
РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ (на примере последнего Ленсовета и первых созывов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга)¹

А.Ю. Сунгуров
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Аннотация: В статье рассматриваются процессы становления нового регионального парламентаризма в последнем десятилетии XX – начале XXI века на примере Ленсовета XXI созыва, действовавшего в 1990–1993 годах и первых двух созывов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (1995–2003 гг.). Ленинградский (с сентября 1991 года – Санкт-Петербургский совет народных депутатов) был скорее попыткой реализовать на деле лозунг «Вся власть Советам», или органом власти, действующим в условиях чисто парламентской республики. Одновременно он стал важной школой парламентаризма, что позволило шестнадцати его бывшим депутатам, избранным в 1994 году депутатами Законодательного собрания Санкт-Петербурга первого созыва, стать основой успешной его деятельности, увенчавшейся разработкой и принятием хорошо сбалансированного Устава Санкт-Петербурга. Важной характеристикой деятельности первых двух созывов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга стало также отсутствие каких-либо доминирующих фракций в его составе.

Ключевые слова: Ленсовет, Законодательное Собрание, региональный парламентаризм.

Одним важных направлений государственного строительства в новой, и, как надеялись тогда многие, демократической России, было развитие института представительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне. И если становление российского парламента в виде двух палат Федерального собрания – Государственной Думы и Совета Федерации – привлекало внимание как российских, так и зарубежных исследователей [Бирюков, Сергеев 2004; Шейнис 2005; Ostrow 2000], то аналогичным процессам на уровне субъектов Российской Федерации было посвящено существенно меньше работ [Григорьева 2012; Девятярова, Шашкова 2013; Шестакова 2009].

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Политическая история петербургского парламентаризма», поддержанного Законодательным собранием Санкт-Петербурга.

Само понятие регионального парламентаризма подразумевает, что федеративное устройство страны является не фикцией, а реальностью, что субъекты РФ обладают не имитационной, а реальной самостоятельностью, пусть и в немногих, но четко очерченных тематических областях. Поэтому развитие регионального парламентаризма тесно связано с характером федеративного устройства, с уровнем самостоятельности субъектов РФ в принятии и реализации тех или иных решений [Стародубцев 2014; Медушевский 2017]. Соответственно, можно предположить, что динамика развития и (или) упадка регионального парламентаризма будет близкой к динамике реального федерализма.

В первом приближении можно считать, и это показано в целом ряде работ, что первое десятилетие новой, постсоветской России, было временем развития как федерализма в целом, так и регионального парламентаризма, которое носило при этом немонотонный характер – рост, точнее выстраивание институтов реальной федерации в 1990–1993 годы, в период формального полновластия Советов, и, с 1991 года – их конфликтное сосуществование в власти Президента РФ, закончившееся событиями октября 1993 года, и принятием новой Конституции РФ [Титков 2016; Туровский 2006]. Собственно говоря, о парламентаризме можно говорить только после принятия этой Конституции, в которой было впервые закреплено разделение властей при определенном приоритете президентской власти. 1994–1999 годы – процесс поиска конструктивного баланса как между федеральным центром и субъектами РФ, с одной стороны, так и между главами администраций и региональными ассамблеями, с другой.

Начиная с 2000 года начинается другой процесс – усиления моноцентризма на всех уровнях, сначала достаточно медленный и, в первое десятилетие, временами разнонаправленный, и затем все более ускоряющийся и поступательный. Как на федеральном, так и на региональном уровне выстраивается система с доминирующей партией в лице Единой России, фракции которой постепенно становятся доминирующими и в региональных парламентах, которые в большинстве своем перестают быть «местом для дискуссий». Иными словами, и для этого периода можно скорее говорить не о развитии, и о деволюции парламентаризма как на федеральном, так и на региональном уровне [Гельман 2017].

Вместе с тем случай Санкт-Петербурга имеет свою специфику, так как здесь региональный парламент – Законодательное Собрание сохранял большинство заложенных в Уставе города полномочий вплоть до конца 2021 года. Отметим, прежде всего, что сколь-нибудь системный анализ эволюции регионального парламентаризма для случая Санкт-Петербурга к настоящему времени фактически отсутствует – есть только отдельные публикации, посвященных конкретным направлениям деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Будко 2013; Горный 2013; Свита 2015].

Несмотря на то, что непосредственный предшественник Законодательного Собрания СПб – Ленсовет 21 созыва, избранный на весенних выборах 1990 года, работал всего менее четырех лет, его деятельности посвящено существенно больше публикаций, чем Законодательному Собранию Санкт-Петербурга, отмечающему в 2024 году свое тридцатилетие. Среди них и тексты депутатов Ленсовета, написанные «по горячим следам» [Белкин 1993], либо как разделы книг спустя некоторое время [Винников 1996], и цикл книг «Автобиография Петербургского горсовета» и другие книги издательства Александра Сазанова (тоже депутата Ленсовета) [Автобиография... 2005, 2011], и, наконец, защищенная в 2016 году кандидатская диссертация [Шевченко 2016]. Отметим сразу, что избранный весной 1990 года Ленсовет – Ленинградский городской совет народных депутатов, уже год с небольшим спустя, после возвращения городу его исторического имени, стал называться Петросоветом – Петербургским горсоветом, но для краткости мы будем использовать название Ленсовет для всего периода его деятельности.

Собственно говоря, для исправления этой ситуации Межрегиональной общественной организацией Гуманитарно-политологический центр «Стратегия» в 2023 и был задуман исследовательский проект «Политическая история Петербургского парламентаризма», который был поддержан Законодательным собранием Санкт-Петербурга (ЗС Санкт-Петербурга). В проект приглашены ведущие эксперты из различных университетов Санкт-Петербурга, участвуют в нем и студенты. Было решено, что источниками информации будут как официальные документы ЗС Санкт-Петербурга, материалы его сайта, так и интервью с депутатами различных созывов, журналистами, представителями общественных организаций и исполнительной власти, а также результаты социологических исследований и имеющиеся научные публикации.

Одной из целей исследования было (и остается) желание выяснить, в какой степени Ленсовет последнего, 21-го созыва, его опыт работы и сами депутаты повлияли на становление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Подчеркнем, что сам Ленсовет, конечно, ни коем случае не был парламентом по двум основным причинам. Прежде всего, Ленсовет работал, как сказал в своем интервью Юрий Кравцов, депутат Ленсовета и позже – первый председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, *«в условиях чисто парламентской республики. Совет все! Он самый главный! Это давало ему большие полномочия, и он ими пользовался. Он действительно видел себя как главный решающий орган, и так и реализовывал свои полномочия»*². В условиях исчезновения монопольной власти КПСС, которая раньше фактически управляла жизнью всей страны, те городские советы, в которых власть уже не принадлежала КПСС, обладали, по крайней мере, формально, полномочиями, и уже поэтому не могли быть парламентом, который возможен только в условиях реального разделения властей.

Второй причиной был количественный состав Ленсовета. *«Ленсовет состоял из большого числа, порядка четырехсот, депутатов, которые не просто никогда не занимались парламентской деятельностью в полном смысле этого слова, но даже никогда не видели, как это происходит, что это такое. Поэтому это было собрание людей, в большинстве своем искренне желающих сделать добрые, полезные для города дела, а с другой стороны, людей абсолютно некомпетентных в нормотворческой парламентской деятельности»*³. Процесс обучения азам этой деятельности занял почти все время работы Ленсовета. Ситуация немного изменилась в январе 1992 года, когда был избран Малый совет из 38 депутатов, Его избрали из своих рядов сами депутаты Ленсовета, которые уже имели какое-то представление о парламентской деятельности. По сути, Малый совет стал прототипом действующего на постоянной основе городского парламента. За первый год работы малый Совет провел 49 заседаний и принял решений больше, чем «большой» за 9 сессий.

При этом, будучи более профессиональным, Малый совет не отражал весь политический спектр Ленсовета. С этим, по-видимому, было связано то, что через два дня после появления Указа Президента РФ №1400 «О поэтапной конституционной реформе»

Малый Совет на заседании 23.09.93 г. принял решение, в котором оценил действия президента как государственный переворот, признал указы и распоряжения, подписанные Б.Н. Ельциным с 21.09.93 г. не имеющими юридической силы и не подлежащими исполнению на территории Санкт-Петербурга. При этом большинство депутатов Ленсовета имели другое мнение, и 8 октября это решение Малого совета было отменено тайным голосованием сессии Ленсовета.

² Интервью с Ю.А. Кравцовым, депутат Ленсовета и председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 1 созыва, член Совета Федерации РФ 1995–1998 гг., 25.01.2024.

³ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

Но решение Малого совета от 23 сентября уже сыграло свою роль и 22 декабря Указом президента № 2252 деятельность Санкт-Петербургского городского Совета народных депутатов прекращена, а исполнение его полномочий передано мэру Санкт-Петербурга, А.А. Собчаку. Ленсовет прекратил свое существование.

В 1994 году Санкт-Петербург существовал без представительной власти. А.А. Собчаком было подготовлено положение о Городском совете Санкт-Петербурга из 50 депутатов, которые собирались на сессии раз в неделю, причем все кроме председателя и двух его заместителей, должны были работать на общественной основе. На выборах весной 1994 года удалось избрать только половину депутатов, в остальных округах явка была ниже необходимых 25 процентов. 30 октября выборы состоялись почти во всех округах кроме одного. 14 декабря 1994 года состоялось первое заседание Собрания. По предложению депутата Леонида Романкова большинством голосов было решено переименовать Городское собрание в Законодательное собрание, чтобы подчеркнуть его право утверждать бюджет и принимать законы, обязательные к исполнению в Петербурге.

5 января спикером Законодательного собрания был избран Юрий Кравцов, который в Ленсовете возглавлял комиссию по вопросам законодательства. И началась конструктивная работа по подготовке и принятию необходимых для Санкт-Петербурга законов. Вот как описывает ситуацию депутат 1–3 и 6–7 созывов М.И. Амосов: *«Не было в первом созыве и, мне кажется, во втором, явного парламентского большинства, и, что существенно, не было парламентского большинства у губернатора. Поэтому бывали случаи, когда принимались законы, которые не нравились губернатору, и даже накладывалось вето, и это вето преодолевалось. И, соответственно, неоднократно отклонялись законопроекты, которые хотелось принять губернатору⁴».*

М.И. Амосов, как и Ю.А. Кравцов уже имели за своей спиной опыт Ленсовета, но были, конечно, депутаты, для которых парламентская работа была внове. Вот как описывает такую ситуацию Н.Л. Евдокимова, депутат 1–3 созывов ЗС Санкт-Петербурга: *«Для меня наиболее трудным, но и наиболее интересным был первый созыв. Я пришла в Законодательное собрание единственной женщиной, и на меня косо смотрели... Я пришла, что называется, абсолютно “голенькая”, без каких-либо знаний законодательства вообще. Я математикам преподавала программирование, и я поняла, что из среды, где была высококвалифицированным специалистом попала в ту среду, где все всё знают и за что-то там ругаются, а ты сидишь бестолковщина бестолковщиной... Это меня настолько не устроило, что я поняла, что хоть меня и выбрали председателем Комиссии по социальным вопросам, я вообще в этом ничего не понимаю и пошла учиться. Я сначала закончила годовичные курсы в Финэке, чтобы хотя бы понять, что такое бюджет и с чем его едят, а потом, в следующем созыве, уже и юрфак, и я теперь понимала, что такое законы, и попробуй со мной поспорить в юридическом направлении – я была уже на коне! Это было очень важно. Для меня первый созыв был мир познания, знакомства. Я ходила, как на праздник, на заседания, впитывала в себя то, что умные люди говорят, я пыталась это переосмыслить, что-то создавала»⁵.*

Первый созыв Законодательного Собрания Санкт-Петербурга имел, конечно, неоднородный состав. Наряду с депутатами, которые продолжали, по сути, свою деятельность как политики-реформаторы, начатую в Ленсовете, в его составе были и люди, выражающие интересы представительной власти, и крупные предприниматели – директора заводов, которые были заинтересованы в хороших отношениях с исполнительной властью, и лоббисты опреде-

⁴ Интервью с М.И. Амосовым, депутатом Ленсовета и депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 1–3 и 6–7 созывов, 6.02.2024.

⁵ Интервью с Н.Л. Евдокимовой, депутатом Законодательного собрания Санкт-Петербурга 1–3 созывов, 26.01.2024.

ленных видов бизнеса – например, строительного. Тем не менее, за четыре года работы ЗС СПб депутатам удалось принять целый ряд законов, составляющих нормативную основу государственной власти и местного самоуправления в Санкт-Петербурге, например, закон о системе органов государственной власти, закон об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге, основы законодательства о бюджетном процессе, вопросы распоряжения городским имуществом. И, как вершина нашей законодательной работы первого созыва ЗС Санкт-Петербурга – принятие Устава, в котором были чётко распределены полномочия законодательной и исполнительной власти.

Хотя все основные положения Устава города были разработаны совместной рабочей группой, сформированной на паритетных началах Законодательным собранием и Губернатором Санкт-Петербурга, по пять человек с каждой стороны, и работа эта проходила очень конструктивно⁶, а все основные положения Устава уже содержались в ранее принятых законах, принятие Устава Законодательным собранием большинством в две трети голосов вызвало сильное неудовольствие Губернатора. О причине два респондента, члены рабочей группы, говорят практически одинаково: *«Сначала он советовался, как что лучше делать, как голосовать на Совете Федерации. Был настроен на сотрудничество. Но его быстро сориентировали, сыграли на создании у него впечатления, что кто-то у него власть отнимает, что он самый главный и должен это подтвердить. Особенно старались всякие там товарищи банкиры и прочие московские, которые хотели абсолютной монополии»*⁷; *«Я думаю, что там просто были люди, которые злонамеренно объявили, объяснили губернатору, что это подрывает его власть. Хотя это абсолютно неправда, потому что это было почти все то, что было в том Законе [О системе органов государственной власти...]*⁸. В результате часть поправок, предложенных Губернатором, была все-таки принята, но было сделано все, чтобы Ю.А. Кравцов перестал быть спикером Законодательного собрания и не смог выиграть выборы в Законодательное собрание второго созыва 1999 года.

Важным фактором такой плодотворной работы первого созыва петербургского парламента было наличие в его составе из пятидесяти человек (точнее, изначально их было сорок девять, пятидесятого депутата избрали только в 1997 году) шестнадцати бывших депутатов Ленсовета, которые уже прошли серьезную школу пред-парламентской деятельности, и поэтому пользовались авторитетом у депутатов-новичков. Ежели к ним добавить одного депутата Ленинградского областного совета 1990 г. созыва, трех председателей и одного члена районных советов Ленинграда/Санкт-Петербурга, одного члена Верховного совета РФ и двух Народных депутатов СССР – то мы получим двадцать четыре человека с опытом депутатской работы в период 1990–1993 годов, то есть фактически половину состава ЗС Санкт-Петербурга.

Во втором созыве было избрано также много ярких и интересных личностей. Вот что пишет об этом другой респондент: *«Когда впервые попал в Законодательное Собрание, я стал активно интересоваться, кто это, что эти люди из себя представляют, кто они, и с большим удивлением обнаружил, что на тот период среди них было человек 10 докторов наук, профессоров, человек 20 кандидатов наук... Люди интересные, живые, эмоциональные, хорошо образованные, и помимо депутатов в законодательном собрании же работает еще много разных людей, которые депутатами не являются, ну во-первых это конечно служащие, государственные служащие Законодательного Собрания, но это еще и огромное количество экспертов и таких людей достаточно толковых, которые заинтересуются*

⁶ Интервью с Л.П. Романковым, депутатом Ленсовета и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 1–2 созывов, 18.02.2024.

⁷ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

⁸ Интервью с Л.П. Романковым.

политикой и деятельностью законодательного собрания, с которыми тоже поговорить бывает интересно и приятно»⁹. Отметим здесь, что как среди упомянутых здесь государственных служащих, прежде всего, среди помощников депутатов, так и среди экспертов, в тот период было также много бывших депутатов Ленсовета.

Законодательным собранием второго созыва были приняты закон о реестре собственности Санкт-Петербурга, закон о бюджетном процессе, закон о собственности Санкт-Петербурга, закон о ежегодном отчете губернатора перед законодательным собранием, закон об объявлении охраняемыми памятниками истории и культуры местного значения. Наконец, в мае 2000 года был принят Закон Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», а четыре месяца спустя Законодательным собранием Санкт-Петербурга избран первый состав Уставного суда в количестве семи судей, председателем стал декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета Н.М. Кропачев.

Во втором составе Законодательного собрания бывших депутатов Ленсовета было уже меньше – десять человек, к ним можно прибавить трех бывших председателей и одного члена райсоветов, и двух народных депутатов РФ и СССР – всего шестнадцать человек, то есть около трети. Правда, к ним можно уже вполне добавить еще тринадцать депутатов, уже имевших опыт депутатов ЗС Санкт-Петербург первого созыва., что составляет уже двадцать девять членов петербургского парламента, то есть около шестидесяти процентов депутатов имели опыт серьезной законодательной работы.

Завершая здесь тему роли депутатов Ленсовета в становлении петербургского парламентаризма, отметим, что они были представлены и во всех последующих созывах ЗС Санкт-Петербурга: в третьем созыве их было семеро, в четвертом – четыре, в пятом – три, в шестом – четверо и в седьмом – двое – М.И. Амосов и А.В. Шишлов. В седьмом, ныне (апрель 2024 г.) действующем созыве также представлены два депутата ЗС СПб первого созыва – это тот же М.И. Амосов и И.В. Высоцкий. При этом в седьмом созыве нет ни одного депутата, которые начинали свою депутатскую деятельность во втором и третьем созывах, два депутата, начинавшие в четвертом созыве, девять – в пятом и двенадцать – в шестом, предыдущем созыве. Мы видим, что как среди депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга по длительности их политической жизни в региональном парламенте выделяются как бывшие депутаты Ленсовета, так и другие депутаты первого созыва ЗС Санкт-Петербурга.

В этот период, в первые восемь лет деятельности Законодательного собрания, в нем не было ни одной доминирующей политической силы. Существовали скорее депутатские фракции, но это скорее были «группы по интересам» или предвыборные блоки, которые могли после успешных выборов быстро рассыпаться, как это было, например, с Блоком Юрия Болдырева, под флагом которого многие городские политики стали депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга второго созыва. Недолговечность таких фракций объяснялась разными причинами, например, в случае Блока Юрия Болдырева – это была жестко авторитарный стиль управления работой фракции ее лидера, который сам и не баллотировался в Законодательное собрание. Более подробно динамика фракций в петербургском парламенте описана в статье Михаила Горного [Горный 2013]. Естественным образом в нем стала складываться «про-губернаторская группа фракций», но она так и не стала доминирующей, возможно, потому что часть депутатов стала ориентироваться скорее на федеральное руководство страны, особенно после постепенного усиления там фигуры В.В. Путина. Уже на выборах 1999 года существовал «губернаторский список» кандидатов, поддерживаемых губернатором Санкт-Петербург, то в 2003 году, к нему

⁹ Интервью с М.Н. Бродским, депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 2 созыва, в дальнейшем – представителем Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном собрании Санкт-Петербурга, членом Правительства Санкт-Петербурга, а в 2017–2018 гг. – представителем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в Правительстве Санкт-Петербурга.

добавился и так называемый «полпредовский список» – список кандидатов, поддерживаемых Полномочным представителем Президента РФ в СЗ ФО. Существовала и третья группа, так называемых демократов, куда входили кандидаты от «Яблока», Союза правых сил и т. д. Именно поэтому период деятельности первых созывов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга можно считать временем полноценного развития петербургского парламентаризма.

Автобиография Петербургского горсовета... 2005. *Автобиография Петербургского горсовета (Ленсовета XXI созыва)*. – СПб.: Изд-во Александра Сазанова, Редакционно-издательская фирма «Роза мира». – 710 с.

Автобиография Петербургского горсовета... 2-й том. 2011. *Автобиография Петербургского горсовета. 2-й том*. – СПб.: Издательство Александра Сазанова. – 312 с.

Белкин А.А. 1993. От Ленсовета к Петросовету: июнь-сентябрь 1991 г. – *Вестник СПбГУ*. – Сер. 6. – № 2. – С. 75–82.

Бирюков Н.М., Сергеев В.М. 2004. *Становление институтов представительной власти в современной России*. – М.: Академ. Проект. – 544 с.

Будко Д.А., Макарин А.В. 2013. Политические практики взаимодействия органов региональной власти: опыт Санкт-Петербурга. – *Политическая экспертиза: Политэкс*. – Том 9. – № 4. – С. 195–206.

Винников А.Я. 1998. *Цена свободы*. – СПб.: Изд-во «Библиополис». – 656 с.

Гельман В.Я. 2017. Авторитарная модернизация в России – миссия невыполнима? – *Мир России*. – Т. 26. – № 2. – С. 38–61.

Горный М.Б. 2013. Политические фракции в парламенте Санкт-Петербурга: история их становления и развития. – *Политическая экспертиза: Политэкс*. – Т. 9. – № 3. – С. 91–106.

Григорьева М.В. 2012. Плюральная составляющая российских региональных законодательных собраний. – *Полития*. – № 1 (64). – С. 124–131.

Девятярова А.И., Шашкова Я.Ю. 2013. *Региональный парламентаризм в Западной Сибири (1990–2000-е годы): сравнительный анализ*. Монография. – Барнаул: Изд-во «Сипресс». – 196 с.

Кашина М.А. 2020. Женщины в российских парламентах: перейдет ли количество в качество? Кейс законодательного собрания Санкт-Петербурга. – *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. – № 54. – С. 238–251.

Керимов А.А. 2019. Парламентаризм в современной России: особенности и проблемы реализации. – *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. – № 48. – С. 145–153.

Медушевский А.Н. 2017. Модель для сборки: российский федерализм XX – начала XXI века в поисках идентичности. Часть 2. – *Сравнительное Конституционное Обозрение*. – № 3 (118). – С. 12–26.

Свита Е.В. 2015. Информационная открытость представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга). – *Управленческое консультирование*. – Т. 3. – С. 205–210.

Стародубцев А.В. 2014. *Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России*. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. – 196 с.

Титков А.С. 2016. Индекс демократии для регионов России: динамика 1990-х – 2010-х годов. – *Вестник Пермского университета. Серия Политология*. – № 2. – С. 83–106.

Туровский Р.Ф. 2006. *Политическая регионалистика*. – М.: ИД ГУ-ВШЭ.

Чирикова А.Е. 2005. Региональные парламенты: ресурсный потенциал и неформальные правила политической игры. – *Власть и элиты в российской трансформации: Сб. научных статей.* / под ред. А.В. Дуки. – СПб: Интерсоцис. – С. 194–222.

Шевченко Д.В. 2016. *Ленсовет – Петросовет XXI созыва: образование и деятельность, 1990–1993 гг.*: автореферат дис.... кандидата исторических наук: 07.00.02 / С.-Петерб. гос. ун-т. – Санкт-Петербург. – 22 с.

Шейнис В.Л. 2005. *Взлет и падение парламента. Переломные годы в Российской политике (1985–1993).* – Т. 1 – М. – 703 с.; Т. 2. – М. – 771 с.

Ostrow J.M. 2000. *Comparing Post-Soviet Legislatures: a theory of institutional design and political conflict.* – Ohio State University.