

*М.Н.Афанасьев,  
доктор политических наук,  
Администрация Президента РФ*

## В России сформированы представительные собрания правящих региональных групп

**Х**од и результаты выборов в законодательные собрания 27 субъектов Российской Федерации осенью 1997 г. показали важные тенденции и новый расклад сил в правящих региональных группах. Попробую выделить наиболее важные моменты.

Налицо рост влияния финансово-промышленных кругов: во всех региональных законодательных собраниях доминируют руководители акционерных обществ, унитарных предприятий, банков

---

<sup>1</sup> Кстати сказать, в самом этом смещении я не усматриваю никакой патологии. И если уж использовать эти термины, то в России патология состоит отнюдь не в смещении, а в неконструктивности, извращенности самого характера взаимодействия

и других коммерческих структур. При этом относительно больше стало новых предпринимателей, которые теснят на выборах традиционный директорат, особенно там, где велика доля "лежачих" 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.* Особо отметим, что этот процесс происходит в принципиально новой политической "системе координат". Раньше главы государственной власти в большинстве субъектов Федерации назначались Президентом России, теперь они определяются на выборах, что существенно расширяет возможности влияния на власть людей "капиталистских" и уважаемых на местах.

По сравнению с депутатским корпусом образца 1994 г., сегодня в легислатуры пришло меньше государственных и муниципальных чиновников, так как теперь по закону они обязаны оставлять административную должность. (Особый случай — Республика Кабардино-Балкария, где чиновники составили 31% депутатского корпуса.) Что касается избранных глав органов местного самоуправления (ОМС), то вопрос об их праве на депутатский мандат федеральным законом не урегулирован и в разных субъектах Федерации решается по-разному. В большей части регионов главы 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 не было). Напротив, в законодательных собраниях Новгородской и Самарской областей главы ОМС составляют численно заметную и весьма влиятельную группу.

Наименее представленным в региональных законодательных собраниях оказалось не входящее в структуры власти и бизнеса гражданское общество: 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. Вместе с тем руководители хозяйственных и финансовых структур, стремясь попасть в законодательные органы, практикуют — в той или иной форме — скупку голосов и тем самым удорожают 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<sup>1</sup>.

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

Не удивительно, что мандаты представителей стали пользоваться повышенным спросом в деловых кругах. Тем более что бизнес по-русски обязательно предполагает властно-административное обеспечение: экономический успех едва ли не полностью зависит от наличия административной "крыши" и связей, лицензирования, аренды земельных участков и помещений, распределения разного рода льгот, пристального или "дружеского"<sup>1</sup> налогового контроля. Для традиционного директората депутатский мандат всегда был необходимым "орудием производства", а сегодня для многих он остается той соломинкой, которая поддерживает на плаву их предприятия (характерно в связи с этим, что руководители предприятий АПК остаются наиболее стабильной частью депутатского корпуса). Разного рода новые предприниматели соищут представительских мандатов, дабы реализовать свои захватывающие коммерческие проекты. Нельзя не сказать о стремлении в региональные парламенты криминальных "авторитетов": кажется, ни в одном субъекте Федерации выборы не обошлись без

---

<sup>1</sup> Число последних обычно невелико и определяется вновь избранными депутатами в зависимости от числа желающих профессионально работать в законодательном органе, его постоянных комитетах и комиссиях.

скандалов с криминальным оттенком. "Крестных отцов" интересует не пресловутая депутатская неприкосновенность — они достаточно надежно обеспечивают свою неприкосновенность иными средствами. На повестке дня стоит легализация криминальных капиталов, дальнейшее их сращивание с официальными властями — на новом уровне и на новых условиях.

Подчеркну, что речь идет не только и не столько о неограниченных, "диких" лоббистских возможностях. Ставшее таким популярным в последнее время слово "лоббизм" — не про нас. Концепт лоббизма, означающий давление (институционализированное и неформальное) организованных интересов на властные органы и отдельных официальных лиц, подразумевает принципиальную, базовую *раздельность* частнокорпоративных интересов и публичной власти. В субъектах Российской Федерации дело обстоит иначе, 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 государственной власти). Вот только несколько, навскидку, примеров: "Астраханьгазпром" (Астраханское областное представительное 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 обл.); "Надымгазпром", "Запсибгазпром" (Тюменская областная Дума); "Алмазы России — Саха" (Государственное Собрание Якутии) и др. Перечень долгов, комментарии излишни.

Нужно иметь в виду, что "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<sup>1</sup>. 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 объединяют с руководителями экономических структур личные связи и частные интересы. Соци-

---

<sup>1</sup> Характерный пример: в Московской обл., где работало профессиональное Законодательное Собрание, администрация инициировала и провела референдум, дабы изменить норму Устава области и уполонинить число депутатов, работающих на постоянной основе.

альная близость руководителей администрации и бизнеса выражается в их самоидентификации: "мы (они, как и мы) — хозяйственники", т.е. люди, имеющие "конкретное" дело: бизнес или(и) должность. "Хозяйственники" здесь — постсоветский, временный эфемеризм, который никого не вводит в заблуждение: имеются в виду настоящие *хозяева* российских земель.

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

1. В своем нынешнем виде региональные парламенты являются оформлением корпоративной унии власти и крупного капитала; получение промышленниками и предпринимателями представительских мандатов способствует формированию частных клиентел и финансово-политических группировок, приватизирующих prerogatives публичной власти<sup>1</sup>.

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 и тем самым закрывает доступ в законодательные органы интеллигенции, людей свободных профессий, активистов общественных ассоциаций.

4. Засилье в представительных собраниях "хозяйственников" и "коммерсантов", использующих депутатские мандаты для извлечения прибыли, помимо всего прочего, препятствует профессионализации региональных легислатур.

Отмеченным крайне опасным тенденциям надо как можно скорее противопоставить институциональный барьер: основополагающая правовая норма о разделении бизнеса и государственной власти должна быть реализована не только применительно к Федеральному Собранию России, но и в государственной организации субъектов Российской Федерации. Закрепить общее действие указанной нормы может федеральный закон об основах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, принятие которого нужно ускорить. Лучшим решением поставленной задачи является не только установление юридического ограничения на предпринимательскую деятельность для депутатов региональных легислатур (формальный запрет можно формально обойти), но также и закрепление профессионального характера деятельности представителей.

---

<sup>1</sup> Концепция клиентарных отношений и клиентарной природы постсоветских правящих групп развернута в монографии: *Афанасьев М.Н.* Клиентелизм и российская государственность. М., 1997.