



М.В. Григорьева

ПЛЮРАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ

Ключевые слова: региональные законодательные собрания, выборы, избирательная реформа, мажоритарные округа, политические партии

Прошедшее десятилетие ознаменовало собой новый этап в политической жизни российских регионов. С приходом Владимира Путина на пост президента Российской Федерации влияние федеральной власти на субъекты РФ заметно усилилось. Если в 1990-е годы регионы имели возможность проводить относительно независимую от центра внутреннюю политику, то в 2000-е их органы власти оказались встроены в общую «вертикаль».

Наиболее серьезным шагом в сторону ликвидации региональной автономии, конечно, являлась отмена прямых выборов глав регионов РФ. Но огромное значение имела и реформа региональной законодательной власти, начало которой было положено принятием в 2002 г. новой редакции федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которой с 2003 г. не менее половины депутатского корпуса региональных законодательных собраний должно было избираться по пропорциональной системе. Кроме того, еще в 2001 г. был принят федеральный закон «О политических партиях», согласно которому с 14 июля 2003 г. последние стали единственным видом избирательных объединений, допускавшихся к участию в федеральных и региональных выборах. Данный закон тоже был направлен на сокращение автономии субъектов РФ, поскольку, в числе прочего, предполагал исключение из электорального процесса региональных партий.

В условиях бесспорного доминирования «Единой России» введение нормы о закреплении за депутатами, избранными по спискам федеральных партий, по меньшей мере половины мест в региональных legislatures существенно усилило влияние федерального центра на регионы. Неудивительно поэтому, что большинство исследователей, анализирувавших последствия указанной реформы, сосредоточили внимание именно на этом новом для большинства региональных парламентов компоненте — пропорциональной составляющей¹. Воздействие рассматриваемой реформы на плюральную составляющую региональных ассамблей до сих пор остается малоизученным.

¹ См., напр. Глубоцкий, Кынев 2003; Панов 2005; Кынев 2009.

Чтобы хотя бы отчасти заполнить этот пробел, в настоящей статье я проанализирую электоральные институты, существовавшие в регионах на момент принятия новой редакции закона «Об основных гарантиях...», и те трансформации, которые они претерпели непосредственно после реформы, и постараюсь показать, что обусловленные ею изменения в количестве депутатов-мажоритариев и их персональном составе сыграли свою роль в подчинении регионов федеральному центру.

В целях гомогенизации исследовательского поля его рамки ограничены регионами, имеющими конституционно-правовой статус краев и областей. Поскольку политическая ситуация в субъектах РФ с иным статусом зачастую обладает выраженной спецификой и нередко определяется привходящими факторами (в частности, этноконфессиональными)², из анализа были исключены республики, автономные округа, Еврейская автономная область и города федерального значения. Не вошли в него и субъекты РФ, образованные или изменившие свои границы уже после проведения реформы (Иркутская область, Забайкальский, Камчатский, Красноярский и Пермский края), а также Свердловская область — единственный регион России, где вплоть до конца 2011 сохранялся двухпалатный парламент. Таким образом, представляемое ниже исследование охватывает 49 субъектов Российской Федерации — 5 краев и 44 области.

² *Голосов 2000.*

**Региональные
ассамблеи
и региональные
избирательные
системы
до и после 2003 г.**

Нужно отметить, что предоставление регионам в 1990-е годы почти полной свободы в определении ключевых параметров своих властных органов привело к широкому разнообразию в этой сфере. Это касалось в том числе и численности законодательных собраний³. Какой-либо закономерной связи между количеством депутатских мест и численностью населения в регионе практически не просматривалось. Например, в Самарской области с населением свыше 3 млн. человек в законодательном собрании было даже меньше депутатов, чем Новгородской с ее 70 тыс. жителей (25 и 26 соответственно). Ни в одной региональной ассамблее число мест даже приблизительно не отвечало так называемому «закону кубического корня», в соответствии с которым численный состав легислатуры должен быть примерно равен кубическому корню из числа членов данного сообщества. Начиная с 2003 г. во многих субъектах Российской Федерации численность законодательных собраний была увеличена, но это не повлияло на ситуацию.

³ *Закон, регламентирующий численность региональных депутатов, был принят только в апреле 2010 г.*

Решение об изменении или сохранении числа депутатских мест определялось в первую очередь расстановкой политических сил в регионе⁴. С одной стороны, увеличение численности представительного органа в интересах всех кандидатов в депутаты. С другой стороны, кандидаты от лидирующих партий заинтересованы прежде всего в увеличении пропорциональной части, поскольку это повышает их шансы на прохождение в ассамблею. Иное дело независимые кандидаты, для которых наличие избирательных округов — единственный способ участия

⁴ *Панов 2004.*

в выборах. В сходном положении находятся и представители малых партий, чьи списки пользуются поддержкой лишь незначительной части населения. Возможность баллотироваться в округе, используя не только партийные, но и собственные ресурсы, открывает таким кандидатам путь в парламент, особенно с учетом того, что в России, как и в других странах, где еще не сложилась устойчивая партийная система, личность кандидата нередко имеет большее значение, чем его партийная принадлежность⁵. Однако самовыдвиженцы и представители малых партий не смогли оказать решающего влияния на формирование новых электоральных правил.

⁵ *Некоторые исследователи называют данное явление президентской специализацией парламентских систем (см., напр. Rogutke 2000).*

Ни в одном из рассматриваемых субъектов Федерации плюральная составляющая после проведения реформы не выросла. Более того, лишь в пяти из них количество мажоритарных округов осталось прежним. В четырех регионах — Ставропольском крае, Астраханской, Новосибирской и Самарской областях — это было достигнуто за счет увеличения числа депутатских мест вдвое (с 25 до 50, с 29 до 58, с 49 до 98 и с 25 до 50 соответственно). В Псковской области, где и до реформы действовала смешанная избирательная система, численность парламента была увеличена на треть (до 44 депутатских мест), что позволило уравнять пропорциональную и плюральную части (ранее соотношение между ними составляло 1 к 2).

В остальных из включенных в выборку регионов число избирательных округов было сокращено.

Наиболее радикально подошли к проблеме в Московской области, где решили вообще отказаться от плюральной составляющей, сохранив прежнюю численность парламента (50 депутатских мест).

В 11 регионах (Краснодарский край, Калужская, Кемеровская, Ленинградская, Новгородская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тульская и Ярославская области) количество избирательных округов сократилось вдвое: численность законодательного собрания осталась прежней, но половину от этой численности составили депутаты, избираемые по пропорциональной системе. В некоторых субъектах РФ, в легислатурах которых было нечетное число мест, численность ассамблеи была увеличена на одного человека, чтобы создать равные плюральную и пропорциональную части (Приморский и Хабаровский края, Владимирская и Саратовская области). В других (Белгородская, Курская и Оренбургская области) нечетное число мест было сохранено, и у депутатов-одномандатников оказалось на одно место меньше, чем у «списочников».

Еще 14 регионов (Алтайский край, Архангельская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Костромская, Липецкая, Нижегородская, Омская, Ростовская, Тюменская, Ульяновская и Челябинская области), прежде чем разделить свои парламента на две половины, в большей или меньшей степени увеличили их численность, что дало им возможность избежать столь радикального сокращения числа мажоритарных округов, как в описанных выше случаях. В Магаданской

области численность региональной ассамблеи была увеличена до нечетного числа (с 17 до 25 депутатских мест), в результате чего преимущество получила пропорциональная система.

Но самая необычная ситуация наблюдалась в Пензенской области, где к первым пореформенным выборам численность ассамблеи значительно сократилась (с 45 до 25 депутатских мест).

Региональная реформа положила конец системе ротационных выборов, существовавшей в Волгоградской и Вологодской областях. В Волгоградской области, где в дореформенный период в одномандатных округах каждые два года избиралась половина состава законодательного собрания (16 депутатов из 32), численность ассамблеи была увеличена до 38 человек при сохранении 16 одномандатных округов, то есть мажоритарная часть оказалась даже меньше пропорциональной. В Вологодской области, где действовала аналогичная модель, было решено обновить в 2003 г. половину состава ассамблеи по пропорциональной системе, а следующий созыв избрать по наиболее типичной для регионов схеме — равные пропорциональная и плюральная части при сохранении прежней численности (34 депутатских места).

Серьезный удар был нанесен и по такой разновидности мажоритарных избирательных систем, как многомандатные округа. Подобные округа существовали в девяти из рассматриваемых в данной статье регионов, а именно в Амурской (12 трехмандатных), Калининградской (11 одномандатных и три трехмандатных), Кировской (27 двухмандатных), Курганской (11 трехмандатных), Мурманской (два одномандатных, семь двухмандатных и три трехмандатных), Сахалинской (девять трехмандатных), Смоленской (22 одномандатных и один двухмандатный), Тверской (19 одномандатных и семь двухмандатных) и Томской (21 двухмандатный) областях.

К моменту проведения первых пореформенных выборов многомандатные округа были полностью упразднены в Кировской, Курганской, Тверской и Томской областях. Численность законодательных собраний в этих регионах была сохранена, и половину от этой численности составили депутаты, избираемые в одномандатных округах. В Амурской области 12 трехмандатных округов были преобразованы в девять двухмандатных, а 18 мест отданы партийным спискам. Сахалинская область, увеличив численность региональной ассамблеи на одно место, создала семь двухмандатных округов. Мурманская область свела разнообразие своих мажоритарных округов к восьми двухмандатным. При этом депутатам, избранным по партийным спискам, было отведено целых 20 мест. Таким образом, Мурманская область, как и Волгоградская, увеличив численность парламента, отдала явное предпочтение пропорциональной избирательной системе.

К настоящему времени вторые пореформенные выборы в законодательные собрания прошли в 21 из 49 рассматриваемых субъектов РФ. При этом в 15 из них использовалась та же схема, что и на первых пореформенных. Но в шести регионах изменения были весьма существен-

ными и во всех случаях означали дальнейшее наступление на мажоритарную систему.

Калужская, Тульская и Амурская области полностью отказались от плюральной составляющей, причем Амурская область даже миновала стадию перехода от многомандатных к одномандатным округам. В Сахалинской области были упразднены многомандатные округа и вместо них сформированы 14 одномандатных. А Магаданская и Новосибирская области просто сократили численность своих легислатур (с 25 до 21 и с 98 и 76 депутатских мест соответственно), сохранив их деление на практически равные мажоритарную и пропорциональную части.

Различия в реакции субъектов РФ на принятие новой редакции закона «Об основных гарантиях...» объяснялись целой совокупностью факторов, в том числе такими, как прочность губернаторских позиций, наличие иных сильных групп влияния, особенности территориального устройства и т.д. Вместе с тем не вызывает сомнений, что общей для всех регионов была тенденция к постепенному искоренению мажоритарной системы на выборах в представительные органы власти.

**Персональный
состав
плюральной
составляющей
региональных
законодательных
собраний**

Как отмечают исследователи, электоральная формула — это та часть политической системы, которая наиболее подвержена манипуляциям со стороны заинтересованных сил⁶, поскольку любые ее изменения неизбежно создают преимущества для одних и препятствия для других⁷. Естественно, что реформа региональной законодательной власти должна была отразиться не только на количестве депутатов, избранных по мажоритарной системе, но и на их персональном составе.

⁶ Sartori 1968.

⁷ Knight 1992.

В результате радикальных трансформаций электоральной формулы изменились как факторы, обеспечивающие успех региональным политикам, стремящимся к избранию депутатами законодательных собраний, так и стратегии кандидатов.

Как уже говорилось, во многих регионах при переходе от мажоритарных к мажоритарно-пропорциональным системам численность законодательных собраний осталась неизменной. Это означало сокращение количества одномандатных избирательных округов вдвое, а следовательно, и заметное увеличение самих этих округов.

Таким образом, сокращение числа одномандатных округов не только усилило конкуренцию в каждом отдельном округе (помимо новых кандидатов, в очередных выборах, как правило, участвует свыше двух третей депутатов действующего состава парламента, и большинство из них выставляют свои кандидатуры в округах), но и объективно снизило шансы на успех представителей малых партий и независимых кандидатов, ведь при территориальном расширении округов и увеличении количества избирателей в округе примерно вдвое для победы на выборах требуется гораздо больше ресурсов. Кроме того, столь существенное увеличение количества лиц, избирающих одного депутата, может порождать тот же эффект, что и повышение уровня выборов.

⁸ См., напр.
Carrubba, Timpane
2005.

По мнению ряда исследователей, поведение избирателей напрямую зависит от места органа власти в системе государственного устройства⁸. Чем ближе конкретный выборный орган к избирателям, тем меньшее значение для них имеет политическая идеология, и наоборот. Другими словами, на выборах в более «низкие» органы власти избирателя в первую очередь интересуют личность кандидата и его социально-экономическая программа, а в более «высокие» — общие установки партии, которую он представляет.

Очевидно, что с увеличением округов личность кандидата и его программа становятся менее известными рядовому избирателю и ему приходится ориентироваться именно на партийную принадлежность. А это неизбежно создает преимущества для партийных кандидатов, и прежде всего для кандидатов от «Единой России», которая с середины 2000-х годов полностью доминирует как на федеральной, так и на региональных политических аренах.

Конечно, в тех субъектах РФ, где численность законодательных собраний была увеличена, количество избирательных округов сократилось не столь радикально. Тем не менее и там реформа привела к аналогичным последствиям.

В 14 из рассматриваемых здесь регионов законодательные собрания последнего дореформенного созыва были полностью сформированы из самовыдвиженцев. Подобного рода депутаты составляли абсолютное большинство и в ассамблеях других субъектов РФ, за исключением тех немногих, где действовали мощные политические объединения, созданные губернатором, мэром административного центра либо другой региональной политической силой. Что касается общероссийских политических партий, то более или менее регулярным, хотя и весьма незначительным, по сравнению с самовыдвиженцами, представительство в региональных легислатурах могла похвастаться только КПРФ. Случаи победы кандидатов, выдвинутых другими федеральными партиями, единичны. Это свидетельствует о том, что официальная партийная принадлежность не помогала, а скорее мешала кандидатам, лишая их возможности проявлять гибкость в своих предвыборных стратегиях и сужая потенциальный электорат.

В ходе первых же пореформенных выборов ситуация изменилась на противоположную. В 7 субъектах РФ в законодательные собрания нового созыва не прошел ни один независимый кандидат, причем в 6 из них в победу в округах одержали исключительно выдвиженцы «Единой России». Еще в 22 регионах к «партии власти» принадлежала подавляющая часть депутатов-мажоритариев.

В среднем по регионам ЕР представляли 57% победивших в округах кандидатов. И большинство из них были вовсе не новичками в региональной политике. Среди новоизбранных депутатов (опять же в среднем по регионам) 50% работали в ассамблее предыдущего созыва (если рассматривать отдельно плюральную составляющую парламента, то этот показатель будет еще выше). Иначе говоря, за короткий промежу-

ток времени в «партию власти» вступило множество людей, ранее никак не связанных с нею политически либо даже входивших в партии с принципиально отличными политическими идеологиями. Все это позволяет утверждать, что членство в «Единой России» зачастую носит формальный характер и не предполагает никакого реального единства. В пользу этого заключения говорит и тот факт, что в субъектах РФ, где сохраняется противостояние между определенными группами региональной элиты, кандидаты-единороссы очень часто конкурируют между собой в одних и тех же мажоритарных округах. У представителей других политических партий такое наблюдается гораздо реже.

Низкие результаты независимых кандидатов, а также кандидатов от иных федеральных (в том числе парламентских) партий, чье представительство в региональных законодательных органах, несмотря на выдвижение большого количества кандидатов, оказалось весьма скромным, свидетельствуют о значительной роли принадлежности к «партии власти» в успехе на выборах. Это обстоятельство и побуждает политиков, прежде позиционировавших себя в качестве независимых либо входивших в оппозиционные или местные партии, вставать под знамена «Единой России». Но партийное членство заметно ограничивает самостоятельность политика, заставляя его уделять основное внимание не заботе об интересах избирателей, а внутрипартийной карьере, необходимым условием которой является лояльность вышестоящим органам. Таким образом, превращение «Единой России» в ключевую силу на выборах в округах, повышает ее эффективность как инструмента контроля федерального центра над политической жизнью в регионах.

Вытеснение политиков, не связанных с ЕР, слабее всего ощущается в регионах, где сохранились многомандатные округа. Так, в Мурманскую областную думу на первых после реформы выборах смогли пройти три самовыдвиженца и два члена «Справедливой России». А в Калининградской области из 9 мест, разыгрываемых в многомандатных округах, единосроссам досталось всего три, причем в одном из трехмандатных округов победили сразу три независимых кандидата. Естественно, что такие результаты не могут устроить «партию власти» и наступление на многомандатные округа продолжится.

На вторых пореформенных выборах ни одного успешного самовыдвиженца не было уже в 10 регионах (из 18 сохранивших мажоритарную составляющую). В 85% округов победили кандидаты от «Единой России», а положение иных партий если и изменилось, то только в худшую сторону.

* * *

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что своим абсолютным доминированием в региональных парламентах «Единая Россия» обязана не только введению пропорциональной составляющей и набирающей силу тенденции к полному искоренению мажоритарных

округов. Укреплению ее позиций (а значит — и усилению контроля федерального центра над регионами) способствовали и те трансформации, которые претерпела сама мажоритарная система. Не случайно депутаты, чьи установки противоречат политической линии «партии власти», сейчас составляют меньшинство даже среди одномандатников и практически не оказывают никакого влияния на принимаемые парламентами решения.

Библиография

- Глубоцкий А.Ю.**, Кынев А.В. 2003. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // *Полис*. № 6.
- Голосов Г.** 2000. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // Люхтерхандт-Михалева Г., Рыженков С. (ред.) *Выборы и партии в регионах России*. — М., СПб.
- Кынев А.** 2009. *Выборы парламентов российских регионов 2003—2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы*. — М.
- Панов П.В.** 2004. Изменение электоральных институтов в России (Кроссрегиональный сравнительный анализ) // *Полис*. № 6.
- Панов П.В.** 2005. Реформа региональных избирательных систем и развитие политических партий в регионах России (Кроссрегиональный сравнительный анализ) // *Полис*. № 5.
- Carrubba С.**, Timpone R.J. 2005. Explaining Vote Switching across First- and Second-Order Elections: Evidence from Europe // *Comparative Political Studies*. № 38.
- Knight J.** 1992. *Institutions and Social Conflict*. — Cambridge.
- Poguntke T.** 2000. *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* Paper presented at the ECPR Workshop «The Presidentialization of Parliamentary Democracies?». — Copenhagen.
- Sartori G.** 1968. Political Development and Political Engineering // *Public Policy*. Vol. 17.