



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Н. Афанасьев

Формирование представительных
собраний правящих региональных
групп

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Aphanasyev.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

Формирование представительных собраний правящих региональных групп

М.Н. Афанасьев

Ход и результаты выборов в законодательные собрания субъектов РФ 1997 — 1998 гг. показали важные тенденции и новый расклад сил в правящих региональных группах. Выделяются такие наиболее существенные моменты.

Налицо рост влияния финансово-промышленных кругов: практически во всех региональных законодательных собраниях доминируют руководители акционерных обществ, унитарных предприятий, банков и других коммерческих структур. При этом больше стало новых предпринимателей, которые тес-

нят на выборах традиционный директорат, особенно там, где велика доля стагнирующих индустриальных предприятий. Впрочем, разделение на “старых” и “новых” не является жестким — происходит быстрая диффузия этих двух слоев бизнес-класса. *Преобладание руководителей экономических структур в органах законодательной власти отражает и усиливает их могущество — в частности, рост их ставок в торге с региональной бюрократией.* Данный процесс происходит в принципиально новой политической “системе координат”. Раньше главы государственной власти в большинстве субъектов Федерации назначались Президентом России; теперь они определяются на выбо-

АФАНАСЬЕВ Михаил Николаевич, доктор социологических наук, член Совета Российской ассоциации политических наук.

рах, что расширяет возможности влияния на власть людей “с капиталами” и уважаемых на местах.

По сравнению с депутатским корпусом образца 1994 г., сейчас в legislature пришло меньше государственных и муниципальных чиновников, так как отныне по закону они обязаны оставлять административную должность. (Особый случай — Республика Кабардино-Балкария, где чиновники составили 31% депутатского корпуса.) Вопрос же о праве на депутатский мандат избранных глав местного самоуправления федеральным законодательством не урегулирован и в субъектах РФ решается по-разному. В большей части регионов главы органов местного самоуправления (ОМС), если говорить о тенденции, а не об единичных случаях, в выборах не участвовали по юридическим причинам, а кое-где — по политическим соображениям (например, в Астраханской и Пензенской областях, где главам муниципалитетов было рекомендовано воздержаться от участия в выборах, хотя юридического запрета на совмещение постов нет). Напротив, в законодательных собраниях Новгородской и Самарской областей главы ОМС составляют количественно заметную и весьма влиятельную группу.

Наименее представленными в региональных законодательных собраниях оказались не входящие в структуры власти и бизнеса формирования гражданского общества: различного рода общественные и профессиональные ассоциации, институты образования, науки, культуры, информации. Примечательно, что из “невластных” и “неденежных” кандидатов депутатами чаще всего становятся главврачи районных, городских и областных больниц.

Столь очевидный дисбаланс представительства обусловлен рядом общесоциальных и политико-правовых обстоятельств. Материальная и правовая необеспеченность большинства граждан усиливает их зависимость от владельцев и распорядителей материально-финансовых ресурсов, определяет “материалистическую” мотивацию электорального поведения. Кроме того, руководители хозяйственных и финансовых структур в стремлении попасть в законодательные органы практикуют — в той или иной форме — скупку голосов, что удорожает избирательные кампании.

Особо следует отметить *юридическое условие* указанной диспропорции. Согласно региональному законодательству (в отсутствие федерального закона об основах организации государственной

власти в субъектах РФ), запрет на совмещение депутатского мандата с предпринимательской деятельностью распространяется не на всех депутатов, а только на тех, кто работает на постоянной основе*.

В результате владельцы и руководители экономических структур, реализуя без каких-либо ограничений свои частно-корпоративные интересы, получают доступ к важнейшим законодательным, контрольным и кадровым прерогативам публичной власти. “Хозяйственники” и “коммерсанты”, став депутатами, приобретают право принимать и изменять законы, формировать и контролировать бюджет, внебюджетные фонды, ход приватизации и распределение земли, доступ к внеочередному приему руководителями органов исполнительной власти и, наконец, право определять должностное соответствие самих данных руководителей. При этом бизнесмены-законодатели освобождены от тягот профессиональной законотворческой работы; для отправления своих официальных депутатских обязанностей им достаточно присутствовать на нескольких сессиях представительного собрания.

Неудивительно, что мандаты представителей стали пользоваться повышенным спросом в деловых кругах. Тем более что бизнес “по-российски” обязательно предполагает властно-административное обеспечение: экономический успех едва ли не полностью зависит от наличия административного покровительства и связей, лицензирования, аренды земельных участков и помещений, распределения разного рода льгот, пристального или “дружеского” налогового контроля. Для традиционного директора депутатский мандат всегда был необходимым “орудием производства”, а сегодня для многих он остается той соломинкой, которая поддерживает на плаву их предприятия (характерно, например, что руководители предприятий АПК — самая стабильная часть депутатского корпуса). Разного рода новые предприниматели просто нуждаются в представительских мандатах, дабы реализовать свои коммерческие проекты. В региональные парламенты устремились и криминальные “авторитеты”: мало в каких субъектах Федерации выборы обошлись без такого рода скандалов.

* Число последних обычно невелико и определяется вновь избранными депутатами; оно зависит от числа желающих профессионально работать в законодательном органе, его постоянных комитетах и комиссиях.

“Крестных отцов” интересует не пресловутая депутатская неприкосновенность — они обеспечивают свою безопасность иными средствами. Важнее другое: на повестке дня стоит легализация криминальных капиталов, дальнейшее сращивание этих групп интересов с официальными властями — на новом уровне и на новых условиях.

Речь идет не о неограниченных, “диких” лоббистских возможностях. Столь популярное в последнее время слово “лоббизм” — не для нас. Концепт лоббизма, означающий давление (институционализированное и неформальное) организованных интересов на властные органы и на отдельных официальных лиц, подразумевает принципиальную, базовую *раздельность* частно-корпоративных интересов и публичной власти. В субъектах РФ дело обстоит куда проще: политическая власть и экономическое могущество здесь сосредоточены в одних руках. Наглядное тому подтверждение — личное присутствие в законодательных собраниях руководителей крупнейших монополий как регионального, так и общероссийского масштаба; в свою очередь, в правлениях этих корпораций представлены руководители органов госвласти*.

“Деловой” состав представительных собраний отвечает интересам руководителей региональных администраций. Исполнительная власть, естественно, заинтересована в ослаблении общественного, политического контроля, равно как и в установлении собственного контроля за разработкой и принятием законов**. При этом важнейшие экономические и социальные вопросы регулируются привычным путем — через торг с

“солидными руководителями”, за которыми стоят капиталы, большое число подчиненных и зависимых людей. Очень часто государственных и муниципальных должностных лиц с руководителями экономических структур объединяют личные связи и частные интересы. “Социальная близость” руководителей администрации и бизнеса выражается в их самоидентификации: “мы (они, как и мы) — хозяйственники”, т.е. люди, имеющие “конкретное” дело: бизнес и/или должность. “Хозяйственники” здесь — постсоветский, временный эвфемизм, который никто не вводит в заблуждение: речь идет о настоящих *хозяевах* российских земель.

Итак, анализ условий, правил и результатов формирования региональных законодательных собраний позволяет обнаружить ряд обстоятельств, чрезвычайно затрудняющих становление правовой демократической государственности в России:

1. В своем нынешнем виде региональные парламенты оформляют корпоративную унию власти и крупного капитала; получение промышленниками и предпринимателями представительских мандатов способствует складыванию частных клиентел и финансово-политических группировок, приватизирующих прерогативы публичной власти***.

2. Клиентарно-олигархический способ включения во власть представителей деловых кругов воспроизводит и закрепляет бюрократический, монополистический характер российской экономики.

3. Институт парламентского совместительства привлекает бизнес-элиту, стимулирует скупку голосов избирателей и, тем самым, закрывает доступ в законодательные органы для интеллигенции (включая лиц свободных профессий), активистов общественных ассоциаций.

4. Засилье в представительных собраниях “хозяйственников” и “коммерсантов”, использующих депутатские мандаты для извлечения прибыли, препятствует профессионализации региональных legislatures.

Отмеченным — крайне опасным — тенденциям надо как можно скорее противопоставить институциональный барьер: основополагающая правовая норма о разделении бизнеса и государственной

* Вот только несколько примеров: “Астраханьгазпром” (Астраханская областная представительная собрание); “Лебединский ГОК” (Белгородская областная дума); “Норильский никель”, Красноярский алюминиевый завод, “Красноярскэнерго” (Законодательное собрание Красноярского края); “Уралкалий”, “Пермская финансово-производственная группа”, “Лукойл-Пермь” (Законодательное собрание Пермской области); “Надымгазпром”, “Запсибгазпром” (Тюменская областная дума); “Алмазы России — Саха” (Государственное Собрание Якутии)... Перечень долгов, комментарии излишни.

** Характерный пример: в Московской области, где работало профессиональное законодательное собрание, администрация инициировала и провела референдум, дабы изменить норму Устава области и вдвое уменьшить число депутатов, работающих на постоянной основе.

*** Концепция клиентарных отношений и клиентарной природы постсоветских правящих групп развернута в монографии: Афанасьев М.Н. *Клиентелизм и российская государственность*. М., МОНФ, 1997.

власти должна быть реализована не только применительно к Федеральному Собранию России, но и в государственной организации субъектов РФ. Закрепить общее действие указанной нормы способен федеральный закон об основах организации государственной власти в субъектах Федерации, принятие которого

нужно ускорить. Лучшим решением поставленной задачи является не только установление юридического ограничения на предпринимательскую деятельность для депутатов региональных legislатур (формальный запрет можно обойти), но также закрепление профессионального характера работы представителей.