

Ю.П. Шабает,
Л.В. Завьялова,
В.А. Ковалев

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ПУТИ ЭВОЛЮЦИИ

Статья посвящена проблеме регионального парламентаризма. В ней рассматривается политическая эволюция парламента Республики Коми. Региональный парламентаризм анализируется в социально-политическом контексте. Особое внимание уделено анализу отношения населения республики к парламенту и тому, как массовое сознание воспринимает политическую и социальную роль парламента в региональном сообществе, как население оценивает пути оптимизации парламентской деятельности. Помимо анализа общественного мнения в статье приведены и оценки действующих депутатов парламента, касающиеся его политической роли, его места в системе региональных политических институтов и необходимости его совершенствования. Рассматриваются также возможные социально-политические последствия формирования депутатского корпуса по партийным спискам и роль Госсовета в новых политических условиях.

Региональные парламента входят в число тех объектов изучения, которые, на наш взгляд, нуждаются в социологическом и политологическом анализе. Возможно, недостаточное внимание к их деятельности со стороны исследователей объясняется тем, что — несмотря на то, что парламентаризм в России в 2005 г. отпраздновал столетний юбилей — россияне в целом не очень доверяют парламентским институтам и не считают, что они имеют реальную власть (Шестопап 2004).

Процессы становления и эволюции регионального парламентаризма, механизмы принятия решений парламентариями, характер взаимодействия с исполнительной властью, межпарламентские связи, восприятие парламента населением и анализ кампаний по выборам местных парламента — вот далеко не полный перечень вопросов, которые требуют пристального внимания.

В данной статье, которая, по замыслу авторов, станет началом большого компаративистского исследования, мы остановимся на характеристике со-

временного парламентаризма в Республике Коми и проанализируем особенности становления и развития этого политического института, восприятие его населением и оценку собственной деятельности самим депутатским корпусом РК.

В общем мы согласны с оценкой, согласно которой «парламент представляет собой хоть институционально консолидированный, но внутренне далеко не единый орган власти... С одной стороны, парламент (в силу динамики соотношения позиций составляющих его сил) не может оказывать постоянной поддержки исполнительным структурам, а с другой — исполнительные учреждения в основном тяготеют к сотрудничеству лишь с «родственными» фракциями парламента... В российском обществе проблемой остаются и особенно рациональная организация каждой из властей, и подчинение их конституционно-законодательным формам регулирования (Соловьев 2004: 67).

В Республике Коми, где первый республиканский Совет появился в 1937 г. (Напалков 1998), а идея парламентской республики с полноценной представительной властью была выдвинута еще в 1918 г. (Кузиванова, Попов, Сметанин 1996), становление современного (или реального) парламентаризма проходило довольно сложно, и этот процесс находился под воздействием различных политических сил. Периодически на него оказывали мощное влияние исполнительная власть, коми национальное движение, местное рабочее движение (и, прежде всего, шахтерские профсоюзы Инты и Воркуты), а также, конечно, федеральный центр. В разное время влияние всех вышеназванных сил было различно, но по существу неизменным оказывался «пресс» исполнительной власти, которая совершенно логично стремилась обеспечить себе лояльное большинство в парламенте или даже постараться «включить» парламент в свою клиентскую сеть. Но сами методы формирования проправительственного лобби в Коми парламенте, как это ни парадоксально, были наиболее легитимны тогда, когда в РК имел место жесткий авторитарный режим. После перехода к более либеральному (или псевдолиберальному) региональному режиму легитимные способы воздействия на парламент оказались недейственными в силу специфики политической конкуренции в Коми.

Парламент суверенной Коми

В современной истории Коми роль парламента была наивысшей в начале 1990-х гг., когда в России начался так называемый парад суверенитетов. Как известно, в этот период влияние КПСС стремительно слабело, а общественная активность и амбиции партийных реформаторов существенно возрастали. Столкновение партийных и советских органов, Центра и регионов должны были, по мысли реформаторов, окончательно похоронить монопольное положение КПСС в политической жизни и дать стимул к демократическому транзиту. Тринадцатая сессия Верховного Совета Коми АССР XI созыва в ноябре 1989 г. приняла законы о выборах народных депутатов Вер-

ховного и местных советов и изменения в Конституцию республики. Таким образом, стала формироваться законодательная база, позволявшая осуществлять избирательный процесс на принципах демократии и свободной конкуренции политических лидеров. 4 марта 1990 г. состоялись выборы в Верховный Совет по новой схеме. Началось обновление политического класса республики, формирование в его структуре реальной оппозиции, что выразилось, в частности, в том, что трое шахтерских профсоюзных лидеров Воркуты (рабочее движение в Воркуте громко заявило о себе в 1989 г.) стали членами республиканского парламента (Ильин 1998: 91). И хотя по ряду округов выборы оказались безальтернативными и в целом прошли под контролем органов КПСС, был сделан заметный шаг в сторону утверждения демократических избирательных процедур. Председателем Верховного Совета в довольно острой борьбе был избран на первой сессии обновленного республиканского парламента Юрий Спиридонов, который до этого был первым секретарем Коми обкома КПСС. Именно в этот период власть и центр принятия решений решительно переместились из партийных комитетов в советские органы, что сделало их наиболее влиятельными политическими акторами. Верховный Совет назначал Совет министров республики и контролировал его деятельность, определял отношения с федеральным центром, принципы региональной социальной и промышленной политики, контролировал внешние связи и т.д.

Противостояние между Ельциным и Горбачевым, органами власти РСФСР и СССР позволили региональным элитам обрести политическую самостоятельность и резко усилить свое влияние, как в собственных регионах, так и в общенациональном масштабе. Рост этого влияния и должны были зафиксировать декларации о суверенитете, которые одна за другой приняли парламента бывших автономных республик за исключением Мордовии и Дагестана. Коми была одним из лидеров этого процесса. 28 августа 1990 г. народными депутатами Верховного Совета Коми АССР была принята «Декларация о государственном суверенитете Коми АССР». В ходе дискуссии по поводу принятия Декларации высказывалось мнение о включении в декларацию положения о праве выхода Коми республики из состава РСФСР, обсуждались варианты названия республики и другие вопросы (Напалков 2001: 92). В Декларации провозглашалось, что «Коми ССР является суверенным национальным государством...», что «Верховный Совет Коми ССР оставляет за собой право расторгнуть соглашения и договоры с РСФСР и СССР. Решение о выходе из состава РСФСР и СССР принимаются путем референдума». Указывалось также, что земля, недра и природные богатства в целом являются собственностью Коми, объявлялось о верховенстве Конституции и законов республики на ее территории над законодательными актами РСФСР и СССР, заявлялось, по сути, о самостоятельной внешней политике и внешнеэкономической деятельности правосубъектов Коми, указывалось, что Коми ССР имеет свое гражданство, а государственными языками на ее территории являются коми и русский, что республика имеет свой флаг, герб и гимн. В Декларации подчеркивалось, что она является основой для разработки новой Конституции республики (Штрихи 1994: 126–127). Формально Коми

обретала все атрибуты независимого государства, а практическая реализация положений данной и других подобных деклараций вела к формированию в России рыхлой конфедерации. В политическом плане Коми Советская Социалистическая Республика (новое название субъекта) превращалась в парламентскую республику. Правда, основными формами депутатской деятельности, как и прежде, оставалось участие в сессиях, работа в постоянных комиссиях парламента, но если ранее руководство этими комиссиями осуществлялось на общественных началах, то теперь эта деятельность стала вестись на профессиональной основе. Именно на постоянные комиссии (а не на партийные органы) теперь возлагалась ответственность за подготовку проектов государственно-нормативных актов, повышалась их роль в контроле над исполнением законов в кадровой политике республиканского руководства. Согласно Конституции Коми АССР 1978 г., Президиум Верховного Совета являлся «высшим органом государственной власти» республики, но таковым он фактически стал только в начале 1990-х гг. Однако коллегиальность в его работе довольно быстро уступила место системе единоличного принятия решений председателем, который, безусловно, являлся яркой политической фигурой, но был авторитарен, ведь весь его предшествующий политический опыт диктовал именно такой стиль руководства. Утверждению и укреплению авторитарных тенденций в политической жизни республики способствовали несколько обстоятельств: отсутствие гражданского общества, особенности политической культуры населения, несформированность партийно-политической структуры, отсутствие политически оформленной оппозиции, влияние федерального центра.

Федеральная власть была не способна противостоять тенденции к укреплению политической автономии региональных элит, да и не очень стремилась ее предотвратить, добиваясь внешней лояльности региональных лидеров, особенно лидеров национальных республик, в которых все активнее заявляла о себе политизированная этничность (Дробижева, Аклаев, Коротева, Солдатова 1996). В Коми региональный авторитаризм зародился и окреп именно в рамках первого действительно демократичного парламента и в период существования парламентской республики. Именно этот парламент разработал и принял новую конституцию республики, которая кардинально изменила тип политического устройства Коми и позволила резко усилить авторитарный характер власти. Вместе с тем стимулировала этот процесс федеральная власть. В сентябре 1993 г. был принят печально известный указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», который объявлял о роспуске съезда народных депутатов Верховного Совета РФ. Затем последовал штурм «Белого Дома», был принят указ «О реформе органов местного самоуправления в Российской Федерации», прекращавший деятельность городских и районных Советов народных депутатов. Все это резко активизировало процессы создания законодательной базы для реформирования региональной власти. Предполагалось, что в республике будет создан «профессиональный, работающий на постоянной основе малочисленный представительный орган власти», изменена структура исполнительной власти, которая наделялась широкими полномочиями, и вве-

ден пост президента (Напалков 2001). Вопрос о президентстве решено было вынести на референдум, который состоялся одновременно с выборами в Государственную Думу РФ. Референдум не состоялся, поскольку в голосовании приняли участие менее половины избирателей республики, но и среди выразивших свое отношение к идее введения поста президента Коми, большинство не поддержали ее. Население восприняло данную идею как способ политически дистанцироваться от России, чего большая часть жителей республики не желала.

К началу 1994 г. конституционная комиссия республики закончила работу над текстом новой республиканской конституции и представила его для обсуждения. По существу, конституция предполагала переход от парламентской республики к президентской, ибо вводился пост Главы Коми, который совмещал функции президента и премьер-министра, численность парламента сокращалась со 180 до 50 депутатов, но он не становился профессиональным, функции представительного органа существенно сужались. Новая Конституция была утверждена на сессии Верховного Совета в феврале 1994 г., а в мае того же года состоялись выборы Главы республики. На этот пост с солидным отрывом от конкурентов был избран Ю.А. Спиридонов. В январе 1995 г. состоялись выборы депутатов нового парламента, который стал именоваться Государственным Советом Республики Коми. Парламентская республика в Коми перестала существовать.

«Карманный» парламент?

Еще накануне выборов Госсовета, в октябре-ноябре 1994 г. Коми республиканский общественный комитет «Реформа власти» — КРОК «РВ» организовал общереспубликанский опрос населения с целью выяснить его отношение к предстоящим выборам. Предполагавшаяся электоральная активность была невысокой, за исключением пенсионеров. Реальное участие население в выборах только подтвердило относительно невысокий интерес к выборам в местный парламент — в них приняло участие около 36 % избирателей.

Любопытно проследить ожидаемые оценки личности и качеств возможных депутатов. Здесь наиболее значимым фактором тогда (указали 34,6 % респондентов) был опыт административной и политической деятельности. 54,4 % опрошенных выражали надежду, что депутаты будут защищать интересы всего населения, 10,4 % — что преимущественно коми населения. О необходимости преобладания в парламенте депутатов коми национальности положительно ответили 27,7 % опрошенных и отрицательно — 54,4 %, причем 51,6 % в первой группе составляли коми респонденты (Ковалев 1997). Более того, в те годы коми национальное движение, равно как и национальные движения других финно-угорских народов России, активно выступали на политической арене с идеей создания в республиканских парламентах вторых национальных палат, в состав которых могли бы избираться только представители так называемых коренных этносов (Шабаев 1998). Кстати, в назван-

ном исследовании 44 % респондентов заявили, что условием занятия поста спикера парламента должно стать знание ими коми языка. Вообще, уровень политической мобилизации этничности в первой половине 1990-х гг. был очень высоким, но затем он стал стремительно падать, и одновременно постоянно сокращалась доля коми депутатов в составе местного парламента. Ныне она критически низкая и составляет 13 %, в то время как представители титульного этноса в составе населения республики составляют четверть жителей. Заметим, что в советские годы доля коми депутатов никогда не опускалась ниже пятидесятипроцентной отметки.

В ходе выборов основную часть мандатов завоевали хозяйственные руководители (18) и главы администраций (12). Причем доля последних за время работы Госсовета РК данного созыва увеличилась за счет победы на дополнительных выборах сыктывкарского и сосногорского градоначальников. Доминирование партийно-административной и хозяйственной номенклатуры и поражение представителей политических партий и многих независимых кандидатов дали повод для нелестных журналистских комментариев и исследовательских оценок, но объективно такой состав парламента соответствовал доминировавшим тогда общественным настроениям и ожиданиям, довольно точно характеризовал уровень политической культуры населения того периода. Отторжение от власти и критическое восприятие старой политической элиты еще только утверждалось в массовых настроениях и не стало устойчивой тенденцией.

Между тем новый парламента не только имел ограниченные функции, но и его политическая роль была иной. Парламент становился своеобразным легитиматором действий исполнительной власти. Считалось, что он был полностью подконтролен не просто исполнительной власти, а именно ее Главе. Фактически же Госсовет был удачной площадкой для согласования интересов различных групп региональной элиты, и согласование это далеко не всегда носило публичный характер (Ковалев 2001).

Согласно первому варианту Конституции Коми, местная исполнительная власть входила в структуру исполнительной власти республики, а руководителей исполнительной власти назначал Глава РК. Новый депутатский корпус республиканского парламента избирался в двух типах округов: в 30 территориальных округах, численность избирателей в которых была примерно равна, и в 20 административно-территориальных, которые совпадали с административным делением республики и в которых число избирателей могло различаться в десятки раз (например, 17 тыс. населения Сысольского района и 200 тыс. населения на территории, подчиненной Воркутинскому горсовету). Введение административно-территориальных округов было своеобразной уступкой коми национальному движению, которое при разработке новой конституции настаивало на формировании в республике двухпалатного парламента (палата республики и палата национальностей), одна из палат которого «состояла бы из депутатов преимущественно коренной национальности» (Штрихи 1994: 211), т. е. формировалась бы по принципу крови. В административно-территориальных округах и, прежде всего, в сельских коми районах шансы коми депутатов быть избранными резко повышались, поскольку сам состав населения

способствовал победе «этнических» депутатов. Но одновременно в административных округах резко возростали шансы на избрание и глав местных администраций, которые на подконтрольной им территории могли максимально задействовать административный ресурс. Именно использование этого ресурса и позволило большинству глав администраций стать депутатами, как первого, так и второго созыва Государственного Совета РК. А поскольку эти главы назначались лично губернатором, постольку они неукоснительно проводили в жизнь его решения и оказывали ему в парламенте полную поддержку. Депутаты, оппозиционные власти, в Госсовете были, но они не могли серьезно влиять на принимаемые решения, в силу своей малочисленности. Коми «национальное лобби» не сформировалось в парламенте в единое целое, поскольку в большинстве своем было представлено государственными чиновниками и поскольку уже в 1992–1993 гг. власть и лидеры национального движения заключили некий «пакт элит» и стали тесно сотрудничать.

Власть поддерживала лидеров национального движения, а лидеры — власть. Благодаря поддержке властей уже в 1992 г. были приняты законы о государственных языках республики, о статусе съезда коми народа. Последний закон объявлял форум национального движения, т. е. общественную организацию, «высшим представительным собранием коми этноса», наделял съезд и его исполнительный орган правом законодательной инициативы и предусматривал финансирование деятельности коми национального движения из государственного бюджета. С подачи властей лидер коми национального движения стал вице-спикером парламента, а позднее был даже избран на один срок в состав Государственной Думы. Этот парламента оппозиционные депутаты и местная пресса прозвали «карманным парламентом». Его разрушение началось тогда, когда был принят федеральный закон «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов федерации» запрещающий главам местных администраций совмещать должности в госаппарате с депутатскими функциями. Но исключить прямое использование административного ресурса в ходе избирательных кампаний удалось лишь на выборах в Госсовет третьего созыва, состоявшихся в феврале 2003 г., прошедших уже после губернаторских выборов, на которых громкое поражение потерпел харизматичный лидер Коми республики Юрий Спиридонов, дважды избиравшийся на пост губернатора и, в общей сложности, занимавший высший пост в РК 13 лет. Примечательно, что новый глава РК Владимир Торлопов был выпестован самим Спиридоновым и с 1995 по 2001 г. был председателем Госсовета РК, проводя в жизнь курс исполнительной власти. Но даже формальное разделение властей (а также членство «по должности» в Совете Федерации РФ) открыло спикеру возможности, которыми он и те, кто его поддерживал, сумели хорошо воспользоваться (Ковалев 2004: 229). Перемены в исполнительной власти и приход к руководству республикой нового политика, которого поддерживали и СПС, и «Яблоко», а также изменение порядка формирования депутатского корпуса, численность которого сократилась до 30 человек и в который теперь депутаты избирались только по территориальным округам, вселяло надежду на новую роль парламента в Коми.

Возвращение парламентаризма?

Итак, в декабре 2001 г. неожиданно для себя и для многих наблюдателей губернаторские выборы в республике выиграл спикер Коми парламента Владимир Торлопов. В своих программных заявлениях после победы на выборах бывший ставленник Спиридонова заявил, что сломает «систему страха», сложившуюся в органах власти республики, будет бороться с коррупцией и злоупотреблением властью, добьется создания в Коми счетной палаты, контролирующей бюджетные расходы, и т. п. Но первый важный политический шаг, который сделал новый губернатор, был выдержан в традициях политических интриг российской бюрократии. На пост спикера парламента до новых выборов он предложил не опытного аппаратчика Ивана Кулаков, который был его первым заместителем и который занимал должность вице-спикера еще с 1990 г., а бывшего мэра столицы республики Е. Борисова, не очень популярного у населения. Борисов был избран спикером, но пробыл на посту менее года, а затем в округе, где он баллотировался, победил кандидат «против всех». На выборах депутатов Госсовета в 2003 г. доля голосующих против всех оказалась наивысшей, по сравнению со всеми предыдущими избирательными кампаниями по выборам в республиканский парламента, и составила 17 % от числа проголосовавших. Это было не только свидетельством кризиса доверия к Госсовету как политическому институту, но и индикатором отторжения народа от грязных политических игр — ведь именно Лесозаводской округ в Сыктывкаре был местом интенсивного применения грязных предвыборных технологий и из раза в раз там побеждал кандидат «против всех».

Между тем и Госсовет оценивается избирателями уже не как самостоятельный институт, а лишь как некое продолжение исполнительных властных структур, о чем будет сказано ниже. Из-за протестного голосования в 6 округах выборы были признаны недействительными, а один из самых убедительных результатов в своем округе в Печоре получил Иван Кулаков, который рассматривался наблюдателями как один из претендентов на пост спикера. Если в предыдущем составе Коми парламента ведущая роль принадлежала бюрократии, то в Госсовет третьего созыва в основном были избраны руководители предприятий и организаций, доля которых в депутатском корпусе составляет 67 % (Государственный... 2004: 13). В основном это были руководители крупных акционерных обществ или их дочерних структур («Комиэнерго», «Севергазпром», «ЛУКОЙЛ-Коми» и т. д.), которые могли рассматриваться как независимые игроки на политической сцене республики. После избрания нового состава парламента главная интрига заключалась в том, кто станет Председателем Госсовета РК. Ставленник исполнительной власти проиграл выборы, а наиболее реального кандидата на этот пост И. Кулакова Глава РК и его администрация первоначально не желали видеть спикером, поскольку он рассматривался как оппозиционный Глава политик. Тем не менее, именно Кулаков был избран спикером. Казалось, что два обстоятельства позволят, наконец, превратить Коми парламента в неза-

висимую и самостоятельную ветвь политической власти республики. Первое касалось того, что раз промышленная партия в парламенте столь сильна и раз в ее рядах находятся «промышленные генералы», которые могут быть равными партнерами в общении с исполнительной властью, которые от нее не очень сильно зависят, значит, и их позиция будет независимой и более конструктивной. Второе обстоятельство касалось личности спикера парламента. На него возлагались определенные надежды в том плане, что как опытный аппаратчик, весьма влиятельная и достаточно независимая фигура на политической сцене республики, как политик, лично не заинтересованный в безусловном следовании за курсом Главы республики, Иван Кулаков займет самостоятельную позицию и постарается серьезно усилить политический вес Государственного Совета в жизни республики. Наконец, была еще определенная надежда на то, что лидер, пришедший к власти при поддержке либеральной российской оппозиции, будет стремиться изменить характер взаимодействия между ветвями власти и будет строго следовать принципу разделения властей. Отчасти эти надежды оправдались, но реальной независимости Коми парламент так и не приобрел, ибо помимо всего прочего в 2000-х гг. на региональную власть, в том числе и представительную, резко усилилось давление федерального центра.

Если говорить о чисто республиканском политическом раскладе, то если прежде достаточно было ясно выраженной позиции Главы, чтобы ее поддержало большинство депутатов, то в новом составе парламента такие простые схемы не работали. Для того чтобы провести нужное решение через парламента в случае, если не было уверенности в его одобрении парламентарским большинством, исполнительной власти приходилось проводить индивидуальную работу с депутатами. Глава республики поодиночке приглашал депутатов к себе на прием и убеждал их поддержать то или иное решение. При этом одним из главных аргументов в убеждении депутатов из промышленной партии была угроза санкций со стороны властей в отношении того бизнеса, которым они руководили. У республиканской администрации, действительно, еще оставались рычаги воздействия на бизнес, и потому, как правило, промышленники поддавались тому давлению, которое на них оказывалось. Но, конечно, полностью подчинить парламента исполнительной власти не удалось, и значительную роль в этом отношении сыграла конкуренция двух политических лагерей, которые четко оформились в Коми и соперничество которых к началу 2004 г. стало определять политическую жизнь республики.

Одну группировку возглавлял действующий Глава Владимир Торлопов, вторую — бывший первый заместитель прежнего Главы республики Юрия Спиридонова Анатолий Каракчиев. А. Каракчиев возглавил в 2003 г. региональное отделение партии «Единая Россия» и стал формировать свое лобби в парламенте. К группировке Каракчиева примыкал и бывший Глава РК Юрий Спиридонов, который на волне недовольства населения Владимиром Торлоповым смог стать депутатом Государственной Думы РФ. И хотя в конце 2004 г. В. Торлопов сам вступил в партию «Единая Россия», это не ослабило накала политического соперничества в Коми. Длительные попытки Главы добиться

назначения руководителем регионального отделения «ЕР» нового лидера провалились, а в результате усилий Каракчиева удалось добиться того, что во фракцию «Единой России» в парламенте входит уже треть депутатов и она является весьма организованной силой в парламенте. (Правда, многие единороссы — депутаты Госсовета, склонны поддерживать не своего регионального партийного лидера, а официального Главу Коми республики).

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что республиканский парламент в его нынешнем виде представляет собой некий переходный политический институт. Во-первых, он так и не стал полностью самостоятельным политическим актором. Во-вторых, уже в ближайшее время вновь изменится численность депутатского корпуса (до 60 депутатов) и характер его формирования: наполовину он будет комплектоваться по партийным спискам. Предположим даже, что роль регионального законодательного органа может на некоторое время возрасти, ведь именно им будет утверждаться предложенная российским Президентом кандидатура губернатора. (Стоит, правда, уточнить, что возможность оспорить президентское предложение является фантастической).

В этой связи интересно рассмотреть, как оценивают парламент Коми избиратели и как его оценивают сами депутаты.

Парламент снаружи и изнутри

В 2002 г. был проведен общереспубликанский опрос населения «Коми парламент: каким я его хочу видеть». Свое мнение о парламенте выразили 1300 респондентов в 5 городах, двух городских поселках и 4 сельских районах Коми. Выборочная совокупность репрезентативна по полу, возрасту, уровню образования, национальным группам населения, доле городского и сельского населения в республике. В феврале 2005 г., продолжая изучение проблем регионального парламентаризма, мы опросили действующих депутатов Государственного Совета республики. Из 30 депутатов на вопросы анкеты согласились ответить 25, включая спикера.

Результаты исследования не подтверждают мнения и об аполитичности россиян, и о низкой политической культуре населения, и о «конце политики» в России. Полностью приводить результаты опросов в рамках небольшой статьи невозможно, поэтому мы остановимся только на некоторых наиболее значимых итогах названных исследований.

Итак, большинство респондентов не имеют ясного представления о характере и существе деятельности республиканского парламента, и это вполне естественно. Но при этом подавляющая часть опрошенных жителей республики вполне определенно и четко смогли сформулировать свои позиции в отношении Госсовета. Весьма показательно, что 47,5 % респондентов рассматривают выборы депутатов Госсовета как «возможность как-то повлиять на ситуацию в республике». Это еще очень высокая позитивная оценка смысла избирательных процедур, она свидетельствует не о ритуальном характере участия в голосовании значительной части избирателей, а об их стремлении сделать осознанный политический выбор.

В целом же население весьма критично настроено в отношении деятельности Госсовета: только 5,0 % респондентов заявили, что Коми парламент успешно справляется со своими обязанностями, 53,5 % склонны считать, что он с ними справляется «не совсем успешно», а 18,4 % полагают, что он совсем с ними не справляется (22,1 % затруднились с ответом). По конкретным направлениям деятельности оценка парламента была еще более критичной. Респонденты оценивают Государственный Совет Республики Коми в целом таким же образом, как и эксперты, т. е. они не признают его самостоятельной ветвью власти. Только 7,1 % готовы возражать против мнения «Коми парламент сегодня не является самостоятельной ветвью власти и практически подчиняется Главе РК», 26,2 % с таким утверждением были полностью согласны и 37,0 % частично согласны. Но констатировать зависимость законодательной власти от исполнительной еще не означает выступать против подобной ситуации. Тем не менее, как показали данные опроса, подобное положение дел не вполне устраивает жителей республики: 46,1 % респондентов заявили, что парламент должен быть полностью самостоятелен в своих действиях, 31,5 % посчитали, что иногда Глава может оказывать давление на депутатов, видимо, имея в виду борьбу за принятие неких судьбоносных для республики решений, и только 4,8 % сочли давление на парламент со стороны Главы республики вполне приемлемым.

Более того, общественное мнение жителей республики склоняется к тому, чтобы был усилен парламентский контроль над действиями исполнительной власти. Доказательством тому служит распределение ответов на вопрос анкеты «Что нужно сделать, чтобы улучшить работу Госсовета республики?»

На первое в числе приоритетов респонденты поставили вариант «ужесточить парламентский контроль над деятельностью правительства» — 20,7 %, на второе — требование более основательно подходить к разработке местных законов, на третье — пожелание повысить качественный состав депутатского корпуса — 19,0 %, на четвертое — организацию парламентских слушаний о положении в отдельных городах и районах республики — 16,9 %.

Понятно, что для реализации подобных пожеланий электората необходима более профессиональная работа парламента в целом. Люди это понимают, о чем свидетельствует, в частности, ответы на вопрос относительно того, почему депутаты Госсовета столь много сил тратят на приведение республиканских законов в соответствие с федеральными. Наибольшая часть опрошенных (25,5 %) заявила, что это свидетельствует о недостаточной продуманности и проработанности законов, а еще 16,8 % посчитали, что многие депутаты не подготовлены к законотворческой деятельности (хотя 22,8 % сослались еще на давление Москвы). Однако решающим доводом в пользу формирования профессионального парламента, о необходимости которого заговорили еще в 1993 г., является то, что **большинство** опрошенных (57,5 %) высказалось за то, чтобы Госсовет Коми стал профессиональным, и только 18,1 % устраивает нынешний порядок его формирования (21,6 % затруднились с ответом). Это еще одно свидетельство гражданской зрелости республиканского территориального сообщества и некая гарантия серьезного отношения к процессу избрания депутатов местного парламента.

Если сам парламент, как считает большинство респондентов, должен стать профессиональным, то в отношении его структуры мнения менее однозначны, хотя наибольшая часть респондентов (39,6 %) отвергла широко дискутировавшуюся одно время идею двухпалатного парламента (с отдельным представительством для коми населения).

Основной вывод, который мы сделали из анализа материалов данного опроса, состоял в том, что Госсовет должен стать самостоятельным и профессиональным, чтобы пользоваться доверием населения и быть реальным политическим актором. Электорат готов поддержать меры, направленные на усиление парламентского контроля над действиями исполнительной власти и наоборот — не поддержит давление на парламент, если это произойдет. В последнем случае власть будет «терять очки» в глазах избирателей. Данный вывод очень быстро получил подтверждение в общественно-политической практике. Громко проигравший на выборах в Госсовет Коми в марте 2003 г. бывший Глава РК Юрий Спиридонов в декабре того же года из-за роста неприятия Главы РК и его политики (в том числе и в отношении парламента Коми) был избран депутатом Госдумы. В дальнейшем авторитет действующего Главы РК и его псевдолиберальной политики еще более понизились: результаты специального исследования «Я и мой народ» (850 респондентов в 2 городах, 3 городских поселках и 7 сельских районах), проведенного летом 2004 г., показали, что деятельность Главы одобряет лишь пятая часть опрошенных.

Конечно, данные вышеназванного опроса касались оценки прежнего состава Госсовета Коми, но, на наш взгляд, они вряд ли существенно изменятся, когда будет проведено очередное аналогичное исследование с целью выявить оценку деятельности нынешнего состава Государственного Совета, его роль в политической жизни республики. Отчасти такое суждение вытекает из общего анализа политической ситуации в республике, отчасти к нему подталкивает анализ результатов экспертного опроса, проведенного в стенах Государственного Совета Республики Коми.

Характерно, что большинство опрошенных депутатов (14 против 6) считают, что Государственный Совет не очень успешно справляется сегодня со своими обязанностями органа законодательной (представительной) власти, а 75 % респондентов заявили, что хотя Коми парламента имеет авторитет как государственный институт, он не является еще полностью независимым органом власти. Таким образом, оценки извне со стороны населения и оценки изнутри со стороны самих парламентариев фактически совпадают. При этом разрыв во времени между двумя оценками и перемены процедурного характера не изменили фактического положения дел, что и зафиксировали экспертные оценки. При этом следует особо отметить довольно высокий уровень критической оценки деятельности представительного органа власти со стороны действующих депутатов. Отчасти это, вероятно, связано с неудовлетворенностью результатами законотворческой и политической деятельности и характером функционирования Государственного Совета, отчасти — с неким внутренним противостоянием групп влияния, отчасти — с высоким уровнем компетентности состава

парламента. Кроме того, мы намеренно не фиксировали во время опроса депутатов абсолютно никаких паспортных данных (пол, возраст, сферу профессиональных занятий), и это позволило освободить респондентов от опасений, что их мнения могут быть персонифицированы и использованы в политической конкуренции. Однако при довольно высоком уровне критических оценок деятельности парламента к собственной деятельности депутаты относятся не столь критично. Только треть из них заявили, что считают свой уровень подготовленности недостаточным для законотворческой деятельности, а две трети считают, что ясно представляли себе характер парламентской деятельности еще до избрания. И это притом, что только шестеро депутатов прежнего состава парламента были переизбраны вновь.

Однако важнейшее и принципиальное положение в анализе общественно-политической ситуации в РК состоит в том, что обнаруживается удивительное единство мнений населения и депутатского корпуса в отношении необходимости перехода к профессиональному парламенту. Более половины депутатов (54 %) однозначно высказались в пользу такого парламента, и только треть выразила сомнения в его необходимости, хотя в личных интересах значительной части парламентариев сохранить нынешний порядок формирования и функционирования депутатского корпуса.

Любопытно, что в отношении того, чтобы местные законы полностью соответствовали федеральному законодательству, мнения разделились ровно наполовину: одна часть депутатов считает, что так и должно быть, вторая настаивает, что региональная ситуация настолько специфична, что полного универсализма в законодательной базе регионов и федерального центра быть не может. Так же, примерно поровну разделились мнения депутатов в отношении того, возможно ли принятие решений под давлением Главы республики. Половина депутатов считает это неприемлемым, а вторая половина допускает, что такие ситуации возможны. Конечно, это отчасти отражает тот факт, что в Госсовете сложились различные политические группы, но в большей мере это связано с личными позициями депутатов, ибо только менее четверти из них оценили деятельность нынешнего Главы полностью положительно.

Что касается перспектив развития местных парламента в условиях, когда объективно их роль должна повышаться, то лишь только треть депутатов считает, что новый порядок избрания губернаторов приведет к усилению их политического влияния, а около половины полагают, что принципиально ничего в политической жизни регионов не изменится.

Особо следует подчеркнуть, что нынешняя парламентская когорта республики, как и большинство политического класса — это не либеральные политики, а, скорее, консервативные прагматики, которые считают, что пришли в парламент для решения острых социальных проблем республики и тех сообществ и организаций, которые их выдвинули. Но нынешние депутаты очевидным образом недооценивают политическую культуру населения Коми. Более половины из опрошенных депутатов считают, что тот тип политической культуры, который характерен для населения РК, можно охаракте-

ризовать либо как подданный, либо как патриархальный, и только двое назвали его активистским (остальные затруднились с ответом). Не исключено, что этот вопрос был также неправильно понят и интерпретирован. При этом уровень политической активности населения, в том числе и в ряде сельских районов, довольно высок, а демократические ценности среди населения весьма популярны. Возникает ощущение, что депутаты склонны рисовать себе образ республиканского сообщества, исходя из собственных политических пристрастий и собственной ментальности. В значительной мере эта ментальность сформировалась в советскую эпоху, а потому несет на себе явный отпечаток политического стиля ушедшего строя. Любопытно, что среди политических лидеров, которые являются образцами для республиканских парламентариев, назывались почти исключительно имена жестких авторитарных политиков далекого и не очень далекого прошлого: Петр Великий, Юрий Андропов, Генерал де Голль, Маргарет Тэтчер. Для эффективного функционирования представительной демократии, по мнению половины опрошенных, представляется важным соревнование политических идей, но только один депутат указал, что необходим эффективный общественный контроль над деятельностью институтов власти.

Какова перспектива?

Затянувшееся позиционирование Коми парламента как реального политического актора объясняется многими причинами, связанными с политической культурой населения и/или слабой активностью политических процессов на периферии и самой спецификой территориального сообщества в республике. В Коми политическая жизнь всегда была довольно насыщенной, но серьезным изъяном оказывалось то обстоятельство, что местное территориальное сообщество оставалось крайне фрагментированным. Этому способствовало то обстоятельство, что долгое время регион служил одним из основных центров ГУЛАГа, а внутренние социальные связи в территориальном сообществе были ослаблены. Убеждение в том, что некое единое сообщество в республике существует, существует в Коми только в сознании трети респондентов, в то время как в других национальных республиках со сложным составом населения, по данным исследования РОМИР (2000 г.), большинство жителей признают его наличие (Shabaev 2003). Историческое прошлое как своеобразный символический капитал может быть весьма успешно использовано в процессах демократического транзита на региональном уровне (Петро 2004), но оно же может и тормозить эти процессы, как показывает опыт Коми. При достаточно высоком уровне общественной активности, популярности демократических идей, демократической консолидации в местном сообществе не происходит, поскольку общество разделено исторически. Поэтому, например, шахтерское движение преследует свои интересы, коми национальное движение отстаивает собственные узколокальные цели, а власть воспроизводит авторитарные традиции.

Только консолидация общественных сил, видимо, способна ослабить авторитарный потенциал власти и ускорить тенденцию к усилению политической роли местного парламента. Именно эта консолидация будет способствовать и давно назревшему обновлению политического класса республики и страны в целом, ибо кризис старых элит очевиден, и это сдерживает наметившийся было демократический транзит. Но пока этой консолидации не наблюдается, а потому процесс становления реального парламентаризма в субъектах РФ обещает затянуться. Более того, новый порядок формирования парламента, скорее всего, приведет не к усилению их роли в обществе и политике, а к ее ослаблению. Почему? Доминировать в политической борьбе станет не интерес избирателей, а политические интересы партий. Вместо ответственных перед избирателями политиков в местные парламента в массовом порядке и по разнарядке будут рекрутироваться политиканы или, по крайней мере, политические функционеры и активисты. Законотворческая деятельность будет уступать место политическим дебатам и политической рекламе.

Кроме этого, роль местных парламента сознательно и последовательно ослабляется федеральным центром. Сфера компетенции местных парламента постоянно сужается, позиция судов и прокуратуры выглядит очень жесткой, хотя не всегда четкой и понятной (особенно в связи с запутанными проблемами муниципальной реформы). Реального, полноценного и продуктивного диалога между региональными парламентами и Государственной Думой ФС РФ пока наладить не удалось, а этот диалог и все попытки его организовать часто блокируются федеральными депутатами. Поэтому сегодня возможным становится превращение местных парламента в некие декоративные элементы регионального политического ландшафта. Социальные же и политические последствия такой перспективы понятны, хотя и весьма опасны для страны и ее будущего.

Литература

Государственный совет Республики Коми. Третий созыв 2003–2007. Сыктывкар, 2004.

Дробижева Л.М., Аклаев А.Р., Коротеева В.В., Солдатова Г.У. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов. М., 1996.

Ильин В.И. Власть и уголь. Шахтерское движение Воркуты (1989–1998 годы). Сыктывкар, 1998.

Ковалев В.А. Государственный Совет Республики Коми — у «экватора». Социально-политические аспекты деятельности республиканского парламента // Государственный Совет Республики Коми — у «экватора» (январь 1995 — июнь 1997). Информационно-аналитическое издание Государственного Совета Республики Коми. Сыктывкар, 1997.

Ковалев В.А. Политическая трансформация в регионе. Республика Коми в контексте российских преобразований. Сыктывкар, 2001.

Ковалев В.А. Республика Коми в путине российского федерализма (Хроника республиканского политического режима и региональной политики в Российской Феде-

рации в 1990-х – начале 2000-х гг.) // Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? / Под ред. К. Мацузато. М., 2004.

Кузиванова О.Ю., Попов А.А., Сметанин А.Ф. В начале пути (Очерки становления и развития Коми автономии). М., 1996.

Напалков А.Д. Представительные органы государственной власти Республики Коми: опыт конкретно-исторического анализа. Сыктывкар, 1998.

Напалков А.Д. От Верховного Совета к Государственному Совету Республики Коми. Сыктывкар, 2001.

Петро Н.Н. Взлет демократии: новгородская модель ускоренных социальных изменений. М., 2004.

Соловьев А.И. Институциональный дизайн российской власти: исторический ремейк или матрица развития? // Общественные науки и современность. 2004. № 1.

Шабаев Ю.П. Идеология национальных движений финно-угорских народов России и ее отражение в общественном мнении // Этнографическое обозрение. 1998. № 2.

Шестопад Е.Б. Образы власти в постсоветской России. Политико-психологический анализ. М., 2004.

Штрихи этнополитического развития Коми республики. Очерки. Документы. Материалы / Сост. Ю.П. Шабаев. Т. 1. М., 1994.

Shabaev I. Peculiarities of Nation-Building in the Republic of Komi // Nation-Building and Common Values in Russia / Ed. by Pål Kolstø, Helge Blakkisrud. Rowman & Littlefield INC., 2003.