса законотворчества зависела от специфики региона, его социально-экономического положения, политической культуры. Она проявилась в выбранных депутатами направлениях работы, при определении которых не последнюю роль сыграли наказы избирателей [Там же. С. 111–112]. Сам же выбор базовых магистралей деятельности дал возможность избежать метаний и неопределенности при работе над законопроектами. В Томской области в число приоритетных вошли следующие направления: 1) финансово-экономическое (26 законов) [Там же. С. 113–114]; 2) вопросы местного самоуправления (25 законов); 3) государственное строительство (19 законов); 4) социальная сфера (5 законов) [Там же. С. 115]. Представляется важным, что депутаты стремились не только предпринимать «точечные меры» в виде отдельных законов, но и увязывать их в программы комплексного, стратегического характера. В числе проблемных моментов спикер Думы Б. Мальцев назвал законотворчество в финансово-бюджетной сфере, которое существенно отставало от требований реальности [6. 1998. 13 янв. С. 3]. Среди положительных итогов работы парламента первого созыва стоит отметить принятие Устава и создание основ для разработки законодательства по целому ряду вопросов.

Данные социологического опроса, проведенного среди жителей Каштака, одного из микрорайонов г. Томска (географическая ограниченность несколько снижала объективность информации), с 25 ноября по 4 декабря 1997 г., т.е. когда срок работы первого созыва Думы уже истек и существовала возможность для оценки избирателями ее работы, свидетельствовали о неоднозначности этих оценок: 23% из 600 опрошенных

положительно относились к работе областного парламента, 32% – отрицательно, 49% хотели бы изменения его состава [6. 1997. 16 дек. С. 2].

В соответствии с Указом Президента РФ «О выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» полномочия депутатов были продлены на два года [2. С. 78]. В итоге на состоявшихся 21 декабря 1997 г. выборах Думы второго созыва была сохранена система мажоритарных округов, но они стали двухмандатными, что вдвое увеличило численность депутатского корпуса. Существовало мнение, что данный шаг был предпринят для того, чтобы увеличить шансы депутатов Думы первого созыва на повторное прохождение в областной парламент [6. 1997. 23 дек. С. 3].

В ходе подготовки к выборам была проведена работа по приведению Закона «О выборах депутатов Томской области» в соответствие с федеральным законодательством, однако сама избирательная кампания выявила несоответствие областных избирательных норм Конституции РФ, например, в части реализации избирательных прав бездомными и людьми, не имевшими регистрации по месту жительства [Там же. 4 нояб. С. 2].

Активность политических организаций была невысокой [2. С. 79]. Томское отделение Народно-патриотического союза России (ТРО НПСР), наиболее крупным членом которого была КПРФ, выдвинуло 27 кандидатов, а председатель правления ТРО НПСР А. Поморов заявил, что коммунистами была выработана единая тактика в масштабах всей страны [Там же. 3 окт. С. 3]. За голоса патриотического электората соперничали ЛПДР (15 кандидатов) и отделение возглавлявшегося А. Лебедем движения «Честь и Родина» (7 кандидатов). Также 7 кандидатов баллотировались от Томского монархического союза [8. 1997. 13 нояб. С. 1]. Молодежь традиционно является одной из наиболее пассивных, но и легко маргинализирующихся групп населения, поэтому вовлечение ее в сферу гражданского общества представляется необходимым. В этой связи в качестве позитивной тенденции можно отметить намерение Томского отделения молодежного движения включиться в предвыборную борьбу и поддержать на выборах кандидата от Союза студентов-христиан Н. Карпицкого [6. 1997. 5 нояб. С. 2].

Выборы в Думу вызвали несравнимо больший интерес у непосредственных участников, чем у избирателей. Облизбирком опасался, что из-за низкой явки выборы могут не состояться, политики стремились влиять на расстановку сил (депутат Государственной Думы РФ С. Сулакшин опубликовал список кандидатов, за которых «можно» и «нельзя» голосовать). Администрация области также внимательно следила за ходом кампании [Там же. 1 нояб. С. 1]. Ее заинтересованность в формировании работоспособного парламента объяснима: во-первых, ей было выгодно иметь более или менее лояльный депутатский корпус; во-вторых, для исполнительной власти Дума могла бы стать тем органом, с которым можно разделить ответственность за ситуацию и который мог бы помочь наладить контакт с населением через реализацию своих представительских функций.

Значительную активность при выдвижении кандидатов проявили представители «деловых кругов». Это

могло свидетельствовать о росте политического влияния Думы среди экономической элиты, поскольку парламент был одним из распределителей бюджетных средств. Но участие директоров крупных предприятий, предпринимателей, банкиров в выборах удорожало кампанию, затрудняя прохождение в Думу кандидатов от менее обеспеченных групп населения, и облегчало контроль за ней со стороны администрации региона [1. С. 44–45].

Явка на выборах депутатов 21 декабря 1997 г. значительно превзошла показатели 1994 г. (41,55 и 30% соответственно), но более чем на 20 пунктов уступила явке на федеральных выборах 1995 г. – традиционно центральные органы власти обладают большим кредитом доверия в глазах населения, отсюда и больший интерес к их формированию. Рост числа граждан, пришедших на избирательные участки во время выборов в областную Думу второго созыва, свидетельствовал об увеличении интереса избирателей к работе парламента, а относительно невысокий процент голосования «против всех» – о способности кандидатов адекватно реагировать на социальные запросы и предлагать в своих программах решение проблем [3. № 4. С. 39].

Интересен и персональный состав областной Думы второго созыва: были переизбраны 11 из 16 баллотировавшихся депутатов [6. 1997. 23 дек. С. 1]; 20 избранных депутатов являлись руководителями негосударственных предприятий, производителями [2. С. 82], 8 – представителями органов власти [6. 1997. 24 дек. С. 1]. Крайне невелика была доля избранных партийных кандидатов (3 из 46 баллотировавшихся) и самовыдвиженцев (не избран никто) [2. С. 81–82]. Примечательно, что в университетском городе депутатом стал лишь один представитель от науки и образования – В. Новицкий. Не был избран известный в Томске политик и ученый А. Кобзев, предложивший программу, стержнем которой был рост благосостояния вузов [6. 1997. 28 нояб. С. 3]. На фоне приведенных выше данных социологического опроса высокая доля переизбранных кандидатов и кандидатов от власти говорила об активном использовании административного ресурса [2. С. 82].

Анализ работы Думы второго созыва (1997–2001 гг.) позволяет говорить о довольно активной законотворческой деятельности: были приняты 135 новых законов, еще около 50 изменены и дополнены, была продолжена практика разработки целевых программ. Сохранились и основные направления законотворческой деятельности (была усилена разработка законов социального характера) [Там же. С. 132], что говорило о преемственности в работе и понимании депутатами необходимости решения общих для региона проблем.

Подводя итог, отметим, что работа Государственной думы Томской области первых двух созывов сделала ее неотъемлемой частью политического поля области. Перед депутатами стояла задача адекватного реагирования на происходившие социально-экономические и политические изменения в стране. Например, закрепление демократических принципов, создание новой избирательной системы требовали разработки соответствующих законов в регионах. С другой стороны, нужно было урегулировать местные проблемы.

В решении подобных вопросов проявлялась специфика того или иного субъекта Федерации. Для Томской области важными были проблемы нефтегазовой отрасли, так как именно она составляла основу областной экономики; для претендовавшего на звание Сибирских Афин города принципиальной была разработка законодательства о культуре, науке и образовании.

Несовершенство работы парламента заключалось в том, что Дума, приняв закон, часто не имела возможности контролировать его исполнение. Усугубляли ситуацию крен политической системы области в сторону исполнительных организаций [2. С. 122]. Объективно говоря, в российских условиях полноценная реализация контрольных функций не всегда была в силах парламентариев, ведь в дело исполнения законов часто вмешивается борьба заинтересованных субъектов (исполнительной власти, органов прокурорского надзора, финансово-политических групп). В целом взаимодействие ветвей власти в области носило конструктивный характер. Примером тому может служить успешно принятый Устав области, ряд поддержанных парламентариями инициатив администрации, совместная работа над областным бюджетом, которая стала для исполнительной власти не тяжким бременем, а объективной необходимостью.

Значительный процент представителей органов исполнительной власти среди депутатов ставил под

сомнение принцип разделения властей, а доминирование руководителей-производственников, имевших возможность воспользоваться финансовыми ресурсами и мобилизовать сотрудников возглавляемых ими предприятий [2. С. 75], было чревато превалированием корпоративных интересов над общественными. В результате власть оказывалась замкнутой сама на себя. Вообще значимость и эффективность административного ресурса при проведении избирательных кампаний на региональном уровне трудно переоценить.

Таким образом, несмотря на развитие процесса парламентаризма, на протяжении работы Государственной Думы первого и второго созывов вряд ли можно говорить о том, что она смогла стать значимым противовесом областной администрации или оказывала активное влияние на формирование институтов гражданского общества. Причины этого стоит искать не только в деятельности парламентариев, но и в том политическом, экономическом и социальном фоне, на котором Дума была вынуждена работать. Тем не менее более важным представляется то, что такой институт был создан, наблюдалась тенденция роста интереса к его работе, а законотворческая деятельность позволила заложить основы собственно регионального законодательства и продемонстрировала понимание депутатами проблем области и стремление их решать.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Афанасьев М.* В России сформированы представительные собрания правящих региональных групп // *Власть*. 1998. № 2.
2. *Шараев П.С.* Законодательные органы государственной власти в субъектах РФ в 90-е гг. XX в. Томск, 2007.
3. *Постников А.* Законодательство и практика проведения выборов в субъектах Российской Федерации в 1993–1995 годах: основные тенденции и поиск оптимальной модели // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 1995. № 3.
4. *Петров Н.* Выборы органов представительной власти // *Мировая экономика и международные отношения*. 1995. № 3.
5. *Народная трибуна*. Томск.
6. *Томский вестник*. Томск.
7. *Осипов А.Г., Козодой В.И.* Политический спектр: Формирование многопартийности в Западной Сибири (1989–1996 гг.). Новосибирск, 2003.
8. *Красное знамя*. Томск.
9. *Томская область: цитаты, цифры, факты*. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/www/articles.nsf/0/6DAC3905C3335ECAC625715C00392DFD>, свободный (дата обращения: 24.03.2013).

Статья представлена научной редакцией «История» 3 апреля 2013 г.