

*М.С. Танцура*

## **Институционализация законодательной власти в Приморском крае**

**Institutionalization of legislative authority in Primorsky Territory**

---

Статья посвящена процессу становления и развития регионального российского парламентаризма в Приморском крае в новейший период. В работе рассмотрены основные стадии формирования нормативной базы приморского парламента, проанализированы выборы в Думу Приморского края, изучена социально-политическая структура корпуса краевых парламентариев в течение трех созывов. Автор показал основные тенденции развития законодательного собрания в контексте развития российского парламентаризма.



The article is devoted to process of becoming and development of regional Russian parliamentarism in Primorsky Krai during the newest time. The basic stages of becoming of normative base of the parliament are considered. Elections to the Duma of Primorsky Krai are analysed; the sociopolitical structure of three convocations of the parliament is investigated. The author has revealed the basic tendencies of development of legislative assembly in a context of development of the Russian parliamentarism.

---

Проблема становления и функционирования региональной государственной власти вообще, и регионального парламентаризма, в частности, до сего времени остается одной из самых важных во всей системе государственного устройства Российской Федерации.

Мы обратим внимание на процесс становления приморского парламента, как властной структуры, и парламентаризма, как социально-политического института в период с 1993 по настоящее время в связи с тем, что процесс формирования современных государственно-властных институтов в регионе интенсивно начался именно в данный период, и продолжается с большим или меньшим успехом и интенсивностью по настоящий момент.

До осени 1993 года роль законодательной ветви власти выполняла система Советов. Ее несовместимость с новой моделью власти, ориентированной на западные образцы, да еще и при доминировании института президентства, быстро стала очевидной. Система, изначально создаваемая как отрицание классического парламентаризма, не могла не оказывать сопротивление при по-

пытках втиснуть ее в рамки совершенно иных отношений<sup>1</sup>. Неудивительно, что в 1992 – 1993 годах противостояние исполнительной власти и Советов наблюдалось как на уровне федерального центра, так и в регионах.

Процесс институционализации законодательной власти регионов происходил, во-первых, разнообразно и бессистемно, во-вторых, многоэтапно.

Небольшой исторический опыт существования законодательных органов субъектов федерации в современном виде, развитие их на фоне сходных исторических условий и тенденций не привели к единообразию организации работы законодательных органов власти и закреплению их компетенции. Заданная первоначально сверху в 1993 году модель организации, статуса и процедур представительных органов власти в субъектах федерации претерпела значительную трансформацию в самих субъектах. Первым документом, провозгласившим федерализм как принцип государственного устройства России, была ее Конституция. Основной закон России в ст. 11, 65, 66, 78 допускает и закрепляет право центра устанавливать дополнительные полномочия себе и субъектам федерации по собственному разумению. Широко используемое на практике подписание договоров о разграничении полномочий, фактически устанавливает неравенство субъектов федерации по отношению к центру и, соответственно, между собой. Субъектам РФ гарантировано право самим устанавливать «систему» органов государственной власти. Однако при этом они обязаны руководствоваться несколькими исходными положениями федеральной Конституции, зафиксированными в ст. 1, 5, 10, 14, 77 ч. 1, 118 ч. 3. Поскольку Конституция РФ в ст. 1 закрепляет республиканскую форму правления как одну из основ конституционного строя, предполагается, что субъектам федерации, создавая систему государственной власти, следует ориентироваться на то, что:

их государственные органы должны регулярно избираться населением;

субъекты РФ могут иметь только республиканскую форму правления, что и закреплено их конституциями и уставами.

Однако, несмотря на кажущуюся достаточность нормативного регулирования, в Конституции РФ 1993 года форма государственного устройства была лишь заявлена, а принципы существования федерации закреплены не были. Единственное, что можно сказать с уверенностью: «органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ не входят в единую систему законодательной власти Российской Федерации. Здесь действует только одно требование – непротиворечие законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральным законам, изданным по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее

---

<sup>1</sup> Слиска Л. Становление российского парламентаризма: региональный аспект // Власть. 2001. № 7. С. 3

субъектов»<sup>1</sup>. Данный принцип закреплен в ст. 76 ч. 1, 2, 5 Конституции РФ.

Конституция 1993 года закрепила федеративное устройство государства, однако при этом явно впитала в себя опыт функционирования унитарного государства, сосредоточив властные полномочия в руках Российской Федерации<sup>2</sup>.

Не отражен в нашей конституции и другой принцип федерализма – приоритет законодательной воли субъектов федерации в конституционном процессе. Согласно принципам классического федерализма, закон федерации вступает в действие на территории ее субъекта в том случае, если он ратифицирован соответствующим органом законодательной власти.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, на которые возлагались задачи уточнения неясностей и восполнения пробелов федеральной Конституции, их не оправдали. Разграничение полномочий в региональных основных законах производится либо ссылкой на Конституцию РФ, либо воспроизведением ее текста.

Приморский край в процессе формирования своего собственного устава и парламента не избежал той же судьбы. Период начала конституционной реформы в Приморском крае стал периодом начала комплексных изменений и в структуре законодательной власти, и в системе законодательства.

Следующий и решающий шаг в практическом закреплении верховенства федерального законодательства был сделан Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 года № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации».

Указ решал сразу несколько задач: во-первых, установил механизм собственной реализации, создав для этого комиссию, призванную обеспечить взаимодействие государственных органов федерации и ее субъектов; во-вторых, основной своей задачей ставил установление соответствия правовых актов субъектов РФ Конституции и федеральным законам; в третьих, необходимо было устранить возможные разногласия, возникающие в процессе реализации указа и применять согласительные процедуры для их разрешения.

Одним из результатов действия данного Указа стало создание ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в соответствии с которым органы законодательной власти субъектов РФ входят в систему органов государственной власти субъектов РФ. Ст. 4 Закона устанавливает, что законодательный (представительный) орган государственной

<sup>1</sup> Гошуляк Н.В. Система органов государственной власти в субъектах РФ. - М. 1999. С. 38

<sup>2</sup> Конев Ф.Ф. Федеративные отношения и развитие самостоятельности субъектов федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 38.

власти субъекта РФ является постоянно действующим, высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ<sup>1</sup>. Закон перечисляет принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ, однако не раскрывает их содержание.

Своеобразным этапом инсталляции законодательной (представительной) власти субъекта федерации стала реформа, предполагающая назначение глав региональных администраций законодательными собраниями регионов по представлению Президента РФ. С одной стороны, здесь наблюдается усиление влияния центра на субъекты федерации, а с другой – усиление позиций законодательной власти субъекта в случае поддержки политики центра, или полный крах в виде роспуска в случае, если властные интересы законодателей и президента не совпадут.

Парламентские институты Приморского края прошли не менее длинный путь становления, чем соответствующее федеральное законодательство. Сложность, противоречивость и недостаточность законодательного регулирования парламентской деятельности региональных законодательных собраний в Приморье усугублялась сложностью политического процесса, постоянным противостоянием законодательной власти и ее вечного оппонента – власти исполнительной.

Еще в 1989 – 1991 годах в Приморском крае начали образовываться политические партии – Демократический Союз, Социалистическая партия трудящихся и т.д., хотя регистрацию эти и многие другие политические объединения прошли позже – в 1993 – 94 гг. Политическая ситуация в крае к моменту начала преобразований в сфере парламентского представительства была достаточно накалена – сменялись главы исполнительной власти (Гагаров – Волынцев – Кузнецов – Наздратенко), происходит раскол крайсовета, возглавляемого Дмитрием Григоровичем. Группа из десяти депутатов-демократов вышла из состава краевого Совета и образовала свой Совет, активно оппонировавший своему сопернику.

К 1993 году Краевой Совет народных депутатов состоял из 208 членов и имел следующую структуру:

постоянные комиссии в количестве двадцати;  
аппарат Краевого Совета, состоящий из руководства, трех отделов, двух групп и бухгалтерии<sup>2</sup>.

К этому времени частично была решена проблема обеспечения работы законодателей с отрывом от производства<sup>3</sup>, разработан проект Устава Приморского края, создана достаточно любопытная структура, именуемая Малым Советом<sup>4</sup>.

Положение о Малом Совете Краевого Совета народных депутатов 21 созыва гласит: «Малый Совет создается в соответствии с

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Структура Краевого Совета народных депутатов // ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 1408. Л. 197 – 202.

<sup>3</sup> ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 1134. Л. 6.

<sup>4</sup> Положение о Малом Совете Приморского краевого Совета народных депутатов 21 созыва // ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 1412. Л. 127.

законом РФ «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых и областных Советов народных депутатов» на период полномочий Краевого Совета 21 созыва и является представительным органом государственной власти Приморского края»<sup>1</sup>.

Проблема установления статуса и формирования представительного органа Приморского края встала перед Малым Советом во второй половине 1993 года. Заседание 27.10.93 было посвящено проведению выборов в представительный орган власти Приморского края, которые планировалось провести вместе с выборами Федерального Собрания РФ по мажоритарной избирательной системе. Тогда же было разработано первоначальное положение о представительном органе государственной власти Приморского края, который должен был называться Краевым Собранием, состоять из 28 депутатов и иметь срок легислатуры два года<sup>2</sup>. На этом деятельность Краевого Совета народных депутатов была закончена, и уже на следующий день губернатор Наздратенко своим постановлением прекратил как полномочия всего Краевого Совета народных депутатов, так и Малого Совета. Функции Краевого Совета в полном объеме были переданы Администрации Приморского края. Тем самым в крае сложилась ситуация практически полного единоначалия исполнительной власти на неопределенный срок.

Из-за сложившейся в крае политической ситуации, выборы краевой законодательной власти не состоялись в установленные сроки: разгорался конфликт между губернатором края Е.И. Наздратенко и мэром Владивостока В.И. Черепковым.

18.01.1994 было издано постановление Администрации Приморского края «Об утверждении нормативных документов по выборам в представительный орган государственной власти Приморского края и органы местного самоуправления и назначении выборов в эти органы»<sup>3</sup>. Данное постановление одновременно утверждало временное положение о приморской краевой Думе и о выборах в нее. Сами выборы были назначены на 27 марта.

20.03.94 губернатор подписывает постановление «О переносе выборов в приморскую Думу и органы местного самоуправления». Данное постановление напрямую нарушало указ Президента РФ, согласно которому выборы законодательных собраний субъектов РФ нужно было провести до 27 марта 1994 года. Официальной версией переноса даты выборов стало утверждение о том, что, во-первых, ЦИК не выделил средства на их проведение, а во-вторых, было совершенно необходимо дать политическим партиям время на подготовку к выборам. Реальной же причиной переноса выборов стало желание губернатора поставить «своего» человека на пост главы администрации Владивостока. Президент пошел навстречу губернатору, и, таким образом, администрация

<sup>1</sup> ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 1419. Л. 24.

<sup>2</sup> Приложение к протоколу № 28 заседания Малого Совета от 27.10.1993, решение 365 // ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 1470. Л. 103.

<sup>3</sup> ТААПК. Постановления главы Администрации Приморского края и документы к ним 5 · 18.01.94 г. № 1 – 21. Л. 145 – 178.

края получила временную передышку, чтобы разобраться с множеством политических оппонентов и попытаться поднять рейтинг непопулярных представителей Приморской ассоциации коммерческих товаропроизводителей, в большинстве своем состоявшей из директоров и собственников крупнейших промышленных предприятий края. Основной целью данной акции было провести как можно больше сторонников и соратников Евгения Наздратенко в Думу Приморского края.

Предвыборная кампания в законодательные органы власти проходила в обстановке непрекращающегося конфликта между краевой и городской администрациями. На выборах в Думу 23 октября 1994 года девять политических партий, движений и общественных объединений выдвинули своих кандидатов по 27 избирательным округам из 39. Наибольшего представительства среди кандидатов добились: избирательный блок «Коммунисты Приморья» - 14 человек, краевая организация республиканской партии России - 8 человек, по три кандидата выдвинули Ассоциация либеральной политики «Новый день», клуб «Демократ», краевой комитет профсоюза работников лесных отраслей<sup>1</sup>.

Выборы состоялись, хотя и при низкой явке избирателей, и только в двадцати округах. На одном из участков был зафиксирован факт фальсификации данных голосования, в семнадцати выборы не состоялись по причине низкой явки избирателей. В итоге краевая Дума не была сформирована в полномочном составе (для начала работы нужно было как минимум 26 депутатов). Итоги выборов продемонстрировали поражение оппозиционной «черепковской» коалиции. Из 16 кандидатов в краевую Думу не был избран ни один. Ситуация осложнялась тем, что во Временном положении о выборах в Приморскую краевую Думу не была оговорена возможность проведения повторных выборов<sup>2</sup>.

15.01.95 в ходе довыборов были доизбраны одиннадцать депутатов, и в результате краевая Дума, наконец, была сформирована в правомочном составе. Представительство законодательной власти полностью отражало состояние политического процесса в Приморье. При анализе состава избранного представительного органа Приморского края видна его высокая степень подконтрольности Администрации Приморского края и лично губернатору Е.И. Наздратенко. Кроме того, в нарушение целого ряда федеральных законодательных актов, в Думе Приморского края свою депутатскую деятельность осуществляли представители исполнительной власти всех уровней. Состав первой Думы был следующим: два вице-губернатора, десять глав муниципальных образований и их заместителей, восемь депутатов Советов и бывших партработников, всего трое работников науки, культуры и образования, девять представителей директорского корпуса, и три человека - работники сельскохозяйственной сферы. Фактически в первой Думе преобладали представители власти партий-

<sup>1</sup> Саначев И. Приморье: политико-правовые коллизии и поиск выхода из тупика // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 3 - 4. С. 124.

<sup>2</sup> Владивосток. 1994. 25, 29 октября.

но-советской и власти, созданной уже по новой Конституции. Отметим фактор преемственности: девять депутатов новой думы являлись депутатами краевого Совета последнего созыва<sup>1</sup>. В первой Думе на постоянной основе работало всего шестеро депутатов. Изначально депутаты Думы Приморского края исходили из того, что «им предстоит вести свою законотворческую работу с учетом и в тесной взаимосвязи с рядом законов, принятых ранее краевым Советом народных депутатов. Так, Дума обеспечила преемственность в развитии правовой системы в крае, ...выполняя задачу заполнения правовых пробелов, которые возникли в условиях реформирования общественно-политической системы»<sup>2</sup>.

Свою работу Дума Приморского края начала с принятия закона «О Думе Приморского края» 19.04.95, который был подписан губернатором 5.05.1995 г.<sup>3</sup> Дума начала свою работу с принятия пакета законодательных актов, касающихся правового статуса органов государственной власти края. Так, был принят закон «О статусе депутата Думы Приморского края», закон «О выборах депутатов Думы Приморского края», в сентябре 1995 года был принят Устав Приморского края.

В результате принятия данных документов, в Приморском крае была установлена следующая система органов государственной власти: представительным и единственным законодательным органом государственной власти Приморского края становилась Дума Приморского края, состоящая из 39 депутатов и избираемая на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Дума избирала из своего состава председателя и его заместителей, создавала комитеты и комиссии<sup>4</sup>. В этот период появляются первые законодательные противоречия, вызванные, в первую очередь, высокой скоростью принятия законодательных актов. С одной стороны, как сказано выше, Дума являлась единственным законодательным органом власти Приморского края (ст. 46 Устава). С другой – ст. 32 Закона Приморского края «О Думе Приморского края» наделяла губернатора края прямыми законодательными полномочиями вопреки Конституции РФ (ст. 10) и Уставу Приморского края (ст. 9)<sup>5</sup>.

На 1.01.1996 г. Дума Приморского края первого созыва насчитывала в своем составе 35 депутатов, которые, согласно ст. 130 регламента были избраны сроком на два года. Однако, в соответствии с ч.1 ст. 77 Конституции РФ, Указом Президента РФ от 17

<sup>1</sup> См. Троякова Т.Г. Особенности формирования новой правящей группировки в Приморском крае / Режим доступа: [http://vladivostok.com/rus\\_mag/rus/](http://vladivostok.com/rus_mag/rus/) [Дата обращения 20.11.2003 г.].

<sup>2</sup> Дудник С.А. Законодательная власть Приморского края: опыт, проблемы, перспективы // Законодательные (представительные) органы в Приморском крае: история, современность, тенденции развития. Ч. 1 Владивосток, 2000. С. 6.

<sup>3</sup> Ведомости Думы Приморского края. 1995. № 2. С. 8.

<sup>4</sup> Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1990 – 1997 гг. Благовещенск. 1998. С. 80.

<sup>5</sup> Князев С.Д. Правовой статус Думы Приморского края: проблемы становления и перспективы развития // Законодательные (представительные) органы в Приморском крае: история, современность, тенденции развития. Ч.1. Владивосток, 2000. С. 18.

сентября 1995 года № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов федерации и в органы местного самоуправления» Дума продлила свои полномочия до декабря 1997 года<sup>1</sup>.

Следующий этап институционализации законодательной ветви приморской власти был ознаменован выборами в краевую Думу 1997 года. Данное событие стало центральным в политическом процессе на рубеже 1997-1998 годов. Именно отношения между Думой края и губернатором стали определяющими в дальнейшем развитии политической ситуации. Кампания по выборам депутатов приморской краевой Думы была одной из самых агрессивных, острых и скандальных избирательных кампаний, проходивших на территории России в тот период. Отметим, что в 1997 году в Приморском крае насчитывалось 44 общественно-политических формирования, в том числе 19 политических партий, в городах и районах края было более 150 местных отделений политических партий и социально-политических движений<sup>2</sup>.

От избирательных объединений и блоков было зарегистрировано 22 кандидата, а от избирателей – 255. Число кандидатов в избирательных округах колебалось от 2 до 15. Данные пропорции значительно превышают не только те, которые существовали ранее при избрании краевых и городских представительных органов, но и среднестатистические показатели избирательных кампаний в законодательные собрания субъектов Федерации по России в целом<sup>3</sup>. С точки зрения социального состава можно отметить значительное количество кандидатов - представителей директорского корпуса и предпринимателей, а также незначительное число кандидатов - представителей «протестных» групп населения. Так, руководители предприятий различных форм собственности составили более ста кандидатов в депутаты, в то время как из шахтеров баллотировались только 5 человек, медики выставили 12 своих коллег, педагоги – 15. В Думу также баллотировались 4 пенсионера и 1 студент.

Активность директорского корпуса была вызвана несколькими причинами. Во-первых, во второй половине 90-х годов именно поддержка главы администрации позволяла бизнесу развиваться успешно, и предприниматели были вынуждены исполнять требования губернатора, который, в свою очередь, ставил перед собой глобальную задачу подчинения законодательной и судебной властей своей воле, что невозможно было осуществить без активного участия в электоральном процессе. Во-вторых, именно в данный период зарождается тенденция слияния власти и капитала не только на федеральном, но и на региональном уровне, что позволяет бизнесу активно продвигать на законодательном уровне свои интересы и параллельно пользоваться депутатской неприкосновенностью.

<sup>1</sup> Ведомости Думы Приморского края. 1997. № 45. С. 18.

<sup>2</sup> Саначев И. Приморье: политико-правовые коллизии и поиск выхода из тупика // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3. С. 123.

<sup>3</sup> См., например, Политический альманах России. М., 1997. Т. 2. С. 379; Электоральное поведение граждан Российской Федерации в 1989-2002 годы // Журнал о выборах. 2002. № 4. С. 8 – 13.

7 декабря 1997 года выборы состоялись по всем 39 избирательным округам. Явка избирателей в целом по краю составила 36,5 %, в том числе по городу Владивостоку – около 30%. В некоторых округах активность избирателей достигала 55%.

Так или иначе, но позиции всех кандидатов, как и стратегии их избирательной кампании, определялись по принципу, чью сторону они занимают в отношении конфликта Наздратенко - Черепков. С этой точки зрения можно выявить три основные группы кандидатов в депутаты.

В первой, наиболее многочисленной группе, находились активные противники губернатора, занимающие сторону мэра Владивостока – Виктора Черепкова. Большая часть этих кандидатов - представителей Владивостока - была объединена в избирательное объединение «Наш город». Для них была характерна четкая самоидентификация в качестве противников губернатора, лояльность по отношению к мэру Владивостока и жесткая критика политического курса и экономических реформ краевой администрации. Представители Дальневосточной партии реформ и блока «Наш город» провели мощную пропагандистскую кампанию в оппозиционных СМИ, играя на социальных противоречиях в крае: в частности, на перебоях с электричеством и теплом, на невыплатах зарплат бюджетникам, на кризисе на предприятиях ВПК и т.д. В этом смысле, несмотря на свою демократическую и прореформистскую направленность, представители данной политической силы играли на электоральном поле коммунистов, поскольку активно пытались задействовать электоральный потенциал «протестных» групп населения.

Вторая группа кандидатов – сторонники губернатора Приморского края. Она, в первую очередь, состояла из подавляющей части депутатов краевой Думы, которые выдвинули свои кандидатуры в надежде переизбраться на следующий срок. В ходе кампании они не скрывали своих симпатий по отношению к губернатору.

Буквально в последние дни предвыборного марафона о себе заявила «третья сила»: Союз промышленников и предпринимателей Приморья, объединяющий директоров крупнейших оборонных заводов, морских портов, рыбопромышленных и прочих предприятий. В плане конструирования собственного имиджа кандидаты «третьей силы» делали упор на прагматичность, решение хозяйственных проблем, невовлеченность в политические разборки, решение конкретных экономических и социальных проблем края, с которыми приходится сталкиваться директорскому корпусу.

Особняком на выборах шли коммунисты. Их условно можно отнести к третьей группе, поскольку они также формулировали некоторую альтернативу приморским избирателям. Отношение левых сил к конфликту между городской и краевой администрациями заключалось в его оценке как конфликта, порожденного современной демократией и экономическим кризисом.

Результаты выборов оказались достаточно неожиданными

как для федеральных, так и в особенности для приморских политических сил.

Главный результат - осязаемое поражение сторонников губернатора. Особенно ярко это проявилось во Владивостоке, где в новый состав Думы прошли всего два депутата из предыдущего состава. Победу же в городе одержал оппозиционный губернатору блок "Наш город", набравший около 95 процентов голосов избирателей, в результате чего депутатами стали все 8 кандидатов от этого блока. Стоит также отметить, что среди этих людей - трое редакторов оппозиционных Евгению Наздратенко изданий. Они стали единственными из 12 приморских журналистов, которые баллотировались в Думу и прошли в нее. Таким образом, мощнейшая агитационная кампания сторонников Черепкова увенчалась успехом.

Разгромное поражение потерпели в Приморье "красные директора", традиционно выступавшие поддержкой губернатору. Вместо них жители края предпочли новое поколение предпринимателей, среди которых - молодые руководители различных акционерных обществ и компаний. И лишь 4 депутатских кресла из 39 достались представителям прежнего состава Думы Приморья, хотя практически все ее депутаты рассчитывали на мандаты второго срока.

Всего на прошедших 7 декабря выборах в Приморскую краевую Думу, из 39 мандатов 14 получили кандидаты от КПРФ, 8 - представители блока "Наш город", объединившего сторонников мэра Владивостока В. Черепкова, и только 4 мандата сумели получить кандидаты, считавшиеся сторонниками Е. Наздратенко. В противостоянии не победил никто. Наверное, такой результат объясним: к моменту выборов население края настолько устало от вечных дразг, которыми были охвачены все СМИ, все возможные и невозможные политические и неполитические объединения и организации. Выбраны были, в основном, те кандидаты, которые в данном конфликте четко себя не позиционировали ни как сторонники Черепкова, ни как приверженцы Наздратенко. По социальному составу Дума второго созыва также существенно изменилась: в ее состав входило четырнадцать предпринимателей, десять представителей чиновничества, пятнадцать депутатов представляли интеллигенцию. На постоянной основе в Думе второго созыва работало уже тринадцать человек, что должно было существенно улучшить эффективность ее работы.

Противостояние между Думой и губернатором в такой ситуации было неизбежным. Для усиления своих позиций губернатор создает в парламенте края свою фракцию «Возрождение Приморья». Стоит отметить, что законодательное собрание второго созыва стало более профессиональным, увеличилось число депутатов, работавших на профессиональной основе. С точки зрения председателя Думы С.А. Дудника, «возросший профессионализм Думы сказывается в том, что большинство законов, в отличие от думы-предшественницы писали уже депутаты, а не аппа-

рат администрации»<sup>1</sup>.

Приморская краевая Дума второго созыва проработала полный срок своей легислатуры – 4 года. Итогом её деятельности можно считать принятие закона «О выборах депутатов Думы Приморского края», ряда социальных законов – «Об органах опеки и попечительства в Приморском крае», «Закон о защите населения от туберкулёза и противотуберкулёзной помощи», «О лекарственном обеспечении на территории Приморского края» и т.д.

В феврале 2000 года губернатор Наздратенко уходит в отставку, и политический процесс изменяет свою направленность. С января по апрель 2000 г. Дума Приморского края приняла 7 законов, 6 поправок к уже ранее принятым краевым законам, 112 различных постановлений и обращений; была утверждена программа законодательной деятельности Думы на 2000 г.

В 2000 году в связи с изменением федерального законодательства депутаты Думы Приморского края повторно приняли законы «О Думе Приморского края». «О выборах депутатов Думы Приморского края» и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Приморском крае». Данные законы нуждались в частичной переработке, что и было сделано с большим или меньшим успехом.

Первоначально выборы в Законодательное Собрание Приморского края (так Дума Приморского края стала называться с 2001 года), - краевой парламент третьего созыва, – были назначены на 9 декабря 2001 года в точном соответствии с требованиями федерального и краевого законодательства. Однако по итогам состоявшегося голосования в двадцати трех из тридцати девяти одномандатных избирательных округов выборы депутатов Законодательного Собрания были признаны несостоявшимися. Голосование прошло неудачно в 12 округах Владивостока, 3 округах Находки и еще 3 – Уссурийска. В этих городах на участки пришли меньше четверти зарегистрированных избирателей<sup>2</sup>.

Провал выборов можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, долгий период политической нестабильности, связанный с ожесточенной борьбой местных группировок за власть, - на фоне резкого ухудшения социального благополучия населения, - серьезно подорвал доверие жителей Приморья к местным выборам. Во-вторых, провал выборов связан и с самим восприятием роли законодательного органа власти в Приморском крае. Собственно законотворческая деятельность Думы в течение четырех лет в СМИ освещалась слабо, и поэтому создалось такое впечатление, что депутаты ничем не занимались, кроме политики и борьбы с исполнительной властью.

В то же время итоги выборов оказались вполне благоприятными для краевой администрации. Самый популярный и «опас-

<sup>1</sup> Дудник С.А. Я за правду стоял, стою, и стоять буду...// Утро России. 26 марта 1999 года. № 54-55.

<sup>2</sup> Михеев С. Крупный бизнес атакует региональные парламенты// Режим доступа: <http://www.politcom.ru> [Дата обращения 12.05.2003 г.].

ный» противник губернатора С. Дарькина, – депутат Госдумы Виктор Черепков, – не смог провести в Законодательное собрание ни одного кандидата от своего блока. И, хотя по многим Владивостокским округам поддержанные им представители (которых не успели снять за день до голосования) набрали большинство голосов, стать депутатами с первой попытки они не смогли – из-за непреодоленного 25-процентного барьера явки избирателей. Зато среди тех, кто все же оказался избран, большинство называли себя соратниками Дарькина еще на стадии агитации.

Довольны были результатами голосования и депутаты предыдущей Думы – из-за провала выборов их полномочия были продлены. По Уставу они прекращали исполнять свои обязанности лишь с момента начала работы нового Законодательного собрания, для чего необходимо было избрать, по крайней мере, еще 8 депутатов.

Приморье являлось единственным субъектом РФ, в котором по результатам выборов в 2001 году не был сформирован легитимный законодательный орган власти.

При таких обстоятельствах естественным стал вопрос о проведении повторных выборов с целью избрания правомочного состава законодательного органа государственной власти Приморского края нового созыва.

В соответствии со ст. 45 закона Приморского края «О выборах депутатов Думы Приморского края» (Дума Приморского края была переименована в Законодательное Собрание Приморского края уже после принятия данного закона) повторные выборы должны были проводиться не позднее, чем через три месяца со дня первоначальных выборов. Исходя из этого, Избирательная комиссия Приморского края, при определении общих результатов выборов, состоявшихся 9 декабря 2001 года, рекомендовала Законодательному Собранию назначить повторные выборы по тем округам, где они были признаны несостоявшимися, на 7 марта 2002 г<sup>1</sup>. Однако депутаты не согласились с такой рекомендацией и 19 декабря 2001 г. назначили повторные выборы в Законодательное Собрание по 23 избирательным округам на 9 июня 2002 г.

Свое решение они аргументировали тем, что трехмесячный срок, отведенный на проведение повторных выборов по законодательству Приморского края, противоречит ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой повторные выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев со дня первоначальных выборов или не позднее, чем через шесть месяцев со дня признания выборов недействительными. Председатель краевой избирательной комиссии С.Д. Князев считает, что при этом депутаты не учли того, что федеральная норма о шестимесячном сроке проведения дополнительных выборов имеет рамочный характер и не препятствует субъ-

<sup>1</sup> Князев С.Д. Правовой режим назначения выборов: состояние и перспективы развития // Право и политика. 2002. № 3. С. 32.

ектам РФ устанавливать в своих законах в качестве дополнительных гарантий избирательных прав граждан укороченные сроки проведения повторных выборов<sup>1</sup>.

Чтобы не провалить выборы вторично, Законодательное собрание отменило 25-процентный порог явки избирателей, и таким образом повторное голосование должно было состояться при любой явке. На 23 мандата претендовали более 120 кандидатов в депутаты. Предвыборная кампания велась с использованием так называемых «чёрных» PR-технологий. Подкуп избирателей использовался и во время проведения избирательной кампании, и в день самих выборов. Во Владивостоке и пригороде за сто и более рублей людям предлагалось изменить решение голосовать за своего кандидата. Избирателям предлагали уже заполненные бюллетени. По данным Крайизбиркома, жалобы на нарушения в ходе голосования поступали по всем 23 округам<sup>2</sup>. Тем не менее, и эти выборы состоялись не по всем округам. В частности, избиратели округа №21 города Находки и избиратели Хасанского района так и не смогли делегировать своего представителя в Законодательное Собрание. Однако полномочный состав краевого парламента был сформирован. 21 июня состоялось первое заседание Законодательного Собрания, на котором был избран председатель ЗАКСа, им стал Сергей Сопчук – за его кандидатуру проголосовало 24 депутата.

Довыборы остальных депутатов Законодательного Собрания были назначены на 3 ноября. По информации Крайизбиркома, в Хасанском районе выборы состоялись – проголосовало 32,17% избирателей, а в Находке на избирательные пункты пришло всего 17,22% избирателей, (по закону «О выборах депутатов Думы Приморского края» необходимо не менее 20%).

Таким образом, попытка избирателей округа №21 города Находки выбрать своего представителя в Законодательное Собрание увенчалась успехом только с четвёртого раза – 30 марта 2003 года вместе с депутатами Находкинской городской Думы был избран представитель в ЗАКС.

Третий состав Законодательного Собрания Приморского края по своему социальному составу сильно отличался от предыдущих. Заметной становится тенденция к увеличению присутствия во власти бизнес-элиты и профессиональных политиков, что роднит ЗАКС со «старшим братом» - Государственной Думой. В краевом парламенте работали двадцать восемь предпринимателей, десять представителей среднего класса (профессиональных политиков и интеллигенции). Данная тенденция также характерна для практически всех регионов России. Так, исследование О.В. Гаман-Голутвиной «Самые влиятельные люди России»<sup>3</sup> указывает, что процент депутатов Законодательных собраний регионов, влия-

<sup>1</sup> Дарькин С.М., Князев С.Д. Порядок назначения выборов нуждается в совершенствовании// Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> Выборы в Приморье состоялись, несмотря на отсутствие избирателей на участках// Режим доступа: <http://www.strana.ru> [Дата обращения 15.05.2003 г.].

<sup>3</sup> Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России в зеркале экспертного опроса//Власть. 2004. № 5. С 5 – 10.

тельных в политике увеличился с 7,65 до 14,70% по сравнению с 2000 годом; процент депутатов среди лиц, влиятельных в экономике увеличился в три раза – с 2,6 до 8,2%. При анализе этих цифр заметными становятся две тенденции: с одной стороны, многие влиятельные в экономике люди стали депутатами Законодательных Собраний, а с другой, войдя в коридоры представительной власти в качестве политиков, региональные депутаты получают широкие возможности для влияния на экономические процессы.

Таким образом, анализ социального состава трех созывов представительного органа власти Приморского края позволяет выявить следующие тенденции. Снижение количества профессиональных чиновников происходит за счет уменьшения во втором и третьем составе ЗСПК количества представителей старой советской номенклатуры, что является общей для всего российского политического пространства тенденцией; наиболее сбалансированной по своему социальному составу была Дума второго созыва; резкое увеличение количества бизнесменов в составе парламента отражает общероссийскую тенденцию – толерантный к президенту и его политике бизнес занимает ключевые посты в представительных институтах; постепенное увеличение количества депутатов, работающих на постоянной основе позволяет сделать работу парламента более профессиональной; общий признак всех трех легислатур – минимальное количество женщин, что также подтверждает общероссийскую тенденцию, лишней раз доказывая, что федеральная и региональные легислатуры составляют единую систему.

