



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
“ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ”»
Факультет социальных наук
Департамент политической науки

Гиакаглини Ферраро Джуниор Висенте

**Эволюция политических систем Бразилии и России (1990-е – 2015 гг.):
Отношения между ветвями и уровнями власти**

Выпускная квалификационная работа по направлению подготовки магистра
41.04.04 Политология
студента группы № 741
(образовательная программа «Прикладная политология»)

Рецензент

Преподаватель

И.М. Локшин

Научный руководитель

Профессор

Б.И. Макаренко

Москва 2015



THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION
FEDERAL STATE AUTONOMOUS EDUCATIONAL INSTITUTION OF
HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS
Faculty of Social Sciences
Department of Political Science

Vicente Giaccaglini Ferraro Junior

**EVOLUTION OF POLITICAL SYSTEMS IN BRAZIL AND RUSSIA (1990 – 2015):
THE RELATIONS BETWEEN BRANCHES AND LEVELS OF GOVERNMENT**

Master's degree qualification work in the field of:

41.04.04 Political Science

Of the Student from the Group Nr. 741

(Educational Programme «Applied Political Science»)

Reviewer

Professor

I.M. Lokshin

Scientific Supervisor

Professor

B.I. Makarenko

MOSCOW, 2015

Оглавление

| | |
|--|-----|
| Введение | 3 |
| Глава 1 - Теоретическое обоснование | 8 |
| 1.1 Вето-игроки | 8 |
| 1.2 Президентализм | 10 |
| 1.3 Федерализм | 15 |
| Глава 2 – Отношения между ветвями власти | 24 |
| 2.1 Формирование исполнительной и законодательной властей: влияние избирательной и партийной систем | 24 |
| 2.2 Соотношение институциональных полномочий исполнительной и законодательной власти | 40 |
| 2.3 Эволюция взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей по созывам | 58 |
| Глава 3 – Отношения между уровнями власти | 90 |
| 3.1 Взаимодействие уровней власти в России | 90 |
| 3.1.1 Конституционные основы | 91 |
| 3.1.2 Временные рамки | 95 |
| 3.2 Отношения между уровнями власти в Бразилии | 121 |
| 3.2.1 Конституционные основы | 121 |
| 3.2.2 Временные рамки | 126 |
| 3.3 Предварительные выводы | 151 |
| 3.3.1 Основные сходства | 151 |
| 3.3.2 Основные различия | 161 |
| Заключение | 171 |
| Список использованных источников и литературы | 178 |

Введение

Отношения между ветвями и уровнями власти являются важными показателями политического развития определенного государства в целом и уровня его демократичности в частности. С помощью их анализа можно узнать, как действует или нарушается так называемая система «сдержек и противовесов», а также какие акторы и институты являются настоящими вето-игроками в политической системе.

В России, как и в Бразилии, процесс демократизации начался в середине 1980-х гг., в период «перестройки» в СССР и с проведением президентских выборов в Бразилии, знаменующих конец двадцатилетней военной диктатуры.

Несмотря на то, что обе страны выбрали федеративное устройство и систему с всенародно избираемым и институционально сильным президентом, существующие на данный момент отношения между исполнительной и законодательной ветвями, а также между уровнями власти, сильно различаются. Ведущие исследователи¹ утверждают, что президенциализм и смешанная система с сильным президентом являются неустойчивыми формами государственного правления. Тем не менее, по разным причинам и Россия, и Бразилия на сегодняшний день показывают высокий уровень институциональной стабильности. Принимая во внимание эти **проблемы**, данная работа посвящена ответам на следующие **исследовательские вопросы**:

- Каковы сходства и различия в отношениях между исполнительной и законодательной ветвями на федеральном уровне, и в отношениях между центром и регионами в России и Бразилии?

- Каковы институциональные факторы, способствующие высокому уровню политической стабильности в этих странах?

¹ Lijphart, Arend. Parliamentary vs. presidential government. Oxford; Oxford University Press, 1992. Linz, Juan J. "The perils of presidentialism". Journal of Democracy, 1990. PP. 51-69.

Объектом исследования являются исполнительная и законодательная ветви власти на федеральном уровне, а также центральный и региональный уровни власти. Его **предметом** – отношения между исполнительной и законодательной ветвями на федеральном уровне и взаимодействия между центральным и региональным уровнями власти.

Целью работы является выявление сходств и различий между Россией и Бразилией в данных отношениях, а также институциональных факторов, оказывающих влияние на политическую стабильность в России и Бразилии.

Для достижения поставленной цели были определены следующие **задачи**:

- проанализировать систему формирования парламента под воздействием избирательной и партийной систем;
- рассмотреть полномочия президента и парламента, а также разграничение конституционных предметов ведения уровней власти;
- рассмотреть взаимоотношения исполнительной и законодательной ветвей власти по нескольким созывам нижней палаты, а также между центральными и региональными органами власти по временным промежуткам;
- сравнить российскую и бразильскую политическую систему с точки зрения этих отношений.

Методологический подход, примененный в данной работе, заключается в «нормативном институционализме», согласно которому нормы и формальные правила обуславливают поведения акторов, действующих в рамках политических институтов². В основном, их поведение зависит от ситуации, переживаемой акторами, от их идентичности (социальной роли) в данной ситуации и от рассмотрения ими правил, ограничивающих рамки действия в определенном контексте. Актуальной для темы оказались модель

² Stepan, Alfred. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of democracy. – 1999. – Vol. 10, № 4. – p. 19–34.

Шугарта-Кэри³ по соотношению институциональных полномочий президента, оценки Алфреда Степана⁴ по уровню «ограничения населения» (*demos-constraining*) федеральными институтами, и понятие «вето-игрока», разработанное Джорджем Цебелисом⁵.

Главным образом, были использованы следующие **методы**:

- Кейс-стади;
- Контент-анализ (рассмотрение конституций и законодательных актов);
- Статистический анализ данных, в том числе результатов выборов, эволюции партийной системы по созывам, эффективного числа партий, формирования коалиций, количества принятых законов, числа госслужащих уровней власти, распределения госбюджета.

В качестве **операционализации** для начала исследования были установлены моменты принятия конституции, 1988 г. в Бразилии и 1993 г. в России. Тем не менее, для изучения данного процесса был необходим анализ нескольких институциональных изменений, используемый ранее.

Кроме того, в разделе, где анализируются отношения между ветвями власти, рассматривалась, в основном, нижняя палата, являющаяся первичным местом законотворчества. Верхняя палата была проанализирована частично во второй главе и частично в разделе «Отношения между уровнями власти». Поскольку федеративные отношения связаны с отношениями между ветвями власти, в некоторых частях третьей главы они были снова рассмотрены, но несколько иначе. Судебной ветви и местному уровню власти не посвящалась отдельная глава, но они анализируются в контексте изменений, влияющих на отношения между прочими ветвями и уровнями власти.

³ Shugart M and Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

⁴ Stepan. Idem, 1999.

⁵ Tsebelis, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 12, nº 34. 1997.

Гипотеза исследования заключается в том, что конкурентоспособность и специфика партийной системы, а также объем разграничения политических полномочий конституцией способствовали формированию в Бразилии горизонтальных (сбалансированных) отношений между ветвями и уровнями власти, а в России – вертикальных. Политическая стабильность в Бразилии связана, в первую очередь, с распределением властных ресурсов между основными вето-игроками, в то время как в России она опирается на иерархизацию политической системы.

Структура данной работы представляет собой введение, три главы, заключение, список литературы и приложения. В первой главе анализируются такие понятия, как «вето-игроки», «президециализм» и «федерализм». Во второй главе рассматриваются отношения между ветвями власти, в том числе партийная и избирательная системы, соотношение сил полномочий президента и парламента, а также основные этапы каждого созыва Государственной думы РФ и Палаты депутатов Бразилии в период с начала 1990-х гг. по 2015 г. Третья глава посвящена отношениям между уровнями власти, включая конституционные основы федеративной системы, разграничение полномочий между центром и регионами и выделение основных институциональных изменений по временным рамкам. В конце каждой главы представлены предварительные выводы. В заключении подводятся итоги на основе выявления главных сходств и различий между Россией и Бразилией в отношениях между ветвями и уровнями власти, а также факторов, способствующих их институциональной стабильности.

Основные **выводы** заключаются в том, что высокое количество вето-игроков при весьма раздробленной партийной системе и широкий охват *polity*, *politics* и *policies* конституцией Бразилии породили систему горизонтальных и вертикальных «сдержек и противовесов», обеспечивающую сбалансированные отношения между ветвями и уровнями власти. В то же время, в России централизация партийной системы и

отсутствие важных институционально структурных правил (*polity*) в конституции способствовали снижению числа вето-игроков и складыванию «вертикали власти». Институциональная стабильность в Бразилии опирается на формирование правящих партийных коалиций и, соответственно, на распределение властных ресурсов между партиями, участвующими в них. В свою очередь, в России стабильность опирается на иерархическую взаимосвязь политических институтов.

Наконец, следует отметить **научную и политическую актуальность** данного исследования. Анализ политической системы Бразилии и России может внести существенный вклад в изучение президенциализма и федерализма, особенно с учетом исторических особенностей этих стран и их культурной и региональной разнородности. В России наблюдается заметный растущий научный интерес к политике стран Латинской Америки и, в частности, Бразилии. В свою очередь, в Бразилии и в других странах Латинской Америки также растет научный спрос на исследования по России и странам постсоветского пространства. Однако языковой барьер и недостаток контактов между исследователями обеих стран препятствуют обмену информацией и развитию данных исследований. Кроме того, экономические и политические отношения между Россией и Бразилией активно развиваются – обе страны являются членами объединения БРИКС, председательство которого в 2015 году Россия приняла на себя вслед за Бразилией – но при этом госслужащие, участвующие в принятии решений, о политических и социальных особенностях партнерской страны знают не много. С помощью данной работы мы надеемся внести соответствующий вклад в развитие этих отношений, в частности увеличить взаимопонимание между учеными и госслужащими обеих стран.

Глава 1 - Теоретическое обоснование

Тема отношений между ветвями и уровнями власти непосредственно связана с такими понятиями, как «вето-игроки», «президентализм» и «федерализм» – весьма актуальные для теории представительной демократии. Разделение политической власти на горизонтальном и вертикальном уровне направлено на создание системы «сдержек и противовесов», способствующей предотвращению произвола власти и, следовательно, на обеспечение более высокого уровня демократичности. С целью осуществления данной задачи, президентализм и федерализм наделяют полномочиями разных игроков для участия в принятии политических решений. Далее будет рассматриваться каждый из этих концептов и их взаимосвязь.

1.1 Вето-игроки

Понятие «вето-игроки» является центральным для анализа президенталистских и федеративных государств. С точки зрения Джорджа Цебелиуса⁶ «вето-игрок» (*veto-player*) – это индивидуальный или коллективный актер, согласование с которым необходимо для принятия политических решений, особенно для внесения изменений в статус-кво. Основы данного понятия лежат в положении о «сдержках и противовесах», введенном в конституцию США и в классические конституционные тексты конца XVIII в.

Монтескье⁷ отстаивал создание двухпалатной системы, утверждая, что во всех государствах есть люди, «благополучные» по роду, и, поскольку они

⁶ Tsebelis, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 12, nº 34. 1997. P.9.

⁷ Montesquieu. *The Spirit of Laws*. Tradução e compilação de A. NI. Cohler e H. S. Stone. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

являются меньшинством, предоставление равномерных голосов всем гражданам может привести к ущемлению их прав большинством. Поэтому создание верхней палаты, представляющей интересы меньшинств более равномерно с большинством может предотвратить данную ситуацию. По словам американских федералистов XVIII в. Хэмильтона, Джей и Мэдисона⁸, необходимо «определить структуру власти таким образом, чтобы все ее отдельные части могли сдерживать друг друга в своих соответствующих местах». В обоих примерах речь идет о создании институциональных «вето-игроков». Монтескье обосновал формирование верхней палаты как способ защиты прав экономических элит, тем не менее, сегодня этот институт используется для защиты различных политических групп – в основном, территориальных и этнических – в федеративных устройствах.

Помимо институциональных вето-игроков, Цебелиус⁹ отмечает наличие так называемых «партийных вето-игроков», которые в сочетании с первыми устанавливают реальный баланс сил между политическими акторами. Роль данных игроков зависит от характеристик партийных и избирательных систем. Если политическая система предусматривает наличие сильных институциональных игроков, но при этом партийная система является довольно централизованной, количество реальных вето-игроков резко уменьшается. Если наоборот, система децентрализованная, то для принятия политических решений необходимо согласование между разными партиями, участвующими в одной коалиции, поэтому количество вето-игроков увеличивается. Во многих странах, перед тем, как законопроекты вносятся в Конгресс, партии, участвующие в коалиции большинства, его обсуждают – они являются настоящими вето-игроками. По этим причинам можно сделать выводы о том, что количество реальных игроков зависит не только от таких структурных составляющих, как институты и партийная

⁸ Hamilton, Alexander; JAY, John; e Madison, James . (s/d), Os Federalistas. In: "Os Pensadores" ng 29, da Abril Cultural (N.E.). O Federalista N.51.

⁹ Tsebelis, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 12, nº 34. 1997. P.3.

система, но также от временных факторов – избирательных результатов, формирования партийных коалиций, партийной дисциплины и схожих установок политических партий по определенному вопросу.

Во многих политических системах существуют ряд «внешних» вето-игроков. В зависимости от страны и от темы, вызывающей политическую дискуссию, различные акторы могут выполнять роль «вето-игрока», в том числе: армия и силовые структуры, рабочие союзы, ассоциации предпринимателей, крупный бизнес и олигархи, НКО, СМИ, религиозные организации, семейные кланы и тд.

1.2 Президентализм

Формально, по типологии Шугарта-Кэри¹⁰, Бразилия является президентской республикой, а Россия – президентско-парламентской. Однако, мы полагаем, что применение к обеим странам понятия «президентализм» оправданно: и в Бразилии, и в России президенты избираются всенародно и наделены широкими полномочиями, в т.ч. играют значимую роль в законотворческом процессе. Как показано ниже, в второй главе работы, в России реальные полномочия президента шире, чем предполагают формальные правила разделения властей, а в Бразилии, по мнению исследователей¹¹ – широта полномочий парламента и дробность партийной системы сближают президентский режим с парламентским.

Цебелис¹² утверждает, что при президентализме преобладают институциональные вето-игроки, а при парламентаризме – партийные. Данная разница объясняется тем, что в последнем случае исполнительная

¹⁰ Shugart M. and Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

¹¹ Limongi, Fernando. *Presidencialismo e Governo de Coalizão*. In: *Reforma Política no Brasil*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006.

¹² Tsebelis, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 12, nº 34. 1997.

власть порождается законодательной, и поэтому нельзя предполагать, что эти ветви относятся к разным вето-игрокам. С другой стороны, тот факт, что выживание исполнительной власти опирается во многих случаях на коалицию различных партий, придает больше веса партийным игрокам. Такие соображения не соответствуют системам, в которых присутствует доминантная партия.

Несмотря на то, что при президентализме исполнительная власть формируется независимо от законодательной, полномочия президента как вето-игрока могут быть существенно ограничены. В некоторых странах вето президента относительно законопроекта может быть преодолено простым большинством. Для того, чтобы оценивать его институциональные полномочия, Шугарт и Кэрри разработали модель, измеряющую девять параметров, а именно: президентское вето, указное право, полномочия в бюджетном процессе, право законодательной инициативы, инициативу проведения референдумов, формирование кабинета, отставку кабинета президентом, выражение недоверия парламенту и роспуск парламента. Для измерения этих полномочий используется шкала от «0» до «8», где «8» означает чрезмерно сильного президента, а «0» – слабого. Авторы пришли к выводу, что сильный президентализм (включая законодательные и незаконодательные полномочия) могут привести к развалу политического режима. В наблюдаемой выборке было выявлено, что развал произошел только в 23,5% режимах, в которых президент обладает слабыми законодательными полномочиями. В то же время данный неуспех охватил 40% режимов сильного президентализма¹³. По этим причинам Шугарт и Кэрри не считают сам по себе президентализм малоустойчивым, но только тот президентализм, при котором президент является сильным вето-игроком в законодательной сфере.

¹³ Shugart M and Carey J. Idem. 1992. PP. 154-158.

Арендт Лейпхарт ¹⁴ полагает, что президентализм является значительно менее устойчивым и консенсуальным, чем парламентская система. У него есть три основных минуса: (1) всенародное избрание двух отдельных ветвей власти порождает двойную легитимность – то есть, двух сильных вето-игроков; (2) существует риск конфликта между ними при отсутствии абсолютного большинства мандатов партии президента; (3) широкие полномочия исполнительной власти – в том числе право издания указов и ветоирования законодательных актов, принятых парламентом – приводят к дисбалансу отношений. Помимо этого, в парламентской системе затяжные конфликты могут решаться с помощью роспуска парламента или вотума недоверия правительству. В большинстве президентских стран эти механизмы решения конфликтов отсутствуют – мажоритаризм преобладает над консенсуализмом.

По мнению Хуана Линца ¹⁵, схожему с Лейпхартом, президентализм представляет собой неустойчивую систему по следующим причинам. Во-первых, возникает вопрос о том, кто полнее представляет интересы народа – президент или парламент. И тот, и другой избираются народом и могут мобилизовать свои электораты при наличии политического конфликта. Во-вторых, в отличие от президентализма, парламентаризм придает гибкий и динамичный характер политическим процессам. Изменения расклада сил в парламенте могут незамедлительно привести к изменениям в правительстве, а при президентализме необходимо ждать до конца срока (обычно четыре года). В-третьих, при президентализме преобладает «игра с нулевой суммой», т.е. тот, кто выигрывает, получает всё – оппозиция вынуждена ждать следующих выборов. В-четвертых, с учетом медианного избирателя, парламентаризм предотвращает опасность того, что радикальные силы займут позиции в исполнительной власти. И, наконец, при президентализме

¹⁴ Lijphart A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

¹⁵ Linz, Juan J. "The perils of presidentialism". *Journal of Democracy*, 1990. PP. 51-69.

отсутствует роль «модератора», способствующего урегулированию конфликтов между ветвями власти. Чаще всего конфликты регулируются с помощью «невыборных» институтов – органов судебной власти или армии. Следует упомянуть, что при президентализме также существует риск конфликта между двумя ролями президента – лидером всей нации и лидером своей партии. В случае обострения противоречий в обществе, между этими ролями возникает конфликт, как в случае Альенде в Чили.

Суarez¹⁶ утверждает, что президентализм лучше всего действует, когда имеют место два условия: (I) у партии президента есть большинство в парламенте, и (II) идеологические разногласия между президентом и оппозицией не носят антагонистического характера. Первое условие может осуществляться в двухпартийной системе, но реже встречается в многопартийной. Более того, сочетание сильного президента и преобладание его партии в законодательном собрании может разрушить существующие «сдержки и противовесы» и вытеснить самых главных вето-игроков. Стабильность президентализма в Коста-Рике, например, связана с тем, что партия президента часто получала большинство мандатов в парламенте. Примером второго условия можно назвать США. В силу возникающих экономических кризисов, особенно в развивающихся странах, достичь данного уровня идеологического сходства довольно непросто.

С точки зрения Скотта Майнварига¹⁷, многопартийный президентализм имеют больше вероятности зайти в тупик, в связи с тем, что получение большинства голосов одной партией практически невозможно – преобладают миноритарные правительства. В отличие от парламентаризма, при котором отсутствие поддержки исполнительной власти может привести к ее отставке и, соответственно, к формированию новой мажоритарной

¹⁶ Suárez, Waldino. 1982. "El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno." *Revista de Estudios Políticos* 29, pp. 109-144.

¹⁷ Mainwaring, Scott. *Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil* [Электронный ресурс]. In: *Lua Nova* no.28-29 São Paulo Apr. 1993. URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100003&script=sci_arttext (дата обращения: 18.01.2015).

коалиции, в президентализме конфликтные отношения могут длиться до окончания срока полномочий президента. По словам Майнварига, *«не существуют механизмов для смены президента, утратившего поддержку, со стороны законодательной власти. Вполне возможно, что президент потеряет поддержку Конгресса сразу после начала срока своих полномочий [...] отсутствуют игроки, способные к урегулированию данной обстановки в рамках демократии. Во многих случаях переворот представляется единственным способом отстранения президента, утратившего поддержку. Применение данного механизма, чтобы избавиться от президента, может привести к собственному развалу существующего режима».*

Приверженцы президентализма подчеркивают, что данная система больше всего создает сдержки и противовесы, предусмотренные в теории разделения власти Монтескье – при парламентаризме четких разделений между исполнительной и законодательной ветвями фактически не существуют. Еще одно важное различие – это то, что парламентаризм приводит к более высоким расходам и к нацеленности на решение краткосрочных вопросов¹⁸. Причина данного положения заключается в том, что премьер-министр вынужден избегать любого сокращения государственного бюджета. Если он сократит бюджет, например, с целью страхования от будущих экономических потрясений, он может вызвать недовольство у депутатов своей коалиции и, в результате, получить голос недоверия. В свою очередь, президент не подвергается подобным рискам, так как его институциональные полномочия не зависят от поддержки со стороны Парламента, и его мандат завершается в установленный конституцией срок.

¹⁸ Almeida, Alberto Carlos. A crise europeia e o regime de governo // Valor Econômico [Электронный ресурс]. 18.11.2011. URL: http://www.albino.adv.br/clp_interna.php?id=9882 (дата обращения: 10.11.2014).

1.3 Федерализм

Возвращаясь к соображениям Монтескье и Мэдисона по поводу необходимости разделения властей и повышения уровня представительности меньшинств, важно рассмотреть понятие «федерализм». Во многих федеративных странах наделение различных регионов полномочиями вето-игроков способствует принятию консенсуальных решений на центральном уровне и избежанию преобладания одной мажоритарной группы (этнической или территориальной) над другими. При этом, автономия регионов в ведении нескольких тем может способствовать улучшению качества управления.

Роберт Даль¹⁹ считает, что только при демократическом режиме возможно сформировать относительно автономные конституционные, законодательные и судебные системы, необходимые для федеративных отношений. Федерализм выполняет роль, конституционно ограничивающую Центральную власть и (большинство) граждан полиса – это так называемый *«demos-constraining»*.

По определению Даля²⁰, *«федерализм является системой, при которой несколько тем подлежат исключительно ведению территориальных составляющих (штатов, областей, провинций) и конституционно не подчиняются волеизъявлению Центра. В то же время, другие темы находятся в ведении Центра вне зависимости от усмотрения регионов»*. Второй фактор, ограничивающий демос – это наличие горизонтальных и вертикальных сдержек и противовесов Центральной власти, чаще всего воплощающихся через двухпалатную систему. При равномерном территориальном представительстве в верхней палате наблюдается нарушение принципа равномерности голоса (один человек – один голос). В связи с дисбалансом числа населения между регионами, в некоторых странах

¹⁹ Dahl, Robert A. "Federalism and the Democratic Process", in Democracy, Identity and Equality. Oslo, Norwegian University Press, 1986, pp. 114-126.

²⁰ Dahl, Robert A. Idem, 1986. P.114.

голос в одном малонаселенном регионе может превышать в сто раз голос в многонаселенном регионе – то есть два региона представлены равномерно, но при этом число населения одного превышает в сто раз число населения другого. Третий существенный фактор – это затруднение при внесении изменений в конституцию. Чем больше конституционных предметов подлежат ведению разных уровней власти, тем сложнее внести изменения. В этом случае можно утверждать, что настоящие поколения ограничивают рамки действий будущих, ведь, даже если подавляющее большинство будущих проявит интерес к изменениям, они будут вынуждены сформировать чрезмерно большие мажоритарные коалиции – минимальное меньшинство является сильным вето-игроком, подрывающим качество демократии и управления. По словам Даля, поскольку конституции в федеративных государствах более сложны, федеральные суды выполняют более активную роль, чем в унитарных.

Уильям Райкер²¹ также считает, что федерализм помогает меньшинству за счет ограничения большинства (популизма). Тем не менее, данное большинство предпочитает обеспечивать эту систему, так как трансакционные издержки, возникающие при избавлении от федерализма, могут быть очень высокими. Приведя пример США, Райкер утверждает, что федерализм не обязательно приводит к повышению уровня демократичности или к защите личных прав: благодаря ему белокожее население южных регионов получило значимые преимущества для лишения темнокожего населения социальных и политических прав до 1960 г., а в современной политике миноритарные бизнес-группы защищают свои интересы от левонастроенной (*liberal*) федеральной бюрократии. С точки зрения Райкера, федерализм является скорее политическим явлением, чем экономическим – Европейское экономическое сообщество не могло бы развиваться при

²¹ Riker. Federalism, in Handbook of Political Science. In Handbook of Political Science, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5, 1975.

отсутствии внешней угрозы. Однако укрупнение Евросоюза после распада СССР (самая большая «угроза») поставила под сомнение данное соображение.

Райкер определяет федерализм как *«политическую организацию, в которой несколько сфер управления разделяются между региональными и центральными властями, соответственно, принимающими окончательные решения»*²². Федерализм также делится на минимальный (децентрализованный) и максимальный (сверхцентрализованный). Основное различие между ними заключается в том, что в первом рамки сфер, в которых центральная власть может принимать решения без необходимости одобрения субъектов федерации, весьма ограничены, в то время, как в последнем они довольно широкие.

Сверхцентрализованный федерализм может привести к подрыванию автономии уровней власти. Чаще всего данное явление сопровождается централизацией партийной системы. Из-за этого, Райкер предполагает, что для оценки уровня федерализма, необходимо измерить уровень партийной централизации, в основном, с помощью двух критериев: (1) преобладание партии, управляющей Центром в региональных структурах власти; (2) уровень партийной дисциплины. Партийная централизация в СССР, Югославии и Мексике превратила федеративную систему в фактически недееспособный институт. Разграничение уровней власти в США больше опирается на высокую регионализацию политических партий, чем на разграничение конституционных полномочий. Следует упомянуть, что данный критерий похож на идею Суареза²³ о том, что преобладание партии президента в парламенте при президентализме может принести

²² Riker. Federalism, in Handbook of Political Science. In Handbook of Political Science, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5, 1975. p. 101.

²³ Suárez, Waldino. "El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno." Revista de Estudios Políticos 29, 1982. pp. 109-144.

значительный ущерб разделению власти и, соответственно, снизить количество вето-игроков, участвующих в принятии решений.

На последних стадиях Райкер заявил, что при изучении политической системы важно рассмотреть политическую культуру, экономику и «реальные силы», стоящие за всеми структурами. Конституция и федерализм незначительно влияют на принятие решений. По его словам, *«в федеративных странах чаще всего правительству необходимо показать, что оно обладает законной властью, чтобы делать то, что оно хочет. Но, естественно, если оно захочет что-то сделать, у него всегда будет для этого власть. Правосудие юристов, в основном конституционалистов, немного сложнее, чем в унитарных системах. Но кроме этого, нет особых различий»*²⁴. Критическим мнением также обладает Элейзар: *«Во многих отношениях жизнеспособность федеративных систем прямым образом соотносится со степенью их внедрения в гражданское общество. Наложение федеративных структур на общество, не настроенное таким образом на федеративные отношения, редко имеет успех в создании истинных федеративных систем»*²⁵. В противовес Райкеру, Алфред Степан утверждает, что институты федерализма имеют важное значение. Он приводит пример Бразилии во второй половине 1990-х гг.: даже когда президент Кардозу попытался внести необходимые изменения в политическую систему с массовой поддержкой населения, институциональные структуры его сильно ограничили. Группе сенаторов, представляющих меньше 9% электората удалось заблокировать попытки реформ²⁶.

Для того, чтобы анализировать различные федеративные системы, Степан разработал методологию, располагающую различные страны в

²⁴ Riker. Idem, 1975. P.144.

²⁵ Elazar, D.J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Essex, 1991.

²⁶ Stepan, Alfred. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of democracy. – 1999. – Vol. 10, № 4. – P. 11.

диапазоне между двумя полюсами: (1) институционально ограничивающий волеизъявление большинства для защиты интересов меньшинства (*demos-constraining*); и (2) институционально не ограничивающий интересы большинства, подчеркивающий приоритет интересов нации над ее составными частями (*demos-enabling*). Для осуществления классификации, были определены следующие параметры²⁷:

(I) Уровень сверхпредставительства регионов в территориальной палате. В некоторых странах число населения одних регионов намного превышает число других, а при этом все регионы наделяются одинаковым весом (количеством мандатов) в верхней палате. В этом случае речь идет о системе, сильно ограничивающей волеизъявление большинства (*demos-constraining*);

(II) Полномочия территориальной палаты. В некоторых федеративных системах верхняя палата активно участвует в законодательном процессе и обладает исключительными правами в назначении высоких чиновников и судей (*demos-constraining*), а в других ее роль ограничивается рассмотрением федеративных вопросов (*demos-enabling*);

(III) Конституционные предметы ведения регионов. В некоторых странах регионы обладают большими полномочиями, причем не только в обсуждении *polity*, но также *politics* и *policies*, а в других – незначительными.

(IV) Уровень национализации партийной системы. Наличие национальных партий с влиятельными представительными структурами может выполнять централизирующую роль и способствовать формированию мажоритарных коалиций.

По этим параметрам Степан отметил Бразилию и США как самые ограничивающие волеизъявление большинства (*demos-constraining*), а Германию как не ограничивающую интересы большинства (*demos-enabling*).

²⁷ Stepan, Alfred. Idem, 1999. PP.12-20.

Еще одна возможная классификация - это разделение между федерализмом по типу «объединившиеся» (*coming together*), при котором отдельные государства объединяются, передавая часть суверенных прав федерации (пример США, Швейцарии и Германии); федерализмом по типу «удерживающиеся вместе» (*holding together*), формирование которого опирается на децентрализацию и федерализацию унитарного государства (пример России и Бразилии); и федерализмом по типу «собранные вместе» (*putting together*), при которой центральная власть использует давление и принуждает регионы оставаться "вместе" (пример Югославии накануне распада). Наконец, Степан отличает симметричный федерализм, преобладающий, в основном, в мононациональных государствах (США, Аргентина, Бразилия), от асимметричного, характерного для многонациональных государств (Бельгия, Канада, Россия).

По мнению Степана, консолидация демократической системы зависит от трех ценностей – свобода, равенство и эффективность. Первая относится к защите личных прав с помощью правового государства; вторая – к политическому равенству (один гражданин – один голос); а третья – к качеству управлению. «Демократы не должны создавать институты, усложняющие эффективность»²⁸. Как было показано, при федерализме, чрезмерно ограничивающем волеизъявление большинства, законодатели, представляющие менее 10 процентов электората могут оказаться активными вето-игроками. Поскольку они обладают квази-монополией, они могут пытаться извлечь пользу из данного положения (*rent-seeking rewards*) и, соответственно, приносить ущерб эффективности управления. Если граждане осознают, что политические меры популярного правительства блокируются собственными демократическими институтами (сильный *demos-constraining*), общественная поддержка использования таких институтов, как

²⁸ Stepan, Alfred. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of democracy. – 1999. – Vol. 10, № 4. – p. 19–34. P.5.

президентский указ, может расти. Возможно, эффективность улучшится, но уровень демократичности снизится, ведь это означает отстранение законодательной ветви власти от принятия решения – частичная утрата ее роли как вето-игрока²⁹.

В этой части работы, нельзя упускать из вида исследования Роналда Ваттса³⁰ по федерализму. С его точки зрения, федерализм – это не описательный термин, а скорее нормативный. Под ним подразумевается совмещение элементов совместного управления между уровнями власти и самого управления регионов. Ценностью, лежащей в основе данного концепта, можно назвать «нацеленность на достижение единства и разнородности при совмещении, сохранении и поощрении разных идентичностей в одном политическом объединении»³¹. К категории нормативного понятия «федеративные политические системы», Ваттс относит не только федерации, но также конфедерации и межгосударственные организации, в которых присутствуют совместное управление разных уровней власти и относительная автономия территориальных составляющих частей.

В федерациях уровни власти не подчиняются друг другу, так как их суверенные полномочия закреплены конституцией. При данном устройстве предполагаются разделение ветвей власти также на региональном уровне, распределение доходов между регионами, представительство региональных политиков в верхней федеральной палате, необходимость достижения консенсуса между составляющими частями для внесения изменений в конституцию, и, наконец, наличие верховного суда для урегулирования правовых конфликтов. Взаимодействия между различными субъектами федерации часто включают темы кооперации и соревнования.

²⁹ Stepan. Idem, 1999. P.6.

³⁰ Watts, Ronald. Models of Federal Power Sharing, International Social Science Journal 53, 2001.

³¹ Watts. Idem, 1998. P.2.

Одними из важных факторов, влияющих на федеративные системы, Ваттс называет³²:

- Количество субъектов федерации. Если их число очень высокое, возможности регионов достичь консенсуса и оказывать давление на Центр весьма ограничены. Напротив, если число очень низкое, центр может стать чрезмерно уязвимым к их торгу.
- Социально-экономическое неравенство. Высокий уровень неравенства может нанести ущерб солидарности внутри федерации. Не случайно многие страны создают систему бюджетного выравнивания.
- Разделение законодательных и исполнительных полномочий. В некоторых странах регионы обладают сильными законодательными полномочиями (например, Германия), но, в то же время, в сфере управления они существенно централизованы.
- Федеральные трансферты и распоряжение собственными доходами. Если механизмы условных (объективных) федеральных переводов незначительны и регионы фактически не распоряжаются своими доходами, то их зависимость от центра будет довольно высокой.
- Симметричность. В некоторых странах определенные регионы проявляют больше интереса (или требуют) к более высокому уровню автономии, чем другие. Учитывая их социальные и экономические особенности, данное положение может привести к формированию асимметричной федерации.
- Представительство. Партийная и избирательная системы могут играть очень важную роль в формировании правящих коалиций и достижении консенсуса, необходимого для совместного управления разных уровней власти. В этом плане порядки формирования верхней палаты (прямое и косвенное избрание или назначение сенаторов) представляет собой значимый фактор.

³² Watts. Idem, 1998. PP. 6-9.

В заключение теоретического обоснования, следует отметить, что самые густонаселенные демократические страны Европы, Азии (кроме Китая), Северной и Южной Америки являются федеративными – Германия, Индия, США и Бразилия соответственно. Также применяют федеративную систему долголетние федеративные страны, такие как Канада, Австралия, Швейцария и Австрия. Ваттс упоминает, что почти все федерации, подвергавшиеся распаду, не были поистине демократичными государствами. Верховенство права и уважение к конституции являются обязательным условием для развития данной системы. Ведь федерализм относится к вопросу о взаимодоверии разных политических игроков, а именно о том, как сделать так, чтобы люди разных идентичностей, имеющих разные интересы, пришли к политическим компромиссам, выгодных всем³³.

³³ Watts, Ronald L. 1998 (3). Working Papers. Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Survey of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Глава 2 – Отношения между ветвями власти

Рассмотрение отношений между ветвями власти позволяет оценить уровень конкуренции политической системы, а также выявить основных вето-игроков, участвующих в принятии политических решений. Более того, анализ системы «сдержек и противовесов» дает представление о степени развитости демократии в стране.

Ниже будут рассмотрены процесс формирования исполнительной и законодательной власти в России и Бразилии, соотношение их институциональных полномочий и основные события, имевшие место с 1990-х гг. по сей день.

2.1 Формирование исполнительной и законодательной властей: влияние избирательной и партийной систем

Избирательный процесс и соответствующие правила игры, касающиеся выборов и создания партий, являются весьма значимыми факторами в развитии взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти. Ряд формальных и неформальных правил обуславливает как рамки, в которых эти отношения развиваются, так и уровень баланса сил между ветвями власти. С целью проанализировать, каким образом электоральная и партийная система оказывают воздействие на эти отношения, данный параграф был разделен на четыре части: президентские выборы, выборы в нижнюю палату, формирование верхней палаты и партийная система.

2.1.1 Президентские выборы

Системы президентских выборов в России и Бразилии имеют много сходств. В обеих странах президент избирается по одномандатным федеральным округам, причем кандидату необходимо получить абсолютное большинство голосов - в противном случае назначается второй тур выборов. Президент может избираться не более двух раз подряд. Изначально бразильская конституция не предусматривала переизбрания, как и во многих других странах Латинской Америки, опасаящихся произвола исполнительной власти, имевшего место во времена военных диктатур. Тем не менее, в 1995 г. была одобрена конституционная поправка, допускавшая переизбрание и снизившая президентский срок с 5 до 4 лет. В России в 2008 г. срок был увеличен с 4 до 6 лет.

Интересно отметить, что как в России, так и в Бразилии, все президенты, которые баллотировались на второй срок, ни разу не проигрывали. Но, в то же время, в России президенту всегда удавалось успешно продвигать своего преемника, в Бразилии этого один раз не произошло: в 2002 г. оппозиционная «Партия трудящихся / ПТ» одержала верх над правящей «Партией бразильской социальной демократии / ПСДБ». В отличие от России, после принятия конституции 1988 г. третьего мандата одного и того же президента не было.

2.1.2 Выборы в нижнюю палату

Правила и процедура выборов в нижнюю палату в России и Бразилии существенно различаются. Прежде всего, следует отметить, что в России эти правила изменялись несколько раз. С 1993 г. по 2003 г. выборы в Государственную Думу проводились по смешанной несвязанной системе, то есть часть депутатов избиралась по федеральным спискам, а часть по мажоритарным округам, что давало возможность региональным элитам

продвигать своих представителей и отстаивать свои интересы на федеральном уровне.

В качестве достоинств мажоритарной системы можно выделить тот факт, что одномандатные округа позволяют внедумским партиям избирать своих кандидатов, стимулируют работу депутатов в регионах, а также способствуют победе независимых от партий депутатов, усилению личной ответственности политических деятелей и расширению связи с избирателями. С другой стороны, они влекут за собой децентрализацию, что в странах с большой территорией или с большим этническим разнообразием может усилить сепаратистские настроения.

В 2004-2005 гг., с целью построения вертикали власти, по инициативе президента В. Путина было принято решение отменить прямые выборы губернаторов субъектов Федерации и отказаться от смешанной системы в пользу пропорциональной, что улучшило избирательную эффективность партии власти. В те же годы было принято несколько законодательных норм, фактически ужесточающих процедуру регистрации партий³⁴. Официальная причина для этой избирательной реформы заключалась в том, что депутаты, избранные по мажоритарной системе, вынуждены сосредотачиваться на решении проблем своих собственных округов, не обращая внимания на национальные интересы. Кроме того, они более зависимы от интересов местных бизнес-кругов и элит, оказывающих им финансовую поддержку во время выборов. В свою очередь, пропорциональная система способствует контролю центра над периферией, так как федеральные закрытые списки составляются лидерами партий, находящимися в Москве. При этом,

³⁴ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Независимый институт выборов, 2005. (монография). 333 с.

количество «варягов» в составе этих списков, то есть депутатов, которые не имеют никакого отношения к регионам, представленными ими – весьма велико.

В 2011 г. в рамках мер либерализации, объявленных Д.А. Медведевым после протестов на Болотной площади, было принято решение вернуться к смешанной системе на выборах 2016 года. По мнению И. Путинцева и А. Капитоновой³⁵, это свидетельствует о том, что в России правила игры меняются в пользу партии власти. Реформа 2004 г. усилила позицию Единой России, поскольку высокий рейтинг В.В. Путина способствовал увеличению ее конкурентоспособности на федеральном уровне - тем более, что сам Путин возглавил список ЕР в 2007 году. Однако к 2011 г. популярность партии заметно снизилась, и возврат к смешанной системе казался более выгодным, чтобы обеспечить исполнительной власти абсолютное большинство в Государственном думе. Для этой цели в 2011 г. был образован Общероссийский Народный Фронт (ОНФ), объединяющий самовыдвиженцев различных общественных ассоциаций, близких к власти. Теперь они смогут баллотироваться как представители ОНФ, а не теряющей популярность «Единой России». Партия власти еще больше увеличивает свое преимущество над другими партиями в региональной сфере. Вероятно, победы в мажоритарных округах будут компенсировать относительные потери в федеральных пропорциональных списках. С другой стороны, для

³⁵ Путинцев, И. Кому выгодна реформа избирательной системы? Россия навсегда[Электронный ресурс]. – 2014. – 25 февр. / Капитонова А. URL: <http://rusrand.ru/actuals/komu-vygodna-reforma-izbiratelnoj-sistemy> (дата обращения: 05.05.2014).

того, чтобы сохранить большинство за счет одномандатников, власти пришлось пойти на риск ослабления контроля лидера партии над депутатами – как сказано выше, одномандатники менее зависимы от партийного руководства.

Что касается Бразилии, надо отметить, что с момента принятия Конституции 1988 г., порядок выборов в Палату депутатов не изменялся. В отличие от России, почти все основные правила ее избрания закреплены в Конституции, что сильно затрудняет любую попытку реформы.

Представители Палаты депутатов избираются по многомандатным округам, совпадающим с границами федеральных субъектов – 26 штатов и 1 федеральный округ. Количество мандатов в округе зависит от численности населения в субъекте, то есть наименее населенные субъекты получают, как минимум, 8 мандатов, а наиболее населенные - максимум, 70. В результате возникло явление сверхпредставительства нескольких субъектов и недопредставительства других. Так, в штате Акре проживают 776 тыс. человек, которые избирают 8 представителей, а в штате Сан-Паулу проживают 43,6 млн. человек, избирающие 70 представителей. Хотя население Сан-Паулу превышает население Акре в 56 раз, количество мандатов выше всего в 8,75 раз.

Голосование проводится по пропорциональным открытым спискам, причем избыток голосов первых кандидатов передается остальным однопартийным кандидатам согласно порядку доли полученных ими голосов. Многие эксперты полагают, что данная процедура нарушает принцип представительности, так как малоизвестный кандидат может быть избран путем распределения голосов, полученных популярными кандидатами³⁶ –

³⁶ Уже избирались известные футбольные игроки, религиозные лидеры, певцы и даже клоуны. Поскольку избиратели голосуют за кандидатов, известных в своих районах, то у кандидатов, известных во всем избирательном округе, больше шансов на победу на выборах.

аналогично механизму «паровоза» в России³⁷. В то же время, кандидат, который получил больше голосов, чем кандидат другой партии, не может быть избран, если не получит перераспределенные голоса других кандидатов своего списка. Открытый список увеличивает значимость личности кандидата за счет ослабления идеологической позиции партий – в Бразилии избиратели голосуют скорее за кандидатов, чем за партии. Раньше сильное влияние личности в политике свидетельствовало о феномене «коронелизма» – бразильская версия «каудилизма», при которой местные элиты сосредотачивали в руках экономическую и политическую власть, нарушая законы для реализации своих интересов.

Критики пропорциональных списков также утверждают, что данная система способствует увеличению влияния больших бизнес-групп на результаты выборов посредством финансирования кампаний. Уже несколько десятилетий идут обсуждения по введению смешанной системы в стране, с целью улучшения степень подотчетности депутатов избирателям путем разделения субъектов федерации на мелкие мажоритарные округа. Также обсуждается законопроект, отменяющий передачу голосов между однопартийцами. Специалисты опасаются, что это повлечет за собой усиление популярных кандидатов, за счет ослабления сплоченности партий. Ведь конкуренция между однопартийцами будет повышаться.

Самый распространенный аргумент у критиков пропорциональной системы Бразилии касается того, что она привела к избыточной многопартийности: страна имеет одно из самых высоких в мире эффективных чисел партий – 13,1³⁸. Сложившаяся ситуация повлекла за собой построение коалиционного президентализма, порождающего более сбалансированные отношения между исполнительной и законодательной

³⁷ Схожая черта состоит в том, что авторитет "сильного" кандидата работает на "слабого", но есть принципиальное отличие: в Бразилии "сильный" становится депутатом, а в России часто отказывается от мандата, т.е. в России искажение воли избирателя сильнее.

³⁸ Peres da Silva, Glauco. O saldo das eleições em 2014 [Электронный ресурс] // Portal Congresso em Foco. 08.10.2014. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/o-saldo-das-eleicoes-em-2014/> (дата обращения: 25.04.2015).

властями и препятствующего получению конституционного большинства любой партией. При таких условиях возникновение «партии власти», как в России, практически невозможно – президент чаще всего вынужден создавать многопартийные коалиции, чтобы обеспечить управляемость. С другой стороны, торг между ветвями власти зачастую носит клиентелистский характер. Известным случаем стал скандал 2005 г., когда было доказано, что правящая партия подкупала часть оппозиции, чтобы последняя одобряла ее законопроекты. Также выяснилось, что существующая практика сложилась давно – она применялась во время мандатов других президентов.

Таким образом, можно утверждать, что, хотя избирательная система Бразилии имеет много минусов, именно она предотвратила сосредоточение власти в руках одной партии и изменение политического равновесия в пользу какого-либо президента. Получение конституционного большинства президентом Венесуэлы позволило ему существенно изменить политическую систему. То же самое случилось с Россией после третьего созыва Государственной думы. Как и в России, экономический рост 2000-х годов в Бразилии привел к резкому повышению рейтинга президента и его партии, но многопартийная система ограничивала возможность получения конституционного большинства. Коалиционный президентализм усиливает клиентелизм и затрудняет реформы, но зато гарантирует более равномерное распределение властных полномочий и предотвращает произвол исполнительной власти.

2.1.3 Формирование верхней палаты

В федеративных государствах верхняя палата представляет интересы регионов, и поэтому, в отличие от нижней палаты, все субъекты имеют более схожее количество мандатов, чаще всего независимо от их численности

населения. Верхняя палата может играть роль настоящего вето-игрока в соответствии с ее формированием и партийной системой.

В России порядок формирования Совета Федерации несколько раз изменялся. Первый порядок (1994-1996 гг.) заключался в том, что представители избирались гражданами по двухмандатным округам на два года. Вторым порядком (1996-2001 гг.), опирающийся на федеральный закон, усилил представительность регионов, так как в состав СФ по должности входили сами губернаторы и председатели законодательных собраний субъектов Федерации. Третьим порядком (2002-2012 гг.) лишил губернаторов возможности самостоятельно лоббировать интересы своих регионов на федеральном уровне. Губернаторы назначали только одного представителя на постоянной основе. Другой представитель назначался законодательным собранием субъекта. Данная реформа встраивалась в процесс построения «вертикали власти» путем усиления федеральной власти за счет ослабления региональных элит. В качестве компенсации был создан Государственный Совет, в котором губернаторы периодически собираются с Президентом. Учитывая, что с 2004 г. по 2012 г. губернаторы назначались Президентом, можно сделать вывод, что СФ превратился в полностью подчиненный исполнительной власти орган. Последний порядок формирования³⁹ (2012 г.) заключается в том, что один сенатор является членом законодательного собрания субъекта и избирается им, а другой выбирается губернатором из списка трех кандидатов, представленных им в своем избирательном бюллетени во время выборов. Согласно поправке⁴⁰ к Конституции в 2014 г., в СФ также входят «представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов

³⁹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

⁴⁰ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ.

государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴¹, однако до сих пор президент не произвел ни одного назначения сенатора по этой квоте.

С учетом того, что порядок избрания членов Совета Федерации многократно менялся, можно утверждать, что дисбаланс между исполнительной и законодательной ветвями власти сильно увеличился. Члены Совета знают, что в случае принятия решений, несоответствующих интересам президента, порядок их избрания может снова измениться. Следует отметить, что СФ – формально важный орган в принятии существенных решений, таких как преодоление президентского вето, назначение президентских выборов, разрешение введения войск на территорию другого государства, внесение конституционных поправок, объявление импичмента и назначение Генерального прокурора РФ, заместителя председателя Счетной палаты и судей Конституционного суда, Верховного и Высшего Арбитражного Суда. В 1990-х гг. СФ играл важную роль в гарантировании управляемости президентом Б. Ельциным, так как многократно накладывал вето на решения Государственной Думы, неблагоприятные для исполнительной власти.

Что касается Бразилии, порядок избрания членов Федерального Сената закреплен в Конституции, причем он никогда не менялся. Сенаторы избираются гражданами по трехмандатным округам, совпадающим с границами субъектов федерации, на восьмилетний срок. Выборы проводятся каждые 4 года – сначала избираются 2 сенатора, а через 4 года – 1.

Так же, как и в России, Сенат играет существенную роль в принятии важных решений, таких как назначение судей Верховного Суда, отрешение президента от должности, голосование за конституционные поправки, обсуждение государственных расходов и задолженностей, утверждение послов и проч. Считается, что по сравнению с нижней палатой, избирающейся на четырехлетний срок, Сенат является более

⁴¹ Конституция РФ 1993 г., ч.2 ст.95.

консервативным органом, так как восьмилетние мандаты меньше подвергаются периодическим изменениям общественного мнения.

Выполнение Сенатом роли «палаты регионов» ограничено тем, что он во многом зависит от торгов, сложившихся в результате избирательной системы, то есть, расклад сил между партиями в обеих палатах обуславливает работу сенаторов. Вместо того, чтобы сосредоточиваться на принятии решений, выгодных для их собственных регионов, они ограничены рамками партийной политики. Данное положение облегчает контроль президента над ними.

Можно сделать вывод, что Российская верхняя палата характеризуется относительным подчиненностью президенту при вертикальной системе власти, а бразильская – является инструментом торга в игре между президентом и партиями при так называемом «коалиционном президентализме».

2.1.4 Партийная система: формирование политических партий

Партийная система в сочетании с избирательной образует основные правила, обуславливающие развитие любой политической системы и определяющие, кто может, и кто не может участвовать в ней как вето-игрок.

В России развитие партийной системы мало чем отличалось от развития избирательной, поскольку основные положения также были изменены в пользу президента и партии власти. Многопартийность стала возможной только в 1990 г. после отмены шестой статьи Конституции СССР 1977 г., касающейся контроля КПСС над политической жизнью страны. С принятием закона СССР 1990 г. «об общественных объединениях»⁴², официально начали регистрироваться партии («общественные объединения»), при этом в их состав должно было входить, как минимум, 5

⁴² Закон СССР от 09.10.1990 N 1708-1 "Об общественных объединениях".

тыс. членов. В это время партии могли создаваться на региональном и федеральном уровнях. Данная законодательная норма была основой партийной системы на протяжении 90-х годов.

В 2001 г. началось ужесточение правил, был принят федеральный закон «о политических партиях»⁴³, установивший минимальную численность в 10 тыс. членов, из которых не менее 100 членов должны находиться в одном субъекте РФ. Всего партия должна иметь представительство в более чем половине субъектов РФ. С целью ослабления региональных элит и снижения числа вето-игроков для централизации власти, региональные и межрегиональные партии были запрещены, а движения были лишены права на самостоятельное участие на выборах. В 2004 г. эти цифры резко увеличились до 50 тыс. и не менее 500 членов соответственно – более чем в половине субъектов Федерации. Проходной барьер был увеличен с 5% до 7%. Все эти реформы способствовали построению «сверху вниз»⁴⁴ так называемой «партии власти» – одного из самых важных инструментов централизации российской политической системы. В 2009 г. минимальная численность членов снизилась до 45 тыс. и 400 членов в региональном отделении. К этому времени Республиканская Партия России, лишенная регистрации после ужесточения законодательства, подала иск в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), который в 2011 г. признал ликвидацию РПР незаконной и постановил, что российское законодательство о партиях не соответствует европейским стандартам. На сайте Генеральной Прокуратуры РФ опубликовано следующее заявление:

Европейский Суд отметил, что требования к минимальной численности политических партий установлены в целом ряде государств-членов Совета Европы, однако требования к минимальной численности, предъявляемые в России, являются самыми высокими в Европе. Национальное

⁴³ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях".

⁴⁴ Макаренко Б. И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте. // Полис (Политические исследования). 2011. № 1 (121). С. 42-65.

законодательство, устанавливающее данные требования, неоднократно менялось в течение последних нескольких лет, что, исходя из международной практики, может восприниматься как попытка манипулирования избирательным законодательством в пользу правящей партии.⁴⁵

В рамках названного процесса либерализации, объявленного Д.А. Медведевым в 2011 г. и в соответствии с распоряжениями ЕСПЧ, была осуществлена регистрация РПР, а также снижены заградительный барьер до 5% и требование к формированию партии с 40 тыс. до 500 членов. Оппозиция опасается, что такое радикальное снижение ее уничтожит, поскольку будет способствовать появлению «партий-клонов» – то есть, электорат КПРФ может раствориться среди многочисленных мелких партий левого толка. Следует отметить, что с 2012 г. по сей день, количество партий увеличилось с 7 до 77. Политолог Алексей Макаркин⁴⁶ полагает, что в современной России есть два вида новых партий – «спойлеры», отнимающие голоса у КПРФ, и помощники, поддерживающие власть, когда нужно.

По мнению Бориса Макаренко⁴⁷, чрезмерная централизация партий и слабость партийной системы затрудняет развитие демократических институтов в России.

Все партии (кроме КПРФ) слабо связаны с собственными избирателями, их региональные и местные структуры слабы и играют лишь незначительную роль в жизни партии, поскольку ее успех на выборах в первую очередь зависит от убедительности «месседжа», транслируемого федеральным руководством партии. Незрелость партийной системы служит сильнейшим ограничителем политического плюрализма, осложняет формирование механизмов

⁴⁵ Генеральная прокуратура РФ. Информация по делу «Республиканская партия России против России» [Электронный ресурс]. Москва, 20.02.2012. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/espch/document-75028/> (дата обращения: 05.05.2014).

⁴⁶ Макаркин Алексей. Региональные выборы - управляемый плюрализм [Электронный ресурс]. Москва, 15.08.2013. URL: http://www.ryzkov.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=33751:2013-08-15-02-37-37&catid=11:2011-12-26-10-30-14&Itemid=6 (дата обращения: 06.05.2014).

⁴⁷ Макаренко Б.И. Демократический транзит в России// Мировая экономика и международные отношения. – М, 2004. - №11. С.17.

преимущества верховной власти в стране и объективно не позволяет развиваться полноценному демократическому дискурсу о судьбах развития страны.

Что касается Бразилии, важно подчеркнуть, что сегодняшняя партийная система сложилась за несколько лет до конца военной диктатуры, так что перемена власти осуществлялась как постепенный процесс. После военного переворота в 1964 г. установленное партийное законодательство привело к формированию двухпартийной системы, при которой существовали партия власти (АРЕНА), поддерживающая военных президентов, и управляемая системная оппозиционная партия (МДБ) - несистемная оппозиция была запрещена. Выборы в Парламент носили плебисцитарный характер, в связи с чем их результаты показывали уровень одобрения режима населением.

В конце 1970-х годов, рейтинг партии власти начал падать, сокращая ее относительное преимущество над МДБ. С целью раздробления и ослабления оппозиции, был принят закон, упрощающий создание партий, что создало основы многопартийной системы⁴⁸. Закон 1979 г., касающийся амнистии политических «преступников»⁴⁹, и конституционная поправка 1985 г. еще больше либерализовали режим, близившийся к своему фактическому концу. При этом с 1985 г. вплоть до принятия демократической конституции (1988 г.) в Верховном Избирательном Суде было зарегистрировано 27 партий. К этому моменту сложились основные политические партии современной Бразилии⁵⁰.

В 1995 г. был принят новый закон о политических партиях⁵¹, который сильно затруднял процесс их создания. Действующие и по сей день установленные правила гласят, что для основания партии необходимо

⁴⁸ Lamounier, B. O "Brasil Autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

⁴⁹ Lei nº 6.6831, de 28 de agosto de 1979.

⁵⁰ Ferreira, Denise Paiva, Batista, Carlos Marcos and Stabile, Max A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. Opin. Publica, Nov 2008, vol.14, no.2, p.432-453.

⁵¹ Lei dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

собрать, как минимум, 5% подписей от суммы голосов на последних выборах в Палату депутатов (не считая голоса «против всех») – т.е. приблизительно 500 тыс. (такая высокая явка связана с тем, что участие в голосовании обязательно по закону). Эти подписи должны быть распределены по 1/3 субъектов Федерации (9 из 27) – в минимум, 0,1% в каждом из них. В результате принятого законодательства, создание партий существенно снизилось, но все-таки более 30 партий были зарегистрированы в Верховном Избирательном Суде (TSE)⁵². Некоторые партии были созданы путем слияния нескольких или мобилизации известных политических деятелей, которые рассматривают новую партию как способ улучшения своего политического положения. Важно выделить, что в отличие от России, закон относится к созданию партии, а не к ее существованию, т.е. уже сложившиеся партии не могут быть ликвидированы, согласно новым правилам. Согласно постановлению TSE от 2008 г.⁵³, политическая партия может потребовать отозвать мандат нелояльного депутата, перешедшего в другую партию. В этом случае депутат может быть вынужден сложить свои полномочия.

Несмотря на то, что в законодательстве предусмотрен механизм проходного барьера в виде 5%, на практике он не применялся: в 2006 г. Верховный Федеральный Суд признал его неконституционным, на основании того, что он нарушает право представительства меньшинств.⁵⁴ Барьер в Бразилии не включает ликвидацию партии, но во многом ограничивает госфинансирование, время радио-телепередач и рамки участия во внутренней структуре парламента. Следует отметить, что отсутствие барьера часто подвергается критике, так как возникает возможность создания «партий напрокат» (*partidos de aluguel*), то есть партий, которые

⁵² Partidos Políticos registrados no TSE [Электронный ресурс]. 27.01.2015. URL: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> (дата обращения: 20.02.2015).

⁵³ Resolução do TSE Nº 22.733 de 11.3.2008.

⁵⁴ Mero, Carlos Henrique Tavares. A clausula de barreira no direito eleitoral [Электронный ресурс]. Out. 2006. URL: http://www.paranaeleitoral.gov.br/imprimir_texto.php?tipo_texto=impresso&cod_texto=226. (дата обращения: 07.05.2014).

используются для получения ресурсов партийного фонда и для облегчения избрания «авантюрных» кандидатов.

Процесс формирования современной партийной системы Бразилии свидетельствует об исторических попытках экономических элит обеспечить *статус-кво* с помощью повышения числа вето-игроков. Все перемены режимов, включая провозглашение независимости от Португалии в 1822 г., основание Республики в 1889 г. и, в определенной степени, конец военной диктатуры в 1985 г. опирались не на мобилизацию масс, а на постепенную адаптацию политической системы к новой реальности. Опасаясь появления «популистских» лидеров, характерных для стран с высоким уровнем социального неравенства, как в Латинской Америке, электоральная инженерия существенно усложнила возможности проведения реформ, но зато гарантировала более высокий уровень стабильности и более симметричные отношения между ветвями власти.

2.1.5 Предварительные выводы

Учитывая вышеуказанные данные, можно прийти к выводу, что в России избирательные и партийные законодательные нормы были использованы как важный инструмент для построения вертикали власти в 2000-х гг. Все осуществленные изменения благоприятствовали партии власти за счет ослабления, подчинения или ликвидации остальных партий. Основными факторами, способствующими данной ситуации, можно назвать отсутствие избирательных норм в конституции (причем основные правила закреплены только в федеральных законах) и получение абсолютного, или квалифицированного, большинства партией Единая Россия.

В свою очередь, следует отметить, что в Бразилии часть избирательного законодательства закреплена в Конституции, что сильно затрудняет попытки ее изменения, так как для этого необходимо

квалифицированное большинство. Основы партийной системы были заложены в конце военной диктатуры, с целью раздробить системную оппозицию и при этом предотвратить резкие изменения экономического *статус-кво*. Пропорциональная система по многомандатным округам и система открытых списков породили огромное количество партий. В результате все президенты вынуждены образовывать правящие коалиции и учитывать интересы других партий, чтобы обеспечить управляемость. С одной стороны, высокие раздробленность и количество вето-игроков ограничивает проведение реформ и предотвращает произвол исполнительной власти. В то же время, она чаще всего способствует налаживанию клиентелистских отношений между ветвями власти и, следовательно, вызывает снижение эффективности управления.

2.2 Соотношение институциональных полномочий исполнительной и законодательной власти

В этом разделе рассматриваются институциональные полномочия исполнительной и законодательной власти в России и в Бразилии с целью выявить, какие нормы играют значимую роль в взаимодействии ветвей власти.

В качестве метода были использованы параметры, выделенные Шугартом и Кэри⁵⁵ для оценки превосходства исполнительной власти над законодательной, а именно: президентское вето, указное право, полномочия в бюджетном процессе, право законодательной инициативы, инициатива проведения референдумов, формирование кабинета, отставка кабинета, выражение недоверия и роспуск парламента. К вышеуказанным также было добавлено еще два важных пункта: процесс импичмента и назначение конституционных судей.

Все полномочия были оценены по шкале от «0» до «10», где «0» означает самую слабую исполнительную власть и «10» - самую сильную⁵⁶. В предварительных выводах представлено соответствующее сравнение между полномочиями в России и Бразилии.

2.2.1 Президентское вето

Право президента накладывать вето представляет собой важный фактор воздействия президента на законодательный процесс при условии, что его преодоление парламентом должно быть ограничено значительным порогом.

⁵⁵ Shugart M and Carey J.. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. СС. 148-167

⁵⁶ Шугарт и Кэри применяют шкалу от «0» до «8». Однако, поскольку разница между Бразилией и Россией небольшая, она была расширена нами до "10" для того, чтобы подчеркнуть различия.

В России преодоление президентского вето осуществляется 2/3 голосов, однако две особенности затрудняют его применение. Во-первых, эти 2/3 голосов подсчитываются, исходя из численности не участвующих в процессе голосования, а всех членов Государственной думы, что дает порог 300 из 450 депутатов. Во-вторых, необходимо и квалифицированное большинство в Совете Федерации, члены которого не избираются напрямую всенародными выборами и поэтому являются более «пропрезидентскими». Разумеется, баланс сил нарушается в пользу президента, если его партия получает значительное большинство мандатов в парламенте. Следует отметить, что президент может наложить вето только на весь законодательный акт в целом («пакетное вето»).

Что касается Бразилии, преодоление президентского вето осуществляется абсолютным большинством голосов нижней палаты (Палата депутатов), то есть 257 из 513 депутатов, и верхней палаты (Сената). В отличие от России, члены Сената избираются на всенародных выборах, и поэтому законодательная власть является более независимой от исполнительной. Президент имеет право наложить вето на весь законодательный проект или его часть («частичное вето»), что дает возможность принимать законы, которые в какой-либо части не удовлетворяют президента. С другой стороны, данный вид вето способствует разрушению некоего компромисса, достигнутого партией президента с оппозицией.

Учитывая, что в Бразилии президент обладает правом частичного вето, а в России только пакетного вето, можно утверждать, что по этому критерию исполнительная власть сильнее в Бразилии. Однако, поскольку в России порог немного выше и часть верхней палаты назначается Президентом, были даны одинаковые оценки – «7».

2.2.2 Указное право

Указное право является одним из основных инструментов влияния исполнительной власти на законодательный процесс.

Конституция РФ гласит, что президент может издавать указы при условии, что они не противоречат действующим нормам позитивного права, причем парламент не может заветировать указ, но может принять закон, ограничивающий правовое пространство для его применения. В 1990-х годах институт президентского указа играл важную роль в проведении рыночных реформ, так как достижение консенсуса при настолько оппозиционно настроенной нижней палате было фактически невозможным. Тем не менее, частота принятия указов ослабляла легитимность этих реформ и порождала напряженность в отношениях между ветвями власти.

Что касается Бразилии, президентский указ называется «временной мерой»⁵⁷ и приобретает статус закона только после одобрения парламентом, который, в свою очередь, обязан начать её анализировать в течение 45 дней. Если парламент не примет решение в течение 60 дней, президент может продлить срок еще на 60 дней⁵⁸. В случае несогласия парламента с президентским указом, он теряет силу и не может быть повторно представлен на рассмотрение парламенту. Следует отметить, что короткий срок действия «временной меры» достаточен, чтобы изменить положение дел и убедить депутатов в значимости новой правовой нормы. Исполнительная власть довольно часто ее применяет – так, введение новой валюты в 1994 г. («реал») и многих социальных программ опиралось на этот вид нормы. Таким образом, исполнительная власть может обеспечивать высокую скорость законодательного процесса, даже при раздробленном или оппозиционно-настроенном Конгрессе. Законопроекты, предлагаемые

⁵⁷ Также существует «decreto» («указ»), но он ограничивается назначением федеральных госслужащих и установлением процедур для выполнения принятых законов.

⁵⁸ До принятия конституционной поправки N. 32 в 2001 г., «временная мера» автоматически превращалась в законодательный акт, если Парламент ее не обсуждал и не проводил голосование.

Президентом или его партией по обычным процедурам, подвергаются рассмотрению председателя Палаты депутатов, так как именно он устанавливает порядок обсуждения и голосования за законопроекты.

Исходя из того, что в России при издании президентского указа исполнительная власть не ограничивается законодательной (за исключением случаев нарушения существующих правовых норм), можно утверждать, что по этому критерию президент России намного сильнее, чем президент Бразилии. Более того, в Конституции РФ намного меньше правовых положений по существенным сферам, что позволяет президенту издавать указы в широком правовом пространстве. В Бразилии же многие положения о *polity*, *politics* и *policies* закреплены в Конституции и, следовательно, могут быть изменены только путем внесения конституционных поправок, требующих сложной процедуры – 3/5 одобрения в обеих палатах. По всем названным параметрам Россия получила «8» баллов, а Бразилия – «5».

2.2.3 Полномочия в бюджетном процессе

В России проект бюджета разрабатывается исполнительной властью и направляется в Госдуму, где депутаты формально могут отклонить его в первом чтении, отправив на доработку в правительство или в согласительную комиссию двух ветвей власти. В крайнем случае, они могут вынести вотум недоверия правительству. Тем не менее, фактически отказ парламентом в первом чтении приравнивается к объявлению войны правительству и президенту. Это происходило два раза в 1990-х, когда Дума возвращала проект и когда отказывалась поддерживать бюджет во втором чтении, угрожая кабинету В.Черномырдина вотумом недоверия. В период третьего созыва сложилось пропрезидентское большинство, способное

торговаться с правительством насчет основных параметров бюджета при практике «нулевого чтения». Согласно Б.Макаренко⁵⁹, «поскольку даже «условное большинство» политически не было готово провалить правительственный проект бюджета в первом чтении, парламентарии добились от правительственных ведомств права на неформальное обсуждение основных бюджетных параметров в преддверии официального внесения проекта бюджета в Думу».

Надо отметить, что такая практика еще действует, но в минимальной степени, учитывая, что в последующих созывах консолидировалась так называемая «партия власти». «Нулевое чтение» приобрело характер согласования позиций правительственных ведомств с «партией большинства».

В Бразилии же законопроект бюджета готовится Министерством Планирования. При этом проводятся консультации всех министерств и федеральных органов. Самые влиятельные депутаты пользуются этим периодом, чтобы лоббировать в этих ведомствах и продвигать свои интересы. После этого законопроект выносится в Конгресс, где совместная комиссия Палаты депутатов и Сената по планированию, госбюджету и надзору обсуждает его, выносит соответствующие поправки и отправляет его в обе палаты. Следует отметить, что данная комиссия является одной из самых больших комиссий Национального конгресса – в ее состав входят более 80 депутатов из разных партий, согласно доли их мандатов. После одобрения проекта на заседаниях обеих палат и подписания президентом с частичными вето или без, проект приобретает статус закона.

⁵⁹ Макаренко Б.И. Российский политический строй: опыт неоинституционального анализа// Мировая экономика и международные отношения – М., 2007. - №2. – С. 38.

Очень важный механизм согласования интересов в ходе обсуждения бюджета – это индивидуальные поправки к законопроекту, с помощью которых депутаты могут предлагать выделение ресурсов для определенных целей и проектов, выбранных ими. Хотя сумма этих средств (квот) небольшая, по сравнению с целым бюджетом, она позволяет им улучшать их личную политику и собственный имидж у электората, повышая шансы быть переизбранными. Данный механизм также позволяет исполнительной власти контролировать депутатов коалиционных партий, выбирая, когда и кто получает эти суммы. Некоторые специалисты утверждают, что эта практика стимулирует отношения клиентелизма и неэффективность расходования государственных средств. В марте 2015 г. была принята конституционная поправка⁶⁰, устанавливающая «вынужденное» выделение ресурсов для проектов депутатов – то есть распределение больше не осуществляется на усмотрение президента. Исполнительная власть утратила очень важный властный ресурс в отношениях с законодательной.

Исходя из того, что сегодня в России законодательная власть мало участвует в формировании бюджета, хотя имеет законные основания для соответствующего участия, страна получает «8» баллов. Наличие механизмов согласования интересов обеих ветвей в Бразилии придает проекту госбюджета более плюралистический характер, что позволяет нам оценить страну в «5» баллов.

2.2.4 Право законодательной инициативы

⁶⁰ Congresso promulga emenda do orçamento impositivo [Электронный ресурс] // Portal Congresso em Foco. 17.03.2015. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/congresso-promulga-emenda-do-orcamento-impositivo/> (дата обращения: 20.04.2015).

В России право законодательной инициативы формально принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, Конституционному Суду и Верховному Суду (по вопросам их ведения). Тем не менее, фактически инициатива подавляющего большинства принимаемых законов исходит либо от президента и правительства, либо от профильных комитетов Думы. Прочие субъекты законодательной инициативы отличаются низкой проходимостью. Следует отметить, что в 2000-х годах исполнительная власть стала преобладать над законодательной в вопросе законотворчества. Согласно Б.Макаренко⁶¹, «[...] в 1996г. на первое чтение выносилось 90 законопроектов, внесенных президентом и правительством, и 79% из них были приняты; комитетами Думы было внесено 110 проектов (85% принято), т.е., равенство ветвей власти в законодательной инициативе в целом соблюдалось. [...]» Во время последующих созывах Думы законодательная инициатива перешла к президентской и исполнительной власти, на долю которых стало приходиться более 80% всех рассматриваемых в первом чтении законопроектов.

Зачастую в президентских и смешанных системах пропрезидентская фракция активно участвует в разработке законодательного проекта, причем он носит коллективный характер. В случае России этого не происходит, поэтому пропрезидентская партия в гораздо меньшей степени включена в данный процесс. До сегодняшнего дня президент официально не входил в состав какой-либо партии.

Что касается законодательной инициативы в Бразилии, она принадлежит любому члену или комиссии Палаты депутатов или Федерального Сената, Президенту, Верховному Федеральному Суду, Верховным Судам, Генеральному Прокурору Республики и гражданам (при

⁶¹ Макаренко Б.И. Российский политический строй: опыт неоинституционального анализа// Мировая экономика и международные отношения – М., 2007. - №2. – С. 38

условии соблюдения соответствующих процедур). Как и в России, исполнительная власть преобладает над законодательной в законодательном творчестве – приблизительно 80% законов разработаны ею⁶². Тем не менее, законодательные нормы несут более коллективный характер, так как система коалиционного президентализма вынуждает президента согласовывать интересы всех партий (скорее, их лидеров), участвующих в коалиции, в зависимости от доли их фракций в парламенте. Лимонжи полагает, что данная специфика приближает бразильскую систему к парламентаризму⁶³. При этом важно указать, что в отличие от России, со времени одобрения Конституции 1988 г., не было случаев получения партией президента абсолютного большинства мандатов в парламенте.

Что касается права гражданской законодательной инициативы, она должна быть представлена Палате депутатов не менее, чем одним процентом национального электората (1,4 млн человек), подписи которого должны распределиться, как минимум, по 5 штатам с минимальной долей 3/10 избирателей в каждом из них. С 1988 г. четыре гражданских инициативы были представлены Конгрессу. Самая обсуждаемая – под названием «закон Чистого Досье» («Lei do Ficha Limpa») ⁶⁴ – запрещает лицам, имеющим судимость, избираться или переизбираться. Таким образом, предполагается снизить уровень злоупотребления государственными средствами. Эксперты критикуют бюрократические процедуры для принятия законов гражданской инициативы: предложенные инициативы на самом деле вносятся в Конгресс не самими гражданами, а депутатами – ведь проверка подлинности каждой подписи потребовала бы много времени.

По данному критерию, Россия получила 7 баллов, а Бразилия - 6. Несмотря на то, что в обеих странах президент имеет право законодательной

⁶² Limongi, Fernando. *Presidencialismo e governo de coalizão*, em Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, 237-57. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

⁶³ Limongi, Idem.

⁶⁴ Lei Complementar n.º. 135 de 2010.

инициативы, практика показывает, что в Бразилии он более вынужден согласовать интересы разных партий, участвующих в его коалиции.

2.2.5 Инициатива проведения референдумов

Данный критерий в России не имеет существенного значения, поскольку никогда не применялся после провозглашения Конституции 1993 г. Тем не менее, Конституция гласит, что президент имеет право назначить референдум на основании инициативы, поддержанной подписями двух миллионов граждан. Ни президент, ни парламент не имеют права непосредственной инициативы референдума, за исключением случаев слияния субъектов федерации и определенных международных обязательств.

В Бразилии Конституция наделяет Парламент правом назначать референдумы, а федеральный закон определяет порядок его принятия: они должны быть предложены 1/3 членов любой палатой Национального конгресса. После принятия Конституции 1988 г. были предложены два общенациональных референдума – в 1993 г. (по выбору политической системы управления⁶⁵) и в 2005 г. (по запрету права на владение оружием⁶⁶).

Оценивать страны по данному критерию затруднительно, поскольку он никогда не применялся в России. Тем не менее, учитывая, что президент РФ имеет некое формальное право по данному вопросу, а президент Бразилии нет, Россия получила «3» балла, а Бразилия – «0».

2.2.6 Формирование кабинета

В России кабинет формируется путем назначения президентом председателя правительства (премьера), который в свою очередь предлагает

⁶⁵ Президентализм был утвержден.

⁶⁶ Запрет был отклонен.

президенту персональный состав и структуру кабинета. Формально Государственная Дума может повлиять на этот процесс, поскольку данное назначение должно быть утверждено ею. Тем не менее, фактически она мало оказывает влияние, так как председатель правительства слагает полномочия не перед ней, а перед президентом – хотя Госдума имеет право блокировать предложенного кандидата, это может вызвать затяжной кризис в отношениях с президентом. Помимо того, президент может председательствовать на заседаниях кабинета и отправлять правительство в отставку, что увеличивает его контроль. Следует отметить, что политическая система России сильно зависит от личности политического деятеля. Когда Владимир Путин стал премьером в 2008 г., власть во многом перешла от президента в правительство.

В свою очередь, президент Бразилии наделяется правом назначать всех министров без формальных консультаций с парламентом. Однако при названной системе коалиционного президентализма, президент вынужден распределять министерства, в соответствии с долей мандатов парламентской коалиции. По негласным правилам лидеры коалиционных партий участвуют в формировании кабинета. Аналогом должности председателя правительства РФ можно назвать Главу Администрации президента Бразилии⁶⁷, который координирует работу министерств, но в отличие от России, парламент не может вынести ему вотум недоверия.

Учитывая, что в России парламент формально имеет некий контроль над назначением кабинета, а по факту практически не влияет (случаев многопартийных кабинетов было мало), Россия получает «8» баллов. В Бразилии же президент формально не зависит от парламента, а на практике должен в значительной степени учитывать интересы партий коалиции и разделять должности, чтобы обеспечить управляемость. Поэтому страна получает «7» баллов.

⁶⁷ «Ministério da Casa Civil».

2.2.7 Отставка кабинета

В России президент может отправить правительство в отставку, при условии, что весь кабинет также должен быть уволен. Согласно Конституции, как назначение на должность, так и освобождение от нее зависят от предложения председателя правительства. Поскольку премьер назначается президентом, формирование кабинета фактически зависит от президента. Были случаи, когда президент отправил в отставку все правительство и назначил нового премьера, который образовал практически ту же самую структуру и тот же самый состав. Это свидетельствует о том, что решение отставки во многом касается вопроса премьера, а не вопроса состава кабинета.

В Бразилии президент может отправить в отставку и главу Администрации президента, и любого министра без каких-либо обоснований. Но обычно он освобождает этих лиц от должности в случае кризиса, усиленного подавлением от стороны оппозиции в парламенте или неким обвинением со стороны СМИ. Известный пример – это отправление в отставку главы Администрации президента, Жозе Дирсеу, после скандала с подкупом голосов у оппозиционных депутатов в 2005 г.

Исходя из того, что в России и в Бразилии президент фактически может отправить в отставку любого министра кабинета без объяснений парламенту, обе страны получают «10» баллов. Тем не менее, следует отметить, что влияние парламента на решение отставки членов кабинета зависит от уровня активности и мощности оппозиции.

2.2.8 Выражение недоверия

В парламентских системах, вотум недоверия является одним из самых важных инструментов законодательной власти в отношении с кабинетом министров. В России существует промежуточный вариант: парламент может вынести вотум недоверия премьеру, но при этом он подлежит роспуску президентом. Согласно Конституции РФ, «после выражения Государственной думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной думы. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу»⁶⁸.

Интересно отметить, что этот трехмесячный срок создает возможность компромисса. Это произошло тогда, когда Государственная Дума вынесла единственный состоявшийся вотум недоверия правительству, а именно в 1995 г., после теракта в Буденновске. Отставка трех министров снизила напряженность между парламентом и президентом.

В Бразилии такого полномочия не существует. Парламент не может выразить вотум недоверия ни президенту, ни остальным членам правительства. Следовательно, по этому критерию Бразилия оценивается в «10» баллов. Так как данное полномочие существует в России в ограниченных рамках (только против правительства и под риском роспуска), оценка составляет «7» баллов.

2.2.9 Роспуск парламента

Роспуск парламента – это очень мощный инструмент исполнительной власти для решения острого кризиса с законодательной властью.

⁶⁸ Конституция РФ 1993 г. - ст.117, п.3.

В случае России, как выяснилось в предыдущем пункте, президент имеет право распустить парламент, если депутаты выносят второй вотум недоверия в течение трех месяцев после первого. Сдерживающий фактор – это то, что новые выборы могут привести к еще более неприятной конфигурации сил для президента в парламенте. Борис Ельцин дважды не довел дело до выборов: в 1995 г., при вышеупомянутом увольнении трех министров, и в 1998 г., когда он согласовал назначение приемлемого для Думы премьера – Евгения Примакова.

В Бразилии такого полномочия не существует, поскольку речь идет о чисто президентской системе. Страна оценивается в «0» баллов. Несмотря на то, что в России такое полномочие есть, рамки его применения очень ограничены, в связи с чем оценка составляет «3» балла.

2.2.10 Процесс импичмента

Импичмент является наиболее жестким и редким инструментом законодательной власти против президента. Его применение может уничтожить всю стабильность политической системы. Известный пример данного положения – попытка импичмента президента Бориса Ельцина в 1993 г., повлекшего за собой расстрел здания парламента. Из-за подобных последствий, механизмы отрешения президента от должности везде затруднены. Конституция РФ ставит следующие условия использования этого инструмента⁶⁹:

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением

⁶⁹ Конституция РФ 1993 г., ст.93, 1.

Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Помимо этого, «решение Государственной думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной думой».

После 1993 г. вопрос об импичменте рассматривался в 1998-1999 годах, когда президента Б. Ельцина обвинили в развале СССР, роспуске Верховного Совета в 1993 г., развязывании войны в Чечне и ослаблении обороноспособности и безопасности России. Тем не менее, процедура была прекращена, поскольку ни одно из обвинений не получило одобрения квалифицированного большинства депутатов.

Что касается Бразилии, вынесение импичмента требует образования Парламентской Комиссии по Расследованию, рассматривающей обвинение против президента. После принятия обвинения 2/3 членов Палаты депутатов, президента судит либо Верховный Федеральный Суд (ВФС) – если речь идет об обычных преступлениях, либо Сенат с председательством членов ВФС – в случае превышения президентом своих должностных полномочий.

Единственный раз применения импичмента в Бразилии произошел в 1992 г., когда первый после военной диктатуры всенародно избранный президент, Фернанду Коллор ди Мелу, был отстранён от должности по обвинению в причастности к коррупционным скандалам. В 2015 г. вопрос об импичменте президента был снова поднят после раскрытия коррупционной схемы, связанной с госкомпанией Петробраз и частным финансированием избирательных кампаний.

Несмотря на то, что процесс импичмента в обеих странах имеет много сходств, единственный случай его применения в России закончился расстрелом парламента, а практически в это же время парламента в Бразилии успешно его осуществил. Поэтому можно утверждать, что из-за предыдущих событий российские депутаты воздерживаются от пользования данным механизмом, в то время как в Бразилии такого исторического «опасения» не существует. По этому критерию Россия оценивается в «9» баллов, а Бразилия в «7».

2.2.11 Назначение конституционных судей

Хотя данное полномочие не включено в список Шугарта и Кэри⁷⁰, оно является весьма значимым, ведь конституционный суд обычно регулирует конфликты между ветвями власти.

В России все 19 судей Конституционного Суда (КС) назначаются Советом Федерации по представлению Президента. Закон о сроке их полномочий изменялся уже несколько раз. В 1994 г. судьи КС назначались на срок 12 лет, затем в 2001 г. на 15 лет, и в 2005 г. отменили такое ограничение, что формально гарантировало им большую независимость от исполнительной власти. В ходе конституционного кризиса 1993 г., КС признал роспуск парламента президентом Ельциным неконституционным. В ответ Ельцин приостановил деятельность Суда, и в 1994 г. был принят закон, согласно которому КС утратил право рассматривать дела по собственной инициативе.

Важно упомянуть, что в 2009 г. судья Владимир Ярославцев перестал быть представителем КС в Совете Судей, обвинив руководство страны в создании вертикали власти. По его мнению, законодательные органы были

⁷⁰ Shugart M and Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. С. 148-167.

парализованы, и принятие решений все больше сосредотачивается в Администрации президента⁷¹. В 2010 г. судья Анатолий Кононов написал заявление об уходе со своего поста, утверждая, что «*независимых судей в России нет*». Кононов ссылаясь на принятый законопроект о назначении председателя КС Советом Федерации по предложению президента.

Что касается Бразилии, все 11 судей назначаются на пожизненный срок президентом после согласия Федерального Сената. В отличие от России, Верховный Федеральный Суд (ВФС) может рассматривать дела и конституционность законов по собственной инициативе. Кроме того, многие распоряжения о его полномочиях (включая срок полномочия), закреплены в Конституции, что затрудняет любую попытку реформы.

В последнее время были представлены несколько проектов конституционных поправок по ограничению срока полномочия судей (на 8 или 12 лет) и форме их назначения. Один из этих проектов гласил, что назначение судей должно чередоваться между исполнительной и законодательной властями. Тем не менее, до сих пор ни один из них не был принят. В 2015 г. оппозиционным депутатам удалось выдвинуть закон, повышающий пенсионный возраст с 70 до 75 лет. В результате нынешний президент утратила возможность назначить 5 судей.

Следует отметить, что ВФС играл важную роль в судебном процессе против бывших министров и политиков президентской партии, вовлеченных в вышеупомянутый скандал с подкупом голосов у депутатов оппозиции в 2005 г.

Учитывая, что в Бразилии конституционный суд является более независимым, чем в России, и что в обеих странах парламент мало участвует в отборе его членов (верхняя палата только выражает свое одобрение), Бразилия оценивается в «5» баллов, а Россия в «8». Оценка первой

⁷¹ El Pais. Владимир Ярославцев судья Конституционного Суда России: 'В России правят органы безопасности, как во времена СССР' [Электронный ресурс]. 01.09.2009. URL: <http://inosmi.ru/russia/20090901/252151.html> (дата обращения: 12.05.2014).

обосновывается тем, что более независимый конституционный суд может предотвратить произвол со стороны исполнительной власти в случае возникновения конфликта с законодательной.

2.2.12 Предварительные выводы

Учитывая все рассмотренные полномочия, можно утверждать, что по шкале от «0» (очень слабый президент) до «10» (очень сильный президент), Бразилия занимает промежуточную позицию («5,64»), а Россия находится ближе к более сильному президенту («7,09»).

Основными причинами разницы между обеими странами можно назвать: ограничение президентских указов – в Бразилии они превращаются в законы только после одобрения парламентом; уровень независимости конституционных судей – в Бразилии судья назначаются на пожизненный срок.

Единственные критерии, по которым президент Бразилии является более сильным, чем в России – это выражение недоверия правительству. За исключением коррупционных скандалов, бразильский парламент не может требовать отстранения членов правительства. Президент не наделяется правом роспуска парламента.

Наличие высокого уровня раздробленности партийной системы Бразилии вынуждает президента включать представителей других партий в свой кабинет, чтобы обеспечить управляемость. В России это случилось только в 1990-х гг. – так, вице-премьером был назначен представитель КПРФ, Ю. Маслюков.

В заключение следует отметить, что и в России, и в Бразилии доля президентской законодательной инициативы весьма велика и превышает 70% рассматриваемых законопроектов.

**Рис.1 - Оценка институциональных полномочий
исполнительной власти**

| Полномочия | Россия | Бразилия |
|---|---------------|-----------------|
| Президентское вето | 7 | 7 |
| Указное право | 8 | 5 |
| Полномочия в бюджетном процессе | 8 | 5 |
| Право законодательной инициативы | 7 | 6 |
| Инициатива проведения референдумов | 3 | 0 |
| Формирование кабинета | 8 | 7 |
| Отставка кабинета президентом | 10 | 10 |
| Выражение недоверия парламентом | 7 | 10 |
| Роспуск парламента | 3 | 0 |
| Процесс импичмента | 9 | 7 |
| Назначение конституционных судей | 8 | 5 |
| Итого | 7,09 | 5,64 |

2.3 Эволюция взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей по созывам

В данной части работы рассматривается взаимодействие ветвей власти в России и в Бразилии в разные периоды времени, с целью выявить какие моменты и события были более важными для эволюции политической системы обеих стран.

2.3.1 Эволюция в России

Первые созывы Государственной думы характеризовались постоянными конфликтами между исполнительной и законодательной властями – попытка импичмента президенту Борису Ельцину свидетельствовала о сложности нахождения компромисса. Несмотря на определенные кризисные моменты, противостояние между ветвями власти свидетельствовало о развитии политической системы в направлении демократии, поскольку именно оно препятствовало преобладанию президента над другими ветвями и гарантировало высокий уровень конкуренции. Во время третьего созыва образовалась так называемая «партия власти», получившая в течение четвертого созыва конституционное большинство, отчасти как результат высокого рейтинга президента Владимира Путина. Это способствовало построению «вертикали власти», при которой парламент подчинился исполнительной власти. Далее будет подробнее рассмотрена эволюция этих отношений на примере разных созывов.

1. Государственная Дума РФ I созыва (12.12.1993 - 16.01.1996)

Отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти в период первого созыва Думы характеризовались неустойчивостью. Эффективное число партий было очень высоким – 8,53. Первое место по федеральным спискам на выборах 1993 г. неожиданно заняла «Либерально-демократическая партия России/ ЛДПР» – 22,92% голосов⁷². С учетом мажоритарных округов, ЛДПР получила 63 мандата. Другими партиями и движениями, прошедшими пятипроцентный барьер, можно назвать следующие: «Выбор России» (73 мандата), «Аграрная партия России» (53 мандата), «Коммунистическая партия Российской Федерации/ КПРФ» (45 мандата), «Партия российского единства и согласия/ ПРЕС» (30 мандата), «Яблоко» (26 мандатов), «Женщины России» (22 мандата), и «Демократическая партия России» (14 мандатов). Обращаем внимание на то, что, хотя ЛДПР получила больше голосов в федеральном списке, партия «Выбор России» превысила количество мандатов за счет большего числа побед в одномандатных округах. Кроме того, были избраны 45 независимых депутатов.

Вместе с высоким эффективным числом партий, основными факторами неустойчивости данного периода были:

[...] отсутствие жесткой фракционной дисциплины, существенное число переходов депутатов из фракции во фракцию, а также возможность для чиновников избирательной власти избираться депутатами при сохранении их полномочий. [...] Ни одна из политических сил не имела подавляющего преимущества, а неопределенность позиций фракций и депутатов оставляли большие возможности для маневра любому из участников политического процесса⁷³.

Оппозиционное настроение Думы проявилось уже в первые месяцы после выборов, с одобрением амнистии для участников событий августа 1991 г. и октября 1993 г. и избранием председателем представителя Аграрной

⁷² Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сагаров Г.А., Соколова А.В., Якуба В. И. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905–1917 и 1993—2005 гг.). М: ФИЗМАТЛИТ, 2009. — с.16

⁷³ ФИЗМАТЛИТ — с.16

Партии И.П. Рыбкина. Отношения между федеральной и региональными властями также были очень напряженными: начало войны в Чечне в 1994 г. спровоцировало сильный раскол лояльной к президенту фракции «Выбор России». Из депутатов-одномандатников сформировалась депутатская группа «Новая Региональная Политика». Следует отметить, что Татарстан избрал представителей в Госдуму только после подписания Договора об общественном согласии, по которому политические деятели должны были отказаться от применения насилия для отстаивания своих интересов. В результате в этих республиках были проведены досрочные выборы по одномандатным округам.

Создание лояльного к президенту движения «Наш Дом России» привлекло многих представителей ряда фракций, особенно из «Выбора России», что привело к новому раскладу сил.

Трагические события в Буденновске в июне 1995 г. повлекли за собой кризис в отношениях между ветвями власти, а именно вотум недоверия правительству Виктора Черномырдина. Хотя на втором голосовании вотум не состоялся, высокопоставленные чиновники ушли в отставку, среди них – директор ФСБ. Также в связи с этими событиями, фракция КПРФ предприняла неудачную попытку организовать процедуру импичмента президенту Ельцину и принять поправки к Конституции, позволяющие Думе утверждать силовых министров и выносить вотум недоверия отдельным лицам правительства.

Госдума приняла более 460 законов, из которых более 280 были подписаны президентом (60,86%)⁷⁴. Такой относительно низкий уровень одобрения вытекает из того, что самые спорные реформы осуществлялись в это время при очень раздробленном парламенте, особенно приватизация госкорпораций.

⁷⁴ Итар Тасс. Госдума в новейшей истории России [Электронный ресурс]. Москва: 09.12.2013. URL: <http://itar-tass.com/info/820243> (дата обращения: 06.05.2014).

II. Государственная дума РФ II созыва (17.12.1995 - 18.01.2000)

Второй созыв Государственной думы был самым оппозиционно настроенным к президенту из всех созывов. Основными факторами для этого послужили получение 33,11% мандатов (149) КПРФ, коррупционные скандалы и экономический кризис 1998 г.⁷⁵. Второе место по доли мандатов заняла провластная партия «Наш Дом – России» (65 мандатов), третье – ЛДПР (51 мандатов) и четвертое – «Яблоко» (46 мандатов). Эффективное число партий составило 6,14⁷⁶. В отличие от первого созыва, депутаты избирались на четырехлетние сроки.

Несмотря на то, что КПРФ победила на депутатских выборах, Ельцину удалось переизбраться президентом. Результаты выборов июня 1996 г. выглядели следующим образом: Б.Н.Ельцин (35,28%), Г.А.Зюганов (КПРФ – 32,03%), А.И.Лебедь («Конгресс русских общин» – 14,52%), Г.А.Явлинский («Яблоко» – 7,34%) и В.В.Жириновский (ЛДПР – 5,70%). Ельцин победил во втором туре с 53,82% голосов⁷⁷.

Уже в начале заседаний оппозиции удалось продвинуть представителя КПРФ Г.Н.Селезнева на пост спикера парламента, и летом 1996 г., после повторного избрания Ельцина, Дума утвердила назначение В.С.Черномырдина премьером. Летом 1997 г. в связи со скандалом «дела писателей» оппозиция стала требовать отставки вице-преьера А.Б.Чубайса, одного из самых влиятельных деятелей процесса приватизации. Обсуждение бюджета осенью 1997 года вылилось в острый конфликт между президентом и парламентом, поэтому Ельцину пришлось выступать на заседании Думы,

⁷⁵ Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сатаров Г.А., Соколова А.В., Якуба В. И. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905–1917 и 1993—2005 гг.). М: ФИЗМАТЛИТ, 2009.— с.18

⁷⁶ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

⁷⁷ ЦИК. Выборы Президента Российской Федерации 1996 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/1996/index.html (дата обращения: 20.03.2015).

чтобы получить от нее положительное решение. Напомним, что непринятие бюджета означает открытую войну президенту.

Политический кризис возрос до такого уровня, что за два года президент Ельцин поменял премьера целых четыре раза. В марте 1998 г. Черномырдин ушел в отставку, и премьером был назначен С.В. Кириенко. Госдума дважды отказала в его утверждении и дала согласие только на третий раз, под угрозой роспуска. В это время оппозиция снова предприняла попытку импичмента президенту. С начала экономического кризиса в августе 1998 г. Кириенко уходит в отставку, а Ельцин снова предлагает назначение Черномырдина, однако депутаты дважды его отклонили и были готовы отклонить и в третий раз, даже под риском роспуска. Тогда президент предложил кандидата близкого к КПРФ - Е.М.Примакова, утвержденного большинством голосов. В результате представители КПРФ пришли в правительство, носившее коалиционный характер.

В 1999 г. Дума довела попытку импичмента до конца, но Ельцин отправил Правительство Примакова в отставку, и все планы КПРФ обрушились. Президент назначил С.В.Степашина премьером, утвержденного Думой без сильных возражений. Тем не менее, начало боевых действий в Дагестане привело к его отставке. В конце концов, Ельцин назначил В.В.Путина, заявляя о его поддержке к нему в качестве будущего преемника.

В заключение следует отметить, что из 1.045 законов, одобренных Государственной думой, президентом были подписаны 734 (70,23%).⁷⁸ Увеличение процента по сравнению с первым созывом (60,86%) объясняется тем, что президент стал более уязвимым в отношениях с оппозицией, причем ему приходилось делать несколько уступок, особенно КПРФ, чтобы обеспечить управляемость. Основные законодательные нормы, одобренные Думой, касались судебной системы, прав человека, Правительства РФ, Гражданского и Налогового кодексов.

⁷⁸ Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за второй созыв. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=2> (дата обращения: 15.05.2014).

III. Государственная Дума РФ III созыва (19.12.1999 - 07.12.2003)

На третьем созыве Государственной Думы произошло одно из самых важных событий для современной политической системы России, а именно основание так называемой «партии власти».

На выборах декабря 1999 г. КПРФ одержала верх над другими партиями, набрав 20,63% мандатов (91). За ней следовали партии: «Единство» (82 мандата), «Отечество – Вся Россия» (46 мандатов), «Союз правых сил» (29 мандатов), «Яблоко» (20 мандатов) и ЛДПР (17 мандатов)⁷⁹. Что касается депутатских групп, можно назвать образовавшиеся «Народный депутат», «Регионы России» и «Агропромышленную депутатскую группу», набравшие значительное количество голосов. Расклад сил существенно изменился, так как возникла возможность формирования большинства без левых фракций. Эффективное число партий в начале созыва составляло 7,96⁸⁰. По результатам президентских выборов в марте 2000 г., первые места заняли: В.В.Путин (52%), Г.А.Зюганов (КПРФ – 29,21%) и Г.А.Явлинский («Яблоко» – 5,80%)⁸¹.

В начале работы нового созыва было трудно прийти к компромиссу по поводу распределения портфелей председателей комитетов. Пакетное соглашение и избрание представителя КПРФ Г.Н.Селезнева председателем Думы не удовлетворяло большинство фракций, которые покинули первые заседания в знак протеста. После консультаций и несколько перераспределений полномочий ситуация стабилизировалась.

⁷⁹ Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сатаров Г.А., Соколова А.В., Якуба В. И. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905–1917 и 1993—2005 гг.). М: ФИЗМАТЛИТ, 2009.— с.20

⁸⁰ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

⁸¹ ЦИК. Выборы Президента Российской Федерации 2000 года [Электронный ресурс]. URL: http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/2000/ (дата обращения: 25.03.2015).

Давление европейских государств на Россию во время кризиса в Чечне в 2000 г. способствовало достижению компромисса между основными политическими силами.

Обсуждение позиции России в Парламентской Ассамблее Совета Европы (ПАСЕ) по проблеме в Чечне в марте 2000 г. (уход делегации РФ из-за приостановки полномочий) объединило позиции «Единого» и «КПРФ» и показало, что проблема не будет столь острой, как в Думе второго созыва, и не сможет привести к импичменту⁸².

Один из важных законопроектов, одобренных в данный период – это изменение порядка формирования Совета Федерации, предложенное Путиным. Одобрение государственной символики в декабре 2000 г., в том числе гимна с советской мелодией, способствовало достижению сотрудничества между исполнительной властью и левой оппозицией. Однако обсуждение законопроекта о политических партиях снова вызвало трения, причем фракции КПРФ и «Яблока» неудачно инициировали попытку вынести вотум недоверия кабинету Михаила Касьянова. После трех чтений закон был одобрен: был утвержден пятипроцентный барьер для выборов 2003 г. и семипроцентный барьер для выборов 2007 г.

Самое важное событие данного созыва произошло в апреле 2001 г., когда движения «Единство» и «Отечество – Вся Россия» (ОВР) заявили о слиянии, включая еще значительное число независимых депутатов-одномандатников, для основания лояльной к президенту партии – «Единая Россия» (ЕР). Учредительный съезд ЕР подтвердил формирование парламентского большинства. В результате «пакетное соглашение» по поводу распределения полномочий в Государственной думе обрушилось, и образованная коалиция установила новое распределение, исключив КПРФ.

⁸² Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сагаров Г.А., Соколова А.В., Якуба В. И. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905–1917 и 1993–2005 гг.). М: ФИЗМАТЛИТ, 2009. — с.19

Левая оппозиция была полностью лишена своих административных ресурсов, что вызвало кризис внутри КПРФ.

Следует отметить, что для третьего созыва был характерен высокий уровень профессионализма в принятии решений. Кроме названных законодательных норм, были приняты значимые законы, касающиеся гражданства, Земельного, Трудового и Уголовно-процессуального кодексов, реформ ЖКХ, электроэнергии и пенсионной системы, введения единого плоского налога (13%) на доходы физических лиц (ранее была прогрессивная шкала) и ратификации Договора о стратегических наступательных потенциалах между Россией и США.

В заключение отметим, что из 781 законов, одобренных депутатами Думы, президентом были подписаны 731 (93,59%)⁸³, намного больше, чем соотношение второго созыва – 70,23%.

IV. Государственная дума РФ IV созыва (07.12.2003 - 24.12.2007)

Четвертый созыв Государственной думы явился важным водоразделом в эволюции современной политической системы России, так как в нем закрепились основы для построения «вертикали власти». Две главные особенности повлияли на это положение: наличие конституционного большинства партии власти и отсутствие представительства либеральных ценностей, так как «Яблоко» и «СПС» не преодолели пятипроцентный барьер. Эффективное число партии резко упало – с 7,96 в начале предыдущего созыва до 3,60 в начале четвертого⁸⁴. По словам Б.И. Макаренко⁸⁵:

⁸³ Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за третий созыв. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=3> (дата обращения: 16.05.2014).

⁸⁴ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

⁸⁵ Макаренко Б. И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте. // Полис (Политические исследования). 2011. № 1 (121). С. 53-54.

В четвертой Думе подавляющее большинство одномандатников формально вступило в «Единую Россию» (в основном выходцы из «Российских регионов») или примкнуло к ее фракции (большинство выходцев из Народной партии, которая на выборах пыталась соперничать с «Единой Россией», или формально независимых). К этому моменту президентская власть существенно усилилась, влияние губернаторов на федеральную политику в результате реформы Совета Федерации и других «централизаторских» мер заметно снизилось, крупный бизнес оказался «равноудален» (напомним, что выборы 2003 г. совпали с «горячей стадией» в так называемом «деле ЮКОСа»). «Списочная» составляющая фракции «Единой России» попала под более жесткий контроль исполнительной власти, а одномандатники в силу изменений в элитном пространстве лишились значительной части своей автономии.

После выборов 2003 г., распределение мандатов в Думе выглядело следующим образом: Фракция «Единая Россия» (306 мандатов), Фракция КПРФ (52 мандатов), Фракция «Справедливая Россия – Родина» (38 мандатов), Фракция ЛДПР (36 мандатов) и независимые депутаты – 23. Итог президентских выборов марта 2004 г. не сильно отличался от выборов в Госдуму: президент Путин занял первое место подавляющим большинством - 71,31%. За ним следовали Н.М.Харитонов (13,69%) и С.Ю.Глазьев (4,10%)⁸⁶.

Партии власти не приходилось согласовывать решения с оппозицией для отстаивания своих интересов. Данная расстановка сил *«предопределяет направление законодательного процесса – все принятые решения должны или исходить от крупнейшей фракции или поддерживаться ею, прочим депутатам и фракциям остается только демонстративно выразить свою позицию путем голосования»*. Помимо того, наблюдалось снижение активности парламента, поскольку *«для оппозиции было меньше возможностей проявить активность в форме законодательной инициативы»*.

⁸⁶ ЦИК. Выборы Президента Российской Федерации 2004 года [Электронный ресурс]. URL:<http://pr2004.cikrf.ru/> (дата обращения: 25.03.2015).

или постановления, а также меньше возможности получить нужный результат»⁸⁷.

Одна из первых мер, принятых провластными депутатами заключалась в ужесточении порядка формирования депутатских групп: порог повысили с 35 депутатов до 55. Все руководящие посты распределились между депутатами «Единой России». Раскол в партии «Родина» привел к образованию партии «Справедливая Россия».

В ходе четвертого созыва были отменены выборы губернаторов, а также голосование по мажоритарным округам. Многие законы касались спорных тем, таких как монетизация льгот и приватизаций учреждений образования, науки и культуры. Большую дискуссию вызвал законопроект о статусе «символа знамени Победы» в 2005 г., устранивший серп и молот с исторического знамени. Различные региональные собрания высказывались против данного проекта, требуя его отмены. Совет Федерации, по инициативе своего председателя и лидера «Справедливой России» С.Миронова, наложил вето, но Госдума его преодолела квалифицированным большинством депутатов. В конце концов, сам президент Путин нанес вето, положив конец спорам⁸⁸.

В отличие от других созывов, правительству, во главе которого поочередно стояли три премьера (М.М. Касьянов, М.Е. Фрадков и В.А. Зубков), вотумов недоверия вынесено не было.

По мнению представителя КПРФ И.И. Мельникова, четвертый созыв представлял собой катастрофический момент в истории современной российской политики:

Хотя бы на короткий промежуток времени эта машина по штамповке законов, противоречащих интересам общества,

⁸⁷ Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сатаров Г.А., Соколова А.В., Якуба В. И. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905–1917 и 1993—2005 гг.). М: ФИЗМАТЛИТ, 2009.— с.178

⁸⁸ Путин отклонил закон о Знамени Победы, принятый "единороссами" в Госдуме [Электронный ресурс] // Портал News.ru. 23.04.2007. URL: <http://www.newsru.com/russia/20apr2007/flag3.html> (дата обращения: 10.02.2015).

остановилась. Все эти четыре года было больно смотреть, как единокороссы, пресекая любые дискуссии, единолично принимали все, что спускалось им сверху Правительством и Администрацией Президента.

[...] Народом фактически утрачены рычаги влияния на проводимую политику. Отменены выборы губернаторов, отменены выборы депутатов по одномандатным округам. Система выборов в Государственную Думу претерпела изменения, которые позволяют говорить об утрате смысла понятия «избранник народа».

Эта Государственная Дума войдет в историю как Дума, бросившая вызов Конституции страны, ограничив право народа на непосредственное осуществление своей власти путем референдума.

Государственную Думу четвертого созыва нельзя назвать парламентом. Эта Дума представляла собой собрание богатых собственников и чиновников, имитирующих роль депутатов и дискредитирующих работу по выражению позиции избирателей.⁸⁹

В заключение стоит отметить, что из 1.087 законов принятых Думой, президентом были подписаны 1076 (98,98%).⁹⁰ По сравнению с предыдущими созывами, это самый высокий уровень «согласования» между исполнительной и законодательной властями.

V. Государственная Дума РФ V созыва (02.12.2007 - 26.12.2011)

Выборы в Государственную Думу в 2007 г. вызвали серьезную критику международных наблюдателей. Многие из них заявили о том, что в России государство и партия власти – соединены, так что места для честных и справедливых выборов не существует⁹¹. Среди нарушений они назвали использование административного ресурса представителями «Единой России», неравномерное распределение времени в СМИ, угрозу увольнения

⁸⁹ КИПФ. И.И.Мельников: Государственная Дума четвертого созыва - не была парламентом [Электронный ресурс]. Москва: 16.11.2007. URL: <http://kipf.ru/dep/53079.html> (дата обращения: 16.05.2014).

⁹⁰ Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за четвертый созыв [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=4> (дата обращения: 17.05.2014).

⁹¹ Корреспондент. ПАСЕ и ОБСЕ: Выборы в Госдуму не соответствовали стандартам Европы [Электронный ресурс]. 03.12.2007. URL: <http://korrespondent.net/world/russia/219152-pase-i-obse-vybory-v-gosdumu-ne-sootvetstvovali-standartam-evropy> (дата обращения: 17.05.2014).

государственных служащих, ограничение количества наблюдателей по сравнению с предыдущим созывом и высокую явку в республиках (больше 90%, практически все, голосующие за партию власти).

В этом созыве убрали нижний порог явки и возможность голосовать «против всех», отменили мажоритарную систему и запретили партиям объединяться в выборные блоки, а также членам одной партий проходить по списку другой.

Итог выборов не сильно отличался от предыдущего созыва, за исключением того, что партия власти получила конституционное большинство без необходимости включать в свою фракцию независимых депутатов и членов других партий. При этом эффективное число партий снизилось с 3,60 до 1,92 партий.⁹² Расклад сил имел такой порядок: фракция «Единой России» (315 мандатов – 70%), фракция КПРФ (57 мандатов – 12,7%), фракция ЛДПР (40 мандатов – 8,9%) и фракция «Справедливой России» (38 мандатов – 8,4%). На выборах марта 2008 г., президент В.В.Путин успешно продвинул своего преемника Д.А.Медведева (70,28% голосов). За ним следовали Г.А.Зюганов (КПРФ – 17,72%) и В.В.Жириновский (9,35%)⁹³. В свою очередь, избранный президент назначил Путина премьером, начав так называемый период «тандема». Сам Путин возглавил список «Единой России», чем еще больше улучшил избирательную эффективность данной партии. С точки зрения Б.И. Макаренко⁹⁴:

Монопольное лидерство «Единой России» в партийно-политической системе само по себе еще не обеспечивает ей роли преобладающей партии. «Единая Россия» работает как «избирательная машина» на выборах и как «машина думского голосования» в межвыборный период. Функции элитной мобилизации выполнялись ею в последние годы

⁹² Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // Полис. 2008. №5. С. 135—152.

⁹³ ЦИК. Выборы Президента Российской Федерации 2008 года [Электронный ресурс]. http://www.cikrf.ru/banners/elect_president/ URL:<http://pr2004.cikrf.ru/> (дата обращения: 30.03.2015).

⁹⁴ Макаренко Б. И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте. // Полис (Политические исследования). 2011. № 1 (121). С. 61.

удовлетворительно, но лишь благодаря непрерываемому авторитету «центра» и его ресурсной обеспеченности, а не авторитетности лидеров самой партии (в регионах картина существенно варьировалась), т.е. партия в этой мобилизации выполняла скорее техническую, а не политическую роль.

Во время пятого созыва Госдума поставила абсолютный рекорд по количеству принятых законов: 1581 федеральных и 27 федеральных конституционных законов, ратифицировано свыше 270 международных договоров и соглашений⁹⁵. Срок полномочий как президента, так и депутатов Думы был увеличен до 6 лет, начиная с последующих выборов. Порядок формирования Совета Федерации снова изменился, а также были приняты антикоррупционные законы и законы против последствий мирового экономического кризиса. *«Была введена практика общественного обсуждения социально значимых и спорных законопроектов»*⁹⁶.

В заключение следует сказать, что из 1.608 законов, принятых Думой, президентом были подписаны 1.605 (99,81%), причем уровень «согласованности» был самым высоким из всех созывов. Обращаем внимание на то, что число одобренных законов намного превысило число всех созывов: 349% (первый созыв), 153% (второй созыв), 205% (третий созыв), 147% (четвертый созыв)⁹⁷. Высокая скорость обсуждений отображает низкую конкурентность.

VI. Государственная дума РФ VI созыва (04.12.2011 -)⁹⁸

⁹⁵ Итар Тасс. Госдума в новейшей истории России [Электронный ресурс]. Москва: 09.12.2013. URL: <http://itar-tass.com/info/820243> (дата обращения: 06.05.2014).

⁹⁶ Итар Тасс. Госдума в новейшей истории России [Электронный ресурс]. Москва: 09.12.2013. URL: <http://itar-tass.com/info/820243> (дата обращения: 06.05.2014).

⁹⁷ Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за пятый созыв [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=5> (дата обращения: 18.05.2014).

⁹⁸ Срок текущего созыва заканчивается в декабре 2016 г.

Как и в 2007 г., выборы 2011 г. также вызвали много критических замечаний: открытое нарушение избирательных законов, доказанное в видеороликах, спровоцировало протесты в крупных городах РФ.

Тем не менее, в отличие от V созыва, партия власти была далека от конституционного большинства. Итог выборов был следующим: фракция «Единой России» (237 мандатов – 52,88%), фракция КПРФ (91 мандата – 20,44%), фракция «Справедливой России» (64 мандатов – 14,22%) и фракция ЛДПР (56 мандатов – 12,44%). По результатам президентских выборов марта 2012 г., В.В. Путин получил третий мандат с 63,60% голосов. За ним следовали Г.А.Зюганов (КПРФ – 17,18%), М.Д.Прохоров (СПС – 7,98%), В.В.Жириновский (ЛДПР – 6,22%) и С.М.Миронов («Справедливая Россия» – 3,85%)⁹⁹. При таких результатах, эффективное число партий выросло с 1,92 до 2,80¹⁰⁰, хотя это далеко не означает повышения конкуренции в парламенте, так как большинство оппозиционных сил лояльны к президенту. Согласно Макаренко¹⁰¹, «оппозиционные партии», такие как как ЛДПР и «Справедливая Россия» фактически голосуют как партия власти. Единственным исключением является КПРФ.

Обычная практика VI созыва заключается в отказе от мандата депутатами либо из-за их назначения на другую государственную должность, либо из-за избирательной стратегии – так называемые «паровозы». Известные региональные политики и чиновники возглавляют партийный список, увеличивая его конкурентоспособность, а затем отказываются от мандата, передавая его менее популярным однопартийцам. В качестве примера можно привести избрания и соответствующие отказы вице-преьера Игоря Шувалова, губернатора Томской области Виктора Кресса и

⁹⁹ ЦИК РФ. Предварительные итоги голосования на выборах президента Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/news/cec/2012/03/05/chyrov_1.html (дата обращения: 19.05.2014).

¹⁰⁰ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

¹⁰¹ Макаренко Б.И. Российский политический строй: опыт неоинституционального анализа// Мировая экономика и международные отношения – М., 2007. - №2. – С. 32-42.

воронежского губернатора Алексея Гордеева¹⁰². Это во многом вредит уровню подотчетности и публичной политике.

Государственная дума во многом уменьшила роль обсуждения существенных государственных проблем, уделяя внимание законопроектам, затрагивающим общественные темы. Для сегодняшнего созыва характерно принятие «драконовских законов», то есть законов с запретительным и репрессивным уклоном, «указывающие на то, что государство задалось целью контролировать своих граждан во всех своих состояниях»¹⁰³. Среди них можно назвать увеличение штрафов за массовые акции, законы, запрещающие курение в общественных местах и использование мата в СМИ и произведениях искусства, а также законы «об иностранных агентах», «о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и о запрете гражданам США усыновлять российских детей. Обострение отношений с Западом на фоне вхождения Крыма в состав России и конфликтов на востоке Украины привело к сосредотачиванию российских депутатов на геополитических вопросах. На повестке дня стоят информационная война, национальная безопасность и предотвращение «цветных революций».

В заключении данной части следует упомянуть, что из 1495 нормативных актов, принятых Государственной думой до настоящего момента, президентом были подписаны 1473 (98,53%) – результаты существенно не отличаются от последнего созыва¹⁰⁴.

2.3.2 Эволюция в Бразилии

¹⁰² Лента. Игорь Шувалов отказался от депутатского мандата. 13.12.2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2011/12/13/mandaty/> (дата обращения: 19.05.2014).

¹⁰³ Лента. Можно ли на самом деле считать нынешнюю Госдуму «взбесившимся принтером». 22.03.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2013/03/22/printer/> (дата обращения: 19.05.2014).

¹⁰⁴ Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за шестой созыв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=6> (дата обращения: 27.05.2015).

С 1990 г. по сегодняшний день все созывы Палаты депутатов характеризовались наличием высокого уровня раздробленности в партийной системе – эффективное число партий является одним из самых высоких в мире. Данный факт вынуждал всех президентов выстраивать многопартийные коалиции и распределять должности кабинета между разными политическими силами, чтобы обеспечить управляемость. При этом надо отметить, что уровень партийной идеологизации невысок. Большинство партий не носят массового характера. В основном, они находятся возле центристского политического спектра и создавались вокруг личностей влиятельных политических деятелей. Исключением является основание «Партии трудящихся», опирающейся на левых интеллектуалов, рабочих союзов и некоторых подразделений Католической церкви. Настоящий анализ охватывает все созывы, сформированные после принятия Конституции 1988 г, а именно с 49-ого по 54-ый созыв Палаты депутатов. Деятельность верхней палаты (Сената) в данной работе подробно не рассматривается.

1. Палата депутатов Бразилии 49-го созыва (01.01.1991 – 01.01.1995)

Прежде, чем рассмотреть 49-ый созыв Палаты депутатов сам по себе, необходимо упомянуть несколько событий и предпосылок предыдущего созыва. В конце 1989 г. президент Бразилии был избран непосредственно населением впервые с 1960 г. Новый президент, Фернанду Коллор Ди Меллу, столкнулся с глубоким экономическим кризисом - гиперинфляция достигла отметки в 1764% в год. Сразу после инаугурации в марте 1990 г. Коллор начал разрабатывать пакет антикризисных мер, включавший в себя замораживание цен, слияние министерств и госорганов, увольнение госслужащих и конфискацию депозитов, с целью снизить высокую

ликвидность.¹⁰⁵ Данные меры, одобренные Конгрессом, безусловно, не получили широкой поддержки населения.

На выборах в Палату депутатов в 1990 г. «Партия Национальной Перестройки/ ПРН» президента Коллора заняла пятое место (7,95% мандатов – 40), следуя за «Партией бразильского демократического движения/ ПМДБ» (21,47% - 108 мандатов), «Партией либерального фронта/ ПФЛ» (16,50% – 83 мандатов), «Демократической рабочей партией/ ПДТ» (8,95% – 45 мандатов) и «Социальной демократической партией/ ПДС». Остальные избранные партии (13) набрали меньше 8% голосов, и эффективное число партий достигло 8,7.¹⁰⁶ Образованные коалиции охватывали 56,5% мандатов, а именно партии ПДС, ПФЛ и ПТБ.

Недовольство населения принятыми экономическими мерами усугубилось после коррупционных скандалов, охвативших помощников президента, его родственников, а также членов правительства и избирательной кампании. В мае 1992 г. публикация в известном журнале о новом скандале привела к образованию Парламентской следственной комиссии. В сентябре Палата депутатов поставила на голосование вопрос об импичменте Коллора, в итоге 441 депутатов выступили «за» и 38 «против». Чтобы избежать судимости и соответственной утраты политических прав, Коллор ушел в отставку до завершения процесса. В октябре президентом стал вице-президент Итамар Франку.¹⁰⁷

Франку столкнулся с теми же самыми экономическими проблемами, причем в 1993 г. инфляция достигла 2.708,55% – самый высокий уровень в истории Бразилии. После этого социолог Фернанду Энрики Кардозу был назначен Министром Финансов. В июле 1994 г. посредством президентских указов («временных мер») под названием «План Реал» в стране была

¹⁰⁵ Carvalho Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor, Revista Nova. Economia, n o. 16 (1), Belo Horizonte, 2006. pp.101- 134.

¹⁰⁶ Rebello, Maurício Michel (UFRGS). A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

¹⁰⁷ O Globo. Impeachment de Collor faz 20 anos; relembre fatos que levaram à queda [Электронный ресурс]. 28.09.2012. URL: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembre-fatos-que-levaram-queda.html> (дата обращения: 22.05.2014).

установлена новая валюта («реал»). Успех данного плана по контролю над инфляцией был настолько высоким, что Кардозу удалось стать президентом на ближайших выборах. Следует отметить, что издание «временных мер» вытекало из необходимости провести срочные реформы, которые невозможно бы было осуществить за короткое время при столь раздробленном парламенте.

В этот период также был проведен референдум по выбору политического режима, в котором граждане могли выбрать между монархией и республикой, а также между президентализмом и парламентаризмом. За республику проголосовало 66,28% граждан, а за президентализм – 55,41%¹⁰⁸.

В отличие от России, для того, чтобы проанализировать отношения между ветвями власти в Бразилии, более приемлемо использовать индекс успеха президента – то есть процент предложенных президентом законов, который был одобрен парламентом. Во времена Коллора, этот индекс составил 65,0%, а Итамара – 66,0%¹⁰⁹.

II. Палата депутатов Бразилии 50-го созыва (01.01.1995 – 01.01.1999)

На всеобщих выборах 1994 г. кандидат Фернанду Энрики Кардозу победил еще в первом туре, получив 54,28% голосов. Его основной противник, кандидат «Партии трудящихся/ ПТ» Луис Инасиу Лула да Силва, получил всего лишь 27,04% голосов. Что касается выборов в Палату депутатов, его «Партия бразильской социальной демократии/ ПСДБ» заняла третье место (12,28% мандатов – 63), вслед за «Партией бразильского

¹⁰⁸ Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa 20 anos [электронный ресурс]. 22.04.2013. URL: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos> (дата обращения: 12.01.2015).

¹⁰⁹ Limongi, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006. P.244.

демократического движения / ПМДБ» (20,85% – 107 мандатов) и «Партией либерального фронта / ПФЛ» (17,34% – 89 мандатов). За ПСДБ стояли «Реформаторская прогрессистская партия / ППР» (09,94% – 51 мандатов), «Партия трудящихся / ПТ» (09,74% - 50 мандатов) и прочие. Эффективное число партий (8,16) мало отличалось от предыдущего созыва¹¹⁰.

Для того, чтобы обеспечить некий уровень управляемости, ПСДБ образовала право-центристскую коалицию с ПФЛ и ПТБ. После выборов к ним присоединились самая крупная партия того времени – ПМДБ и ППБ, таким образом, президент мог рассчитывать на абсолютное большинство¹¹¹. Хотя кабинет формировался партиями, участвующими в коалиции, основные министерства, связанные с управлением экономикой, остались в руках партии президента. В конце первого мандата Кардозу правящая коалиция охватывала 5 партий – 76,6% мандатов в палате.¹¹²

Во время данного созыва были приватизированы крупные госкомпании, такие как Вале-ду-рио-Доси (крупнейшая горнодобывающая компания в Бразилии), Элэтробраз (энергетическая компания) и Телебраз (телекоммуникационная компания). Скандал, связанный с приватизацией последнего, привел к попытке импичмента президента Кардозу лево-центристскими партиями – «Коммунистической партией Бразилии / ПСдоБ», «Демократической рабочей партией / ПДТ», «Социалистической партией Бразилии / ПСБ» и «Партией трудящихся/ ПТ». Однако, правящей коалиции удалось воспрепятствовать созданию Парламентской Следственной Комиссии.

Еще одним спорным моментом правительства Кардозу являлось обсуждение конституционной поправки по разрешению переизбрания членов национальной и региональных исполнительных властей, а также по

¹¹⁰ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

¹¹¹ ПМДБ и ПФЛ были известными как «партии региональных начальников».

¹¹² Freitas Andréa Marcondes de. O Presidencialismo de Coalizão. Tese de doutorado. FFLCH-USP: São Paulo, 2013.

снижению президентского срока с 5 до 4 лет. Поправка была принята, но вызвала большой скандал, так как выяснилось, что голоса нескольких депутатов оппозиции были подкуплены.¹¹³ Для того, чтобы одобрить конституционную поправку, необходимо квалифицированное большинство – 3/5 всех представителей.

В заключение следует отметить, что в первом правительстве Кардозу, индекс успеха президента относительно повысился, с 66,0% до 73,0%¹¹⁴.

III. Палата депутатов Бразилии 51-го созыва (01.01.1999 – 01.01.2003)

Успех президента Кардозу по контролю над инфляцией позволил ему снова стать президентом в первом туре на выборах 1998 г. с 53,06% голосов, а второе место вновь занял кандидат Партии трудящихся (ПТ) Лула да Силва с 31,71% голосов¹¹⁵. Расклад сил в Палате депутатов существенно изменился: партия президента ПСДБ заняла второе место (19,29% - 99 мандатов), ПМДБ упала до третьего места (16,17% голосов – 83 мандатов), а ПФЛ поднялась до первого (20,46% голосов - 105 мандатов). Все три партии являлись основными участниками правоцентристской коалиции Кардозу. Оппозиционная ПТ заняла лишь пятое место (11,50% мандатов – 59). Эффективное число партии снизилось до 7,1¹¹⁶.

Второй срок Кардозу характеризовался стремлением обеспечить низкую инфляцию и стабильный валютный курс, причем экономический рост был сильно ограничен, и правительство оказалось непопулярным.

¹¹³ Folha. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil. [Электронный ресурс] URL: http://www1.folha.uol.com.br/foalha/80anos/marcos_do_jornalismo-01a.shtml [Электронный ресурс]. (дата обращения: 22.05.2014).

¹¹⁴ Limongi, Fernando. *Presidencialismo e Governo de Coalizão*. In: *Reforma Política no Brasil*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006. P.244.

¹¹⁵ Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado da eleição de 1998* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998> (дата обращения: 23.05.2014).

¹¹⁶ Rebello, Maurício Michel (UFRGS). *A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências*. 36° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

Кризис в энергетической отрасли вынудил население приступить к рациированию энергоснабжения, что еще больше сказалось на экономических показателях, а также имидже президента. В это время Министерство горнорудной промышленности и энергетики находилось в руках лидеров ПФЛ Баии, штата с высоким уровнем клиентелизма, ограничивая рамки экспертных решений. Президенту пришлось создать специальную комиссию по выходу из кризиса, чтобы обойти партийные ограничения и гарантировать принятие высококачественных решений по данной проблеме¹¹⁷.

Сплоченность правящей коалиции сильно ослабла после того, как возник личный конфликт между лидерами ПФЛ, Антониу Карлусом Магальяисом, и ПМДБ, Жадером Барбальем. Магальяис ушел в отставку, и против него появились различные обвинения, связанные с фальсификацией голосования в Сенате. Обе партии хотели увеличить свое влияние на правительство и занять лучшую позицию на ближайших выборах, но в результате конфликта коалиция практически развалилась. На выборах 2002 г. остались только партия президента ПСДБ, ППБ и центристская ПМДБ, причем несколько членов последней отказались поддерживать ПСДБ и стали поддерживать оппозиционную ПТ.

Увеличение перспектив избрания левой «Партии трудящихся» испугало иностранных инвесторов, которые опасались резких изменений в политическом и экономическом курсе страны. Это повлекло за собой обострение экономического кризиса в конце правления Кардозу – курс доллара и инфляция существенно повысились. В ходе 51-го созыва внешний сценарий также не был благоприятным, поскольку многие страны также столкнулись с затяжным кризисом, в том числе Россия, Мексика, Аргентина и азиатские страны.

¹¹⁷ Couto, Cláudio G. ; Abrucio, Fernando Luiz . O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

Положительными пунктами второго мандата Кардозу можно назвать улучшение показателей в сфере здравоохранения, создание социальных программ и принятие закона о «Фискальной ответственности»¹¹⁸, согласно которому все региональные и местные правительства должны следить за лимитами расходов, связанными с экономической способностью их регионов и городов (налогообложение).

В заключение следует отметить, что индекс успеха президента немного снизился по сравнению с первым сроком, достигнув 70,4%¹¹⁹.

IV. Палата депутатов Бразилии 52-го созыва (01.01.2003 – 01.01.2007)

В связи с политическим и экономическим кризисом в конце второго срока Фернанду Энрики Кардозу, кандидату от его партии (ПСДБ) Жозе Серра не удалось избраться на выборах 2002 г. Это был единственный раз после военной диктатуры, когда президенту не удалось продвинуть своего преемника. Во втором туре Серра проиграл кандидату от левой «Партии трудящихся» Луису Инасиу Луле да Силве, набравшему 46,44% голосов¹²⁰. Лула, бывший руководитель профсоюза машиностроителей из промышленных районов Сан-Паулу, также участвовал в выборах 1989, 1994 и 1998.

Новый расклад сил в Палате депутатов выглядел следующим образом: ПТ (17,73% мандатов – 91), ПФЛ (16,37% – 84 мандатов), ПМДБ (14,81% – 76 мандатов), ПСДБ (13,64% – 70 мандатов), ППБ (09,35% – 48 мандатов) и

¹¹⁸ Lei Complementar N. 101, de 4 de maio de 2000.

¹¹⁹ Limongi, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006. P.244.

¹²⁰ Tribunal Superior Eleitoral. Resultado da eleição de 2002 [Электронный ресурс]. URL: http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/result_blank.htm (дата обращения: 28.05.2014).

«Либеральная партия / ПЛ» (05,06% – 26 мандатов) и др.¹²¹. Эффективное число партий составило 8,47¹²². Чтобы успокоить инвесторов, после выборов президенту Луле пришлось заявить (в «письме бразильскому народу»), что он не изменит экономический курс страны. Выбор Лулой члена «Либеральной партии» на должность вице-президента также свидетельствовал о нерадикальных намерениях нового правительства.

Особенность данного созыва состояла в том, что выборная коалиция ПТ включала только маленькие партии: «Либеральную партию/ ПЛ», «Коммунистическую партию Бразилии/ ПсдоБ», «Бразильскую коммунистическую партию/ ПСБ» и «Партию национальной мобилизации/ ПМН». За исключением ПЛ, ни одна партия не получила более пяти мандатов, что вынудило ПТ искать другие партии для коалиции с целью обеспечить абсолютное большинство в палате, а также достойный уровень управляемости. В 2005 г. разгорелся скандал, связанный с подкупом голосов депутатов оппозиции правящей партией. В результате несколько министров и депутатов ушли в отставку, включая главу Администрации президента¹²³ – Жозе Дирсеу. Оппозиция была намерена предпринять попытку импичмента, но не было доказательств причастности президента к скандалу. В 2013-2014 гг. некоторые члены ПТ, участвующие в данном скандале, были осуждены Федеральным Верховным Судом¹²⁴.

Несмотря на названный политический скандал, первое правительство президента Лулы характеризовалось бурным экономическим ростом, снижением безработицы, контролем над инфляцией, стабилизацией курса доллара и снижением уровня социального неравенства при помощи государственных программ большого масштаба, направленных на борьбу с

¹²¹ Election Resources on the internet. Chamber of Deputies Election Results - Brazil Totals [Электронный ресурс]. October 6, 2002. URL: <http://electionresources.org/br/deputies.php?election=2002>. (дата обращения: 24.05.2014).

¹²² Rebello, Maurício Michel (UFRGS). A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

¹²³ «Ministério da Casa Civil».

¹²⁴ Como ficaram as penas dos condenados no mensalão [Электронный ресурс] // Portal Congresso em foco. 15.03.2014. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/como-ficaram-as-penas-dos-condenados-no-mentalaio/> (дата обращения: 22.03.2015).

бедностью – среди них можно назвать программу «Семейное пособие» (*bolsa-família*), по которой правительство предоставляет ежемесячно определенную сумму денег малообеспеченным семьям, при условии, что все дети посещают школу и проходят вакцинацию. Внешний сценарий тоже был благоприятный, так как стоимость биржевых товаров (сырья) повысилась. В итоге, рейтинг президента оказался весьма высоким.

На этом созыве уровень успеха президента в Бразилии достиг 79%¹²⁵. Президенту удалось выстроить коалицию с правоцентристскими партиями, такими как ПМДБ, ПП и ПТБ. С другой стороны, его правительству пришлось учитывать интересы разных идеологических сил и пойти на несколько уступок, в том числе – поддержать представителя ПМДБ, Жозе Сарнея, на выборах в председатели Сената. Взамен ПМДБ поддержал кандидата ПТ Жуана Паулу Кунья на выборах в председатели Палаты депутатов.¹²⁶ Смещение ПТ к центру не отвечало интересам нескольких левых партийных клубов и членов, которые либо были исключены из партии, либо добровольно покинули ее, образовав другие партии, такие как «Партия Социализма и Свободы/ ПСОЛ».

V. Палата депутатов Бразилии 53-го созыва (01.01.2007 – 01.01.2011)

На всеобщих выборах 2006 г. Лула да Силва снова был избран президентом, одержав верх над кандидатом ПСДБ Жералду Алкмином с 60,8% голосов во втором туре. Его партия (ПТ) заняла второе место (16,17% мандатов – 83), вслед за ПМДБ (17,34% – 89 мандатов). Остальные партии получили мандаты в следующем порядке: ПСДБ (12,67% – 65 мандатов), ПФЛ (12,67% – 65 мандатов), ПП (8,18% – 42 мандата), ПСБ (5,26% – 27

¹²⁵ Limongi, Fernando. “Presidencialismo e governo de coalizão”, em Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, 237-57. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

¹²⁶ Nunes Felipe. “Contradições do Presidencialismo de Coalizão: Notas sobre o Governo Lula” (com Thiago Rodrigues Silame) *Revista Tres Pontos*, v. 3, p. 7-14, 2006.

мандатов), ПДТ (4,67% – 24 мандата), ПЛ (4,48% – 23 мандата) и др. Эффективное число партий увеличилось до 9,32¹²⁷.

Для данного созыва было характерно образование самой большой коалиции в истории Палаты депутатов. Сначала в ней участвовали 12 партий (ПТ, ПМДБ, ПРБ, ПСдоБ, ПСБ, ПП, ПР, ПТБ, ПВ, ПДТ, ПСС и ПАН), а затем присоединились еще 3 партии (ПТдоБ, ПМН и ПХС). Периодически лидеры коалиционных партий встречались с президентом Лулой в политическом комитете для обсуждения повестки дня. С апреля 2007 г. по сентябрь 2009 г. правящая коалиция охватывала 67,4% мест в Палате депутатов, фактически больше, чем конституционное большинство.¹²⁸ Опираясь на очень высокий рейтинг одобрения населением (70%) в конце 2008 г.¹²⁹, и на распределение ресурсов между коалиционными партиями, Луле удалось избежать проблем управления, присущих его первому сроку.

В начале второго срока была создана «Программа ускорения экономического роста (РАС)», предусматривающая инвестиции в размере более 200 млрд. долларов, особенно в проекты по модернизации инфраструктуры. Даже международный экономический кризис 2008 г. не нанес ущерб популярности президента, так как накопленные резервы и быстрые меры (снижение налогов на промышленные товары) способствовали эффективному восстановлению экономики.

В 2010 г., в год выборов, популярность Лулы достигла своего пика – 76% одобрения¹³⁰, благодаря чему он успешно продвинул своего преемника – Дилму Русеф, а его партия заняла первое место.

¹²⁷ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

¹²⁸ Freitas Andréa Marcondes de. O Presidencialismo de Coalizão. Tese de doutorado. FFLCH-USP: São Paulo, 2013.

¹²⁹ Folha de São Paulo. Taxa de aprovação a Lula bate novo recorde e alcança 70%. 05.12.2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/12/475465-taxa-de-aprovacao-a-lula-bate-novo-recorde-e-alcanca-70-diz-datafolha.shtml> (дата обращения: 25.05.2014).

¹³⁰ Folha de São Paulo. Popularidade do governo Lula vai a 76% e volta a nível recorde [Электронный ресурс]. 22.05.2010. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/brasil/fc2205201003.htm> (дата обращения: 10.04.2014).

VI. Палата депутатов Бразилии 54-го созыва (01.01.2011 – 01.01.2015)

Опираясь на популярность президента Лулы да Силвы, кандидат от «Партии трудящихся» Дилма Русеф обошла кандидата ПСДБ Жозе Серроя во втором туре с 56,1% голосов, причем она стала первой женщиной-президентом в истории Бразилии¹³¹.

В Палате депутатов ПТ заняла первое место (17,15% мандатов - 88), а за ней следовали следующие партии: ПМДБ (15,20% – 78 мандатов), ПСДБ (10,52% – 54 мандатов), ДЕМ – бывший ПФЛ (8,38% – 43 мандата), ПР (8,19% голосов – 42 мандата), ПП (7,99% – 41 мандата), ПСБ (6,62% – 34 мандата) и прочие. Эффективное число партий достигло самого высокого уровня с момента принятия конституции 1988 г. – 10,8 партий.¹³²

Коалиция президента Дилмы охватывала 10 партий (ПТ, ПМДБ, ПДТ, ПСдоБ, ПСБ, ПР, ПРБ, ПТН, ПСС и ПТС). Ее ядром стал альянс ПТ-ПМДБ, в результате которого в качестве вице-президента был выбран представитель ПМДБ Мишель Темер. В начале лишь 43% министерств находились в распоряжении «Партии трудящихся»¹³³, причем обвинения о коррупции вынудили Дилму отправить в отставку несколько министров. Следует упомянуть, что только 9 из 37 министров являются экспертами по своим профилям, не связанными непосредственно с партиями – в том числе главы МИДа, Министерства Окружающей Среды и Центрального Банка.

По сравнению с предыдущим созывом, поддержка, оказываемая депутатами президенту в голосованиях нижней палаты, существенно снизилась. Коалиция стала менее сплоченной, а идеологические разногласия между партиями, участвующими в ней, только усугубили данное положение.

¹³¹ Election Resources on the internet. Presidential Election Results - Brazil Totals [Электронный ресурс]. October 3, 2010. URL: <http://electionresources.org/br/president.php?election=2010> (дата обращения: 24.05.2014).

¹³² Rebello, Maurício Michel (UFRGS). A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

¹³³ Folha de São Paulo. Dilma anuncia últimos dois nomes e fecha ministério. 22.12.2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/849649-dilma-anuncia-ultimos-dois-nomes-e-fecha-ministerio-confira.shtml> (дата обращения: 26.05.2014).

По мнению Сантуса и Канеллу¹³⁴, основные политические дискуссии перемещаются из рук партийных лидеров и министров в заседания Конгресса.

В ходе третьего срока ПТ, отношения с ПМДБ относительно ослабились. При этом в определенные моменты ПМДБ действовала не как партнер, а как оппозиционная партия, склонная к переговорам¹³⁵. Выход «Бразильской социалистической Партии/ ПСБ» из правящей коалиции для выдвижения своего собственного кандидата на президентских выборах 2014 г., еще больше ослабил административные ресурсы исполнительной власти.

Что касается эффективности управления, надо отметить, что Дилма обеспечила контроль над инфляцией, повысила минимальную заработную плату и увеличила охват социальных программ, направленных на ликвидацию бедности. Однако высокие расходы на подготовку к Чемпионату Мира по футболу и незавершенность многих проектов инфраструктуры, связанных с этим мероприятием, вызвали масштабные протесты и митинги по всей стране, поставив под сомнение и сам успех Дилмы на ближайших выборах.

VII. Палата депутатов Бразилии 55-го созыва (01.01.2015 –)¹³⁶

Начало второго срока президента Дилмы Русеф ознаменовало ухудшение отношений между исполнительной и законодательной ветвями власти. На выборах октября 2014 г. Дилма одержала скромную победу, набрав 51,64% голосов против 48,36% кандидата Аэсиу Невеса (ПСДБ)¹³⁷. Во время выборов в правящей коалиции участвовали 9 партий – ПТ, ПМДБ, ПСД, ПП, ПР, ПРОС, ПДТ, ПСдоБ, ПРБ. Несмотря на то, что ПТ и ПМДБ

¹³⁴ Santos Fabiano e Canello Júlio. O Governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas. UERJ - Núcleo de Estudos Sobre o Congresso: Rio de Janeiro, 2013. P.22.

¹³⁵ Santos Fabiano e Canello Júlio. P.21.

¹³⁶ Срок текущего созыва заканчивается 1-го января 2019 г.

¹³⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais 2014 [Электронный ресурс]. 11.2014. URL: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado> (дата обращения: 20.01.2015).

заняли первые места, по сравнению с предыдущими выборами, доля их мандатов существенно снизилась за счет роста оппозиции и консервативных партий. Расклад сил в нижней палате оказался таким: ПТ (70 мандатов, 13,64%), ПМДБ (66 мандатов, 12,86%), ПСДБ (54 мандата – 10,52%), ПСД (37 мандатов, 7,21%) и ПП (36 мандатов – 7,01%)¹³⁸. В целом, в Палате депутатов представлены 28 партий – рекордная цифра в истории Бразилии. Эффективное число партий достигло отметки 13,22 – самое большое в мире¹³⁹.

Избирательные карты показывают растущую тенденцию последних лет: южные богатые регионы голосуют за право-центристскую ПСДБ, а бедные северные регионы за лево-центристскую ПТ. Поляризация между этими двумя партиями на президентских выборах объясняется тем, что при весьма раздробленной партийной системе с сильным влиянием региональных лидеров, они являются одними из малочисленных партий, обладающих более высоким уровнем институционализации¹⁴⁰, а также более высокой способностью к формированию «национального проекта» независимо от региональных клиентелистских интересов.

Коррупционный скандал в нефтяной государственной компании «Петробраз», связанный с хищением денежных средств для финансирования партийных кампаний, повлек за собой рост недовольства политическим курсом президента Русеф. Ухудшение экономических показателей в последние месяцы еще больше обострило ситуацию. В результате набрали силу политические протесты, особенно в крупных городах, где средний класс составляет значительную часть населения. Несколько консервативных движений начали призывать к военной интервенции и импичменту

¹³⁸ O Globo. Composição da Câmara dos deputados [Электронный ресурс]. 10.2014. URL: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html> (дата обращения: 20.01.2015).

¹³⁹ Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).

¹⁴⁰ У ПТ самая сильная партийная дисциплина.

президента¹⁴¹. В крупных городах также растет недовольство поляризацией ПТ-ПСДБ, причем значительная часть избирателей голосует за представителей так называемого «третьего пути» – эколог от партии ПСБ Марина Силва чуть не попала на второй срок президентских выборов вместо Аэсиу Невеса (ПСДБ)¹⁴².

В связи с конкуренцией между ПТ и «партией региональных начальников» ПМДБ¹⁴³ на региональных выборах 2014 г., отношения внутри федеральной правящей коалиции усугубились¹⁴⁴. Значительная часть депутатов ПМДБ проголосовала против законопроектов, выдвинутых исполнительной властью, в том числе экономических мер¹⁴⁵ по борьбе с кризисом. Данной партии также удалось избрать председателя нижней и верхней палаты – очень важные должности для установления повестки дня законодательной власти. На обсуждение и голосование были вынесены многие законопроекты, невыгодные для исполнительной власти¹⁴⁶, потерпевшей сильные поражения во время заседаний. В начале мая 2015 г. Сенат отклонил назначенного Дилмой представителя Бразилии в Организации американских государств (ОАГ)¹⁴⁷ – впервые в истории данное учреждение отказалось утвердить дипломата. Руководители ПМДБ пытаются провести структурные реформы, особенно в избирательной и партийной системах¹⁴⁸ – необходимость их проведения часто поднимается на

¹⁴¹ Folha de São Paulo. Protesto pró-ditadura ignora história do país, diz Comissão da Verdade de SP [Электронный ресурс]. 21.03.2015. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/03/1605277-protesto-pro-ditadura-ignora-historia-do-pais-diz-comissao-da-verdade-de-sp.shtml> (дата обращения: 28.03.2015).

¹⁴² Она была заместителем кандидата Эдуарду Кампуса, бывшего губернатора штата Пернамбуку, погибшего в авиакатастрофе в августе 2014 г – почти за два месяца до выборов. Данная трагедия вызвала большой резонанс в обществе, сказавшись на количестве голосов, отданных за Марину.

¹⁴³ В третьей главе региональная роль ПМДБ будет рассмотрена подробно.

¹⁴⁴ ПМДБ также обвиняет Дилму в «авторитарном стиле» правления, не учитывающем интересы коалиционных партий в принятии решений.

¹⁴⁵ Сокращение бюджета различных ведомств.

¹⁴⁶ Выше были названы регулирование пенсионного возраста судей Верховного федерального суда, а также введение обязательного распределения части бюджета для проектов депутатов.

¹⁴⁷ Senado rejeita indicação de Guilherme Patriota para a OEA [Электронный ресурс] // Portal Congresso em Foco. 19.05.2015. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea/> (дата обращения: 22.05.2015).

¹⁴⁸ Среди этих реформ, можно назвать введение смешанной системы на выборах в нижнюю палату, отмену переизбрания на выборах в главы исполнительной власти, отмену избирательных коалиций и, соответственно, передачи голосов между коалиционными партиями.

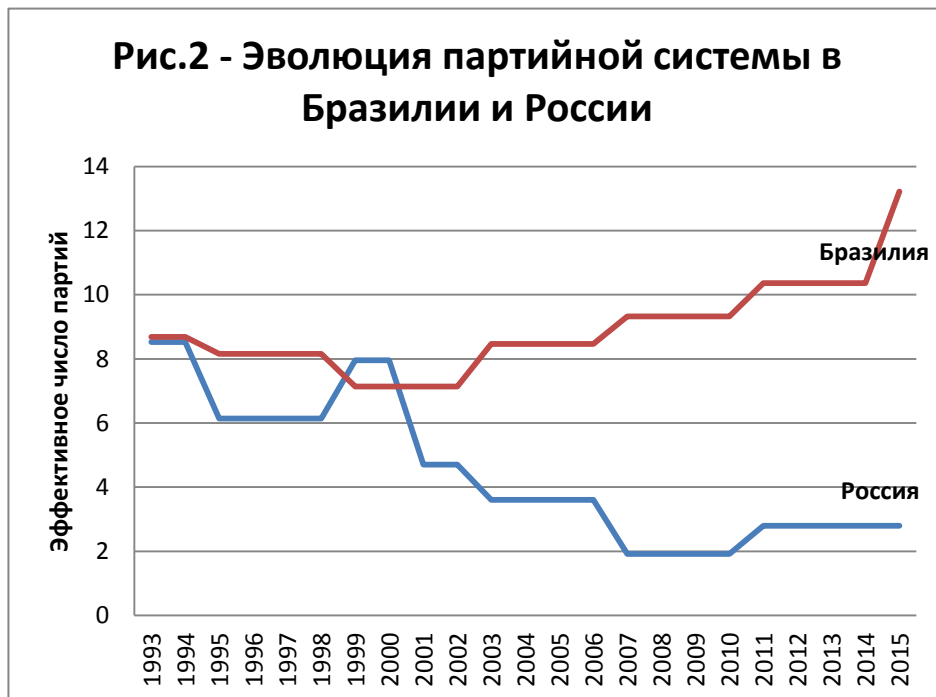
обсуждение Конгрессом, СМИ и представителями гражданского общества. Однако, в связи с тем, что число вето-игроков в Бразилии весьма высоко, и реформы во многом касаются вопроса политического «выживания» депутатов, данные попытки не увенчиваются успехом – даже внутри самой ПМДБ нет консенсуса по этому поводу.

На данный момент президенту приходится идти на уступки Конгрессу и коалиционным партиям, чтобы обеспечить высокий уровень управляемости. В противном случае даже элементарные полномочия, такие как назначение федеральных госслужащих, не будут реализованы. По этим причинам можно утверждать, что коалиционный президентализм имеет много сходств с парламентаризмом.

2.3.3 Предварительные выводы

Эволюция отношений между исполнительной и законодательной властью по созывам может быть обобщена с помощью представленного ниже графика изменений эффективного числа партий с течением времени (рис. 2). Можно утверждать, что количество вето-игроков в России резко упало, в то время, как в Бразилии оно существенно выросло.

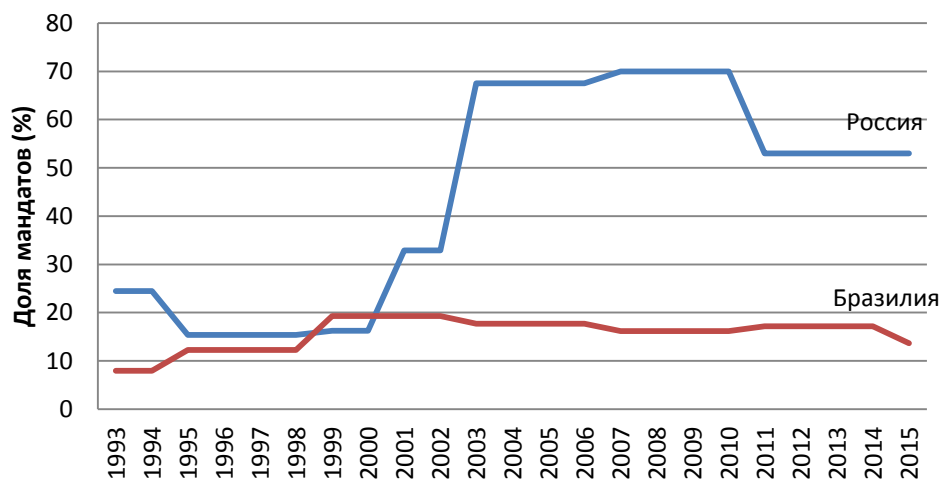
График демонстрирует, что в начале 1990-х гг. в обеих странах число было практически одинаково. На протяжении десятилетия они не сильно менялись – недолгое время этот показатель в России даже был выше, чем в Бразилии. Тем не менее, формирование «партии власти» в 2000-х гг. и соответствующие реформы избирательных и партийных законодательств повлекли за собой его резкое падение.



Особенности избирательной и партийной систем Бразилии предотвратили проведение выгодных президенту структурных реформ. За указанный период эффективное число партий увеличилось, достигнув своего пика на последних выборах. Высокая раздробленность партийной системы в Бразилии также предотвращает возможность получения конституционного большинства одной партией. Как показано в рисунке 3, даже при высоком рейтинге президента в 2000-х гг. его партия получила не более 20% мандатов. В целом, самая большая доля мандатов одной партии не превысила 25%. В России же доля мандатов партии президента¹⁴⁹ в значительной степени совпадала с рейтингом президента и с одобрением его политического курса населением, особенно после прихода В.В. Путина к власти. В обеих странах высокий рейтинг президента опирался отчасти на бурный экономический рост, связанный с подорожанием сырья на международных рынках.

¹⁴⁹ Президенты РФ официально не являлись членами политических партий. По этой причине мы определили «партию президента» как партию, официально заявляющую о его поддержке. На выборах 1993 г. их было две – «Партия российского единства и согласия» (ПРЕС) и «Демократический выбор России»; в 1995 г. – «Наш дом – Россия» (НДР); в 1999 г. – «Единство» и депутатские группы, в том числе Региональная группа; в 2003 г., 2007 г. и 2011 г. – «Единая Россия».

Рис. 3 - Доля мандатов, полученных партией президента



Глава 3 – Отношения между уровнями власти

Особенности взаимодействия уровней власти являются важным показателем степени демократичности политической системы государства. В странах с большой территорией или с высокой социальной неоднородностью очень важно учитывать интересы отдельных регионов в центральных органах управления. Порядок налогообложения, распределение ресурсов, межрегиональное экономическое выравнивание и разграничения полномочий между центральными, региональными и локальными властями находятся среди основных вопросов, рассматриваемых политическими элитами и учеными.

В данной главе мы рассмотрим отношения между уровнями власти в Бразилии и России с периода перехода политического режима – завершения военной диктатуры и распада СССР соответственно – до 2015 г. Основная цель заключается в выявлении различий и сходств между Бразилией и Россией при проведении политического курса центральными властями.

В первой части рассматриваются взаимодействия уровней власти в России, а во второй – в Бразилии. В каждом кейсе описаны исторические предпосылки к современному контексту; особенности современной политической системы страны, влияющие на отношения между уровнями власти; и основные стратегии, применяемые центральной властью в этих отношениях. В предварительных выводах было проведено соответствующее сравнение.

3.1 Взаимодействие уровней власти в России

Кроме разногласий между президентом и законодательной властью, российский переходный период был обусловлен ослаблением Центра в 1990-х гг. и, соответственно, усилением ряда регионов в федеративных отношениях. Этнонациональный ассиметричный федерализм, установленный после революции 1917 г., наряду с другими факторами, такими как экономический кризис конца 1980-х гг., создал условия для распада СССР и, соответственно, для сепаратистских настроений на территории самой Российской Федерации. Об этом свидетельствуют парад суверенитетов, войны в Чечне и напряженная ситуация на Северном Кавказе. Отношения Федеральной власти с представителями элит этнонациональных республик по-прежнему играют важную роль в политическом курсе страны. С начала 2000-х гг. экономический рост и структурные реформы способствовали реабилитации федеральной власти: так же, как в отношениях между ветвями, была проведена централизация в отношениях между уровнями власти. Таким образом, российский федерализм приобрел черты унитаризма. Ниже будут рассмотрены конституционные основы федерализма и основные изменения в этих отношениях во временных рамках.

3.1.1 Конституционные основы

Конституция Российской Федерации 1993 г. установила базовые принципы, связанные со структурой политической системы (*polity*), но совершенно не определила подробности их воплощения. Это привело к тому, что многие механизмы, касающиеся федеративных отношений, стали регулироваться федеральными законами и политической практикой. Данное положение, в значительной степени, облегчает проведение структурных реформ, поскольку внесение поправок в подобные виды законов требует иных механизмов, нежели внесение поправок в конституцию. Как будет показано ниже, закон «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵⁰ превратился в настоящий федеративный кодекс и подвергался многократным изменениям.

Субъекты РФ делятся на шесть видов: республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа. Конституция гласит, что они равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами власти¹⁵¹, тем не менее, республики наделяются правом устанавливать второй государственный язык наряду с русским¹⁵². Более того, их правовой документ называется «Конституция», в то время как в остальных субъектах он называется «Устав». С теоретической точки зрения они не различаются, но политический статус наименования «конституция» намного выше, чем «устав». Субъекты могут заключать договоры с федеральной властью по разграничению предметов общего ведения, что частично противоречит принципу равноправия между ними. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между округом и краем или областью¹⁵³.

В целом Конституция определяет 18 предметов исключительного ведения федеральной власти¹⁵⁴ и 14 предметов совместного ведения с региональными властями¹⁵⁵, основными из которых можно назвать: вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, вопросы образования, здравоохранения и спорта, принципы налогообложения и сборов, принципы организации местного самоуправления, подбор кадров судебных и правоохранительных органов. Вне пределов этих разграничений,

¹⁵⁰ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ.

¹⁵¹ Конституция РФ 1993 г. Ч.4 ст. 5.

¹⁵² Конституция РФ 1993 г. Ч.2 ст. 68.

¹⁵³ Конституция РФ 1993 г. Ч.4 ст. 66.

¹⁵⁴ Конституция РФ 1993 г. Ст.71.

¹⁵⁵ Конституция РФ 1993 г. Ст.72.

субъекты «обладают всей полнотой государственной власти»¹⁵⁶. По предметам ведения федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, в то время как по предметам совместным ведением издаются только федеральные законы¹⁵⁷.

Вместе федеральные и региональные исполнительные органы образуют единую систему исполнительной власти¹⁵⁸, причем федеральные органы, по соглашению, могут передавать часть своих полномочий органам исполнительной власти субъектов и, наоборот, региональные органы могут передавать часть полномочий федеральным¹⁵⁹.

Регионы обладают несколькими механизмами воздействия на федеральное законодательство: законодательные (представительные) органы субъектов имеют право законодательной инициативы¹⁶⁰, а также внесения предложений о поправках в конституцию¹⁶¹. Согласно Конституции, в Совет Федерации входят два представителя каждого субъекта федерации – по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти¹⁶².

Что касается местного самоуправления (МСУ), важно отметить, что в России его органы официально не входят в систему органов государственной власти¹⁶³. «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»¹⁶⁴. Тем не менее, Конституция не определяет, какие вопросы

¹⁵⁶ Конституция РФ 1993 г. Ст.73.

¹⁵⁷ Конституция РФ 1993 г. Ст.76.

¹⁵⁸ Конституция РФ 1993 г. Ч.2 ст.77.

¹⁵⁹ Конституция РФ 1993 г. Ч.2 и 3 ст.78.

¹⁶⁰ Конституция РФ 1993 г. Ч.1 ст. 104.

¹⁶¹ Конституция РФ 1993 г. Ст.134.

¹⁶² Конституция РФ 1993 г. Ч.2 ст. 95.

¹⁶³ Конституция РФ 1993 г. Ч.12.

¹⁶⁴ Конституция РФ 1993 г. Ч.1 ст. 132.

относятся к «местным значениям». Иные уровни власти могут передать часть своих полномочий муниципалитетам при соответствующей передаче материальных и финансовых средств для их осуществления¹⁶⁵. Участие избирателей в формировании этих органов закреплено в конституции: «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»¹⁶⁶. Несмотря на это, сегодня существуют разные процедуры косвенных избраний глав МСУ, как например избрание сити-менеджеров в некоторых городах.

В заключение данной части важно подчеркнуть, что Конституция не допускает отмену «федеративного строя» федеральным собранием. Первая статья, гласящая о том, что «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» является неизменяемой¹⁶⁷ – для того, чтобы ее изменить, надо разработать проект новой конституции, «который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование»¹⁶⁸. Поправки к главам 3—8 Конституции РФ, а именно о Федеративном устройстве, Президенте РФ, Федеральном Собрании, Правительстве РФ, Судебной власти и прокуратуре и Местном самоуправлении, «принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации»¹⁶⁹. Поэтому можно утверждать, что регионы обладают значительным полномочием для ветирования изменений в конституцию.

¹⁶⁵ Конституция РФ 1993 г. Ч.2 ст.132.

¹⁶⁶ Конституция РФ 1993 г. Ч.2 ст. 130.

¹⁶⁷ Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ч.1 ст.135).

¹⁶⁸ Конституция РФ 1993 г. Ст.135.

¹⁶⁹ Конституция РФ 1993 г. Ст.136.

3.1.2 Временные рамки

При рассмотрении отношений между уровнями власти, были выделены пять основных периодов: I. Центробежные тенденции в договорном федерализме (1990-1994 гг.); II. Правовой конфликт и федеральная политика губернаторов (1995-1999 гг.); III. Сверхцентрализация власти (2000-2005 гг.); IV. Консолидация централизации (2006-2011 гг.); V. Тенденции либерализации отношений (2012-2015 гг.).

Первый период (1990-1994 гг.): центробежные тенденции в договорном федерализме

Распад СССР и ослабление Центра поставили под угрозу само единство российского государства. Воспользовавшись ослаблением федеральной власти, многие национальные республики стали требовать большего уровня автономии и, в некоторых случаях, независимости от РФ. Навстречу глав исполнительной власти субъектов, в августе 1990 г. Борис Ельцин озвучил ставшую знаменитой фразу: «берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить»¹⁷⁰. С этого момента многочисленные республики приняли декларацию об автономии. По этой причине данный период стал именоваться «парад суверенитетов».

Трения между исполнительной и законодательной властями на федеральном уровне еще больше усугубило данное положение. В условиях неподчинения со стороны чеченских властей, в ноябре 1991 г. Борис Ельцин издал указ «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской республике»¹⁷¹. Тем не менее, Верховный Совет, где большинство мандатов

¹⁷⁰ Коммерсант. «Мы действительно проглотили свой суверенитет» В Казани вспомнили, как подписывали первый договор с Москвой [Электронный ресурс]. 15.02.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2409454> (дата обращения: 05.02.2015).

¹⁷¹ Указ Президента РСФСР от 07.11.1991 г. № 178 «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской республике».

принадлежало противникам президента, его не одобрил. Ситуация ухудшилась и перешла в состояние «сепаратистской войны».

Подписание Федеративного договора между Центром и регионами (за исключением Чечни и Татарстана) в 1992 г. создало почву для будущего нормативного конфликта в стране и для оспаривания верховенства Конституции в качестве единого документа, регулирующего федеративные отношения. Согласно Конституции РФ 1993 г.¹⁷², *«разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий»*.

Опасаясь распространения сепаратистских конфликтов, Кремль уступил элитам наиболее богатых ресурсами регионов и начал подписывать двусторонние договоры. В связи с этим, в 1994 г. был подписан договор между РФ и Республикой Татарстан, предоставляющий важные полномочия региональным властям. За ним, следовали договоры с другими субъектами, такими как Башкортостан и Якутии – к 1998 г. было подписано 42 договора, охватывающих 46 регионов¹⁷³. Данные документы фактически имели статус выше федеральных законов, иногда выступавших в коллизию с нормами конституции. Из-за этого с самого начала российский федерализм отличался асимметричностью в отношениях между Центром и отдельными регионами. Умнова¹⁷⁴ охарактеризовала четыре вида отношений: международные (в случае Чечни), конфедеративные (пр. Татарстана и Башкортостана), федеративные с чертами конфедерации и унитаризма (регионы-доноры и республики) и федеративные с чертами унитаризма (дотационные регионы).

¹⁷² Конституции РФ 1993 г. Ч.2 ст.11.

¹⁷³ Ross, Cameron. *Federalism and Democratization in Post-Communist Russia*. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. p.110.

¹⁷⁴ Умнова А. *Конституционные основы современно Российского федерализма*. Москва, 1998.

Фактически, образование договорной и ассиметричной федерации нарушает ст.5 Конституции 1993 г., согласно которой все субъекты РФ – равноправны. Названия республики (государство), края, области, города федерального значения, автономные области, автономного округа, с точки зрения права, не гарантируют особых привилегий¹⁷⁵. Многие субъекты установили свои собственные политические системы, чаще всего нарушающие ряд конституционных положений. В некоторых из них элиты согласились на формирование системы, близкой к парламентарной, в которой законодательный совет был наделен правом утверждать региональных министров, подписывать законы и пр¹⁷⁶. Тем не менее, с точки зрения Гельмана¹⁷⁷, законодательство, принятое в 1993-1996 гг., фактически превратило смешанную систему регионов в «президентализм». Во многих случаях региональные структуры власти определялись не федеральными законами, а местными элитами.

Следует отметить, что законодательная власть мало участвовала в разграничении полномочий государственных органов субъектов федерации, причем все договоры, подписанные с субъектами, не были рассмотрены или ратифицированы парламентом. В Федеральной Конституции 1993 г. не предусмотрен порядок избрания и формирования исполнительных и законодательных ветвей в регионах, что облегчает изменение законодательства посредством принятия федеральных законов простым большинством голосов в Государственной думе.

В 1991 г. Ельцин издал указ, наделивший его правом назначать глав субъектов, отрешать их от власти и распускать региональные

¹⁷⁵ За исключением права установления второго государственного языка республиками.

¹⁷⁶ Federalism and political asymmetry: executive versus legislative power Ross, Cameron. *Federalism and Democratization in Post-Communist Russia*. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. ProQuest ebrary. Web. 22 March 2015. p.125

¹⁷⁷ Гельман В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики. . – Полис. Политические исследования. 1998.

законодательные собрания¹⁷⁸. После самопровозглашения «Уральской Республики» в 1993 г., он распустил Областной совет Свердловска¹⁷⁹. Верховный Совет принял закон, укрепляющий роль региональной законодательной власти в регионах, а именно разрешающий ей участвовать в назначении глав и других лиц исполнительной власти. С помощью президентских указов эти полномочия были упразднены. Депутаты предпринимали попытки лишить самого Ельцина полномочия назначать глав субъектов и представителей президента. После принятия Конституции он лишился права роспуска региональных парламентов, за исключением случаев, в которых подтверждалось нарушение Конституции или других федеральных актов.

Исследования, проводимые Трейсманом¹⁸⁰, выявили, что в условиях нехватки ресурсов, Центр принял решение экономически поддержать те регионы, которые на выборах 1991 и 1993 г. сильно выражали свое недовольство. Во многих случаях низкий уровень поддержки пропрезидентских партий – в основном, «Наш дом – Россия» и «Выбор России», связано с низкими показателями социально-экономических факторов в регионе. Таким образом, стратегия поддержки бедных субъектов выполняла не только идеологическую роль выравнивания регионов, но и оппортунистическую – «покупка» оппонентов. В качестве попытки установления объективных критериев для межбюджетного выравнивания в 1994 г. был создан так называемый «Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»¹⁸¹.

¹⁷⁸ Указа Президента РСФСР от 30.09.1991 N 134 - О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РСФСР

¹⁷⁹ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.95.

¹⁸⁰ Treisman D. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia, *British Journal of Political Science*, vol. 26, N 3, 1996, p. 299–335.

¹⁸¹ Бюджетный Кодекс РФ. Глава 16, Статья 131. "Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации".

Самые большие дивиденды от проводимой политики получили регионы с сильно выраженными сепаратистскими настроениями, такие как Татарстан и Башкортостан. Помимо крупных трансфертов, эти республики добились от Центра в договорах права на бóльший уровень автономии относительно распоряжения своими природными ресурсами (особенно нефтью) и налогами. Война в Чечне существенно увеличила возможности торга со стороны регионов со значимой долей нерусского населения в этническом составе.

Второй период (1995-1999 гг.): правовой конфликт и федеральная политика губернаторов

После самого острого периода отношений Центра с отдельными регионами и с парламентом ситуация стабилизировалась. Все стороны конфликтов проявили интерес к нахождению общего консенсуса. Президент Б.И. Ельцин согласился на проведение прямых выборов в главы губернаторов в 1995 и 1996 гг. В обмен он ожидал их поддержки на президентских выборах 1996 г., а также принятие нового порядка формирования Совета Федерации. Напомним, что на первом созыве СФ, представители были избраны¹⁸² и, по большей части, они выполняли не роль представителей своих регионов, а роль депутатов. Прямые выборы в сенаторы могли бы снова способствовать росту влияния коммунистов и, соответственно, ослаблению Ельцина.

Согласно новому порядку, в состав Совет Федерации входили главы исполнительной власти субъектов и спикеры регионального законодательного собрания. Таким образом, данный орган превратился в весьма мощный инструмент давления региональных элит на федеральный

¹⁸² В Конституции было прописано, что представители Совета Федерации, будут народно избраны исключительно на первом созыве.

уровень. По словам Виталия Иванова¹⁸³, представители СФ использовали свои полномочия как политический инструмент в отношениях с Президентом:

Если первый Совет Федерации не был «палатой регионов», то у второго эта функция оказалась гипертрофирована. Он стал «палатой региональных начальников». [...] В 1996-1998 гг. «сенаторы-губернаторы» обычно отсеивали принимаемые Думой популистские законы, затратные или просто не устраивавшие Президента законы.

Многие проекты, противоречащие интересам регионов, но принятые Государственной думой, были отклонены Советом Федерации. Ф. Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» был отклонен трижды, причем Дума преодолела вето сенаторов, но Ельцин отказался его подписать. Закон был принят лишь с шестой попытки.

В 1998-1999 гг. главы субъектов проводили настоящую федеральную политику, активно участвуя в попытке импичмента Ельцина. *«Было и письмо 80 членов Совета Федерации с призывом к отставке Президента, и постановления целого ряда региональных парламентов о поддержке импичмента»*¹⁸⁴.

Правовой конфликт продолжался. Выбор источника права (Конституция, Федеративный договор, двусторонние договоры, конституции республик, устав субъектов и федеральное и региональное законодательство) осуществлялся в соответствии с политическими, а не конституционными критериями. По словам Росса, конституции 19 из 21 республик нарушали Федеральную Конституцию¹⁸⁵. В этот же период было принято более 300

¹⁸³ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. Р.84

¹⁸⁴ Иванов Виталий, 2008. С.85.

¹⁸⁵ Ross, Cameron. Federalism and Democratization in Post-Communist Russia. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. p.111

тысяч региональных законов. Первые двусторонние договора, в основном с Татарстаном (1994 г.), действительно наделили существенными полномочиями регионы, но с 1996 г. Центр стал заключать подобные документы с краями, областями и пр. (даже с Москвой), причем они были гораздо более «пустыми» – чаще всего предусматривали те же самые полномочия, которые уже закреплены в Конституции. С другой стороны, наличие договора с Центром дает некий «особый» политический статус регионам в рамках ассиметричного федерализма. С их помощью Ельцин ожидал максимизировать свою электоральную эффективность.

Виталий Иванов полагает, что в 1990-е гг. не было политических партий. Были общественные объединения (организации, движения), которые официально или неофициально назывались партиями¹⁸⁶. Но, по сути дела, они не отличались от других видов объединений. На региональных выборах можно было применять мажоритарную, пропорциональную или смешанную систему. Большинство из субъектов выбрали первую, что серьезно осложнило развитие партийных организаций как таковых, ведь при мажоритарных выборах личность кандидата чаще всего важнее, чем роль партии. Более того, национальные партии мало «проникли» в регионы, что осложнило консолидирование единого национального проекта для страны. Это создало почву для продвижения ставленников губернаторов и крупного бизнеса в законодательных собраниях. То же самое случилось с федеральными подведомствами в регионах.

После выборов 1996 г. экономическая стратегия Центра подверглась значительным изменениям. Федеральные трансферты направлялись в самые нуждающиеся регионы, вне зависимости от уровня их оппозиционных настроений, и в регионе, с которыми была достигнута соответствующая договоренность (более лояльные). К последним относится республика Татарстан, активно сотрудничающая с федеральной властью.

¹⁸⁶ Иванов Виталий, 2008. С.111.

Старобудцев ¹⁸⁷ называет три фактора, способствующих этому положению. Во-первых, угроза территориального распада страны существенно снизилась. Республики стали действительно поддерживать федеральную власть и обеспечивать ее избирательными ресурсами. Во-вторых, несмотря на то, что коммунисты добились хорошего результата, президентские выборы (поражение Г. Зюганова) выявили пределы их электората. И наконец, Центр осознал, что финансирование оппонентов может превратиться в их поощрение, поскольку чаще всего переводимые им средства на нужды населения применяются неэффективно. Во время экономического кризиса 1998 г., Федеральная власть была вынуждена провести реформу межбюджетных отношений и, соответственно, определить объективные критерии потребностей для распределения трансфертов и их использования вне зависимости от мнения региональных элит.

Формирование провластного большинства в Государственной думе и победа В.В. Путина в первом туре в 2000 г. свидетельствовали об эффективности новых реформ и стратегий, применяемых Центром. Следует отметить, что выборы 1996 и 1999 г.г. характеризовались формированием так называемого «Красного пояса» – территориальной полосы южных и аграрных регионов с Центральной России до Дальнего Востока, в которых значимая часть электората голосовала за КПРФ. В то же время, сложилась полоса северных промышленных и нефтедобывающих регионов, голосующая за правящую партию.

Третий период (2000-2005 гг.): Сверхцентрализация власти

¹⁸⁷ Старобудцев, Андрей В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России [Текст] : препринт / А. В. Старобудцев ; Европейский университет в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации. - СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2009.

Отставка Бориса Ельцина и приход Владимира Путина к власти ознаменовали настоящий водораздел в современной российской политической системе. Речь идет о формировании вертикали власти, причем не только в отношениях между ветвями власти, но также между уровнями. В этом разделе мы перечислим 10 важных изменений, охарактеризовавших Путинскую систему. Следует отметить, что данные реформы были выработаны почти исключительно федеральной исполнительной властью – в большинстве из них принимали участие руководители Администрации президента, такие как Дмитрий Козак, Владислав Сурков и Александр Волошин.

1. Учреждение семи федеральных округов и реформирование института полпредства.

Учреждение федеральных округов было одной из первых мер, принятых Путиным. Основная цель состояла в том, чтобы обеспечить контроль за выполнением региональными властями федеральных нормативных актов, а также за координацию деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе правоохранительных¹⁸⁸. С 1991 г. Президент назначает полномочных представителей в регионах – данное право было включено в Конституцию 1993 г. (п. «к», ст.83). Тем не менее, на протяжении 1990-х гг., назначение согласовывалось с регионалами, и вместо политиков, стали назначать чиновников, что способствовало «захвату» полпредов главами субъектов. После реформы данного института, полпредами стали, в большинстве случаев, силовики, близкие к Президенту. Кроме названных функций, они выполняют роль надзора кадров субъектов Федерации и обеспечивают подбор кадров региональных подразделений федеральных органов, что вело

¹⁸⁸ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С. 55.

к их выводу из-под контроля региональных властей¹⁸⁹ и, соответственно, к централизации этих ведомств в начале 2000-х гг. С 2005 г. полпреды стали формировать список кандидатов на назначение Президентом главы регионов, находящихся в своих федеральных округах.

II. Централизация правовой системы РФ.

С целью приведения региональных и местных законодательных актов в соответствие с федеральными, в июне 2000 г. в помощь полпредам были образованы управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах. К лету 2001 г. была проведена настоящая законодательная «зачистка» в большинстве регионов, в том числе в конституциях республик. За 2000 г. и 2001 г. было выявлено более 7.700 нарушений федерального законодательства¹⁹⁰. Такие республики, как Татарстан и Башкортостан сопротивлялись зачистке, утверждая, что качество региональных законов намного выше, чем федеральных. На поддержку удаления правовой войны пришел Конституционный суд, активно издававший постановления о незаконности суверенитета субъектов и других нарушениях. В 2002 г. был принят закон, лишивший регионы права на собственное гражданство¹⁹¹.

III. Централизация МВД.

Часть органов правоохранительного порядка России подчиняется Министерству внутренних дел, а часть региональным властям. Согласно Конституции 1993 г., данный порядок относится к совместному ведению

¹⁸⁹ Лариса Капустина. Эволюция отношений «Центр - регионы» и сценарии развития федеративных отношений в России // Семинар "Реформы государственного устройства и перспективы федерализма в России". 29 ноября 2000 г.

¹⁹⁰ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С. 64.

¹⁹¹ Закон от 19.04.2002 «О гражданстве Российской Федерации».

Федерации и регионов¹⁹². В 1990-е гг. был установлен порядок, при котором министры внутренних дел в республиках и начальники ГУВД и УВД в других субъектах назначались и освобождались от должности приказами федерального Министра с согласия глав исполнительной власти регионов (или глав и парламентов). Тем не менее, только в 1999 г. назначение и освобождение от должности федеральным Министром по согласованию с региональными властями были закреплены в Законе «О милиции»¹⁹³. По словам Виталия Иванова, «в некоторых регионах связка глава-«главный милиционер» была (и остается) одной из несущих опор режимов»¹⁹⁴. С целью контроля данного властного ресурса, главы субъектов старались добиваться назначения своих ставленников.

После поправки в 2000 г. у глав было изъято право на освобождение от должности региональных руководителей МВД – т.е. они лишились права защищать своих «главных милиционеров». В 2001 г. данное полномочие было полностью подстроено под вертикаль власти: региональные руководители стали назначаться и освобождаться от должности Президентом РФ. Однако, в рамках «оптимизации» управления, согласно президентскому указу 2005 г.¹⁹⁵, министр внутренних дел вновь стал обязан согласовывать кандидатуры на должности руководителей региональных органов внутренних дел с главами субъектов.

IV. Судебная реформа (2001-2002 гг.)

¹⁹² Конституция РФ 1993 г. П. «л» ч.1 ст.72

¹⁹³ Федеральный закон «О милиции» N 1026-1 от 18.04.1991.

¹⁹⁴ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.71.

¹⁹⁵ Указ Президента РФ от 02.07.2005 N 773. «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

В законе «О статусе судей в РФ»¹⁹⁶ было закреплено, что судьи избираются Верховным Советом, но в автономных областях и округах – Советами народных депутатов. Республики наделились правом определять свой порядок. С принятием Конституции 1993 г.¹⁹⁷ было установлено, что кадры судебной власти относятся к совместному ведению и что Президент назначает всех судей федеральных судов, кроме судей высших судов. С 1995 г. в Законе «О статусе судей...» был предусмотрен учет мнения региональных парламентов. Были случаи, когда депутаты затормаживали назначение судей. В 2001 г. мнение региональных парламентов было исключено, и установился порядок, при котором Президент назначает председателей и заместителей судов субъектов (включая арбитражные) по представлению Председателя Верховного Субъекта РФ или Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ при наличии положительного заключения Высшего квалификационной коллегии судей России. А районных судов – при наличии положительного заключения Высшего квалификационных коллегий судей субъектов Федерации. Согласно закону 2002 г., региональные парламенты могут косвенно участвовать в этом процессе путем назначения «представителей общественности» в региональных коллегиях.

V. Реформа Совета Федерации и создание Госсовета

Как было сказано выше, в первом созыве Совета Федерации избирались «депутаты», а во втором представителями стали сами главы субъектов Федерации. Ельцин ожидал, что косвенное избрание представителей СФ будет способствовать некому противовесу Государственной думе, где коммунисты преобладали¹⁹⁸. Хотя, во многих случаях СФ «помогал» Ельцину, он фактически превратился в палату

¹⁹⁶ Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (26 июня 1992 г.).

¹⁹⁷ Конституция РФ 1993 г. П. «е» ст.83, п «ж» ст.102, ч. 1, 2 ст.128.

¹⁹⁸ Напомним кризис октября 1993 г., при котором трения между Президентом и депутатами (в основном коммунистами) привело к насильственному конфликту.

«региональных начальников», с помощью которого главы субъектов стали играть активную роль в федеральной политике. Путин отрицательно высказался по этому поводу: *«на мой взгляд, это [...] полное смешение двух ветвей власти – исполнительной и законодательной. Это привело к тому, что руководители такого высокого ранга, в руках которых была сосредоточена и вся политическая власть в регионе, и вся экономическая власть в регионе, одновременно, являясь депутатами парламента страны, пользовались в полном объеме и неприкосновенностью как депутаты. [...] Я видел в этом определенную угрозу для страны и для общества [...]»*¹⁹⁹.

Поэтому, с целью их вытеснения с федеральной политической сцены и повышения их ответственности перед федеральной властью, в июле 2000 г. был принят закон²⁰⁰ о том, что один представитель субъекта в СФ избирается региональным парламентом, а другой назначается главой (если две трети общего числа депутатов парламента не возражает).

Главы субъектов потеряли конституционную парламентскую неприкосновенность, что в российской реалии означает настоящую утрату властного ресурса за счет усиления Центра. Многие главы сопротивлялись новому порядку, но к июню 2002 г. в СФ присутствовали менее 30 глав. Они полагали, что смогут сохранить свой контроль над представителями и, соответственно, свое влияние на этот орган посредством снятия с должности и повторного назначения сенаторов. В связи с этим, с 2002 г. по 2004 г. сменились 130 представителей из 172²⁰¹. Осознав эту стратегию, Кремль применил новое правило, ограничивающее случаи возможности смены представителей. Таким образом, Совет Федерации превратился в президентскую палату: в 1997 г. им были отклонены 89 проектов закона, а в

¹⁹⁹ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.84.

²⁰⁰ Федеральный закон от 05.08.2000 N 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ».

²⁰¹ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.89.

2003 – лишь 3-6²⁰². Из 500 законов, подписанных президентом с 2000 г. по 2002, только 16 были предложены СФ.

Виталий Иванов утверждает, что в новый состав совета вошли спонсоры избирательных кампаний, владельцы или топ-менеджеры крупных компаний, имеющих интересы в регионах, а также бывшие федеральные чиновники и деятели, рекомендованные Администрацией президента. По словам Росса, *«верхняя палата российского парламента превратилась в пассивный, «карманный» парламентский орган, который стремительно перерождается в рупор Москвы в регионах вместо того, чтобы быть защитником их интересов на уровне федерации»*²⁰³.

В качестве компенсации, в сентябре 2000 г. Кремль создал Государственный совет, в состав которого входят главы субъектов, полпреды, министры, руководитель Администрации президента и прочие. Многие главы субъектов думали, что данный орган придет на смену СФ, что облегчило признание данной реформы. Тем не менее, Госсовет служит лишь совещательным органом общения между регионами и Центром. В его Президиуме участвует один представитель (глава субъекта, с ротацией каждые полгода) каждого федерального округа. Заседание президиума проходят не реже, чем раз в месяц, а самого совета – не реже, чем раз в 3 месяца.

VI. Расторжение федеративных договоров

Двусторонние договоры с регионами были обычной практикой переговорного федерализма 1990-х гг., характеризовавшей складывание ассиметричной Федерации в России. Тем не менее, в условиях «правовой

²⁰² Ross, Cameron. Federalism and Democratization in Post-Communist Russia. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003. С.113.

²⁰³ Ross, Cameron. Idem.

войны» федеральная власть стала применять меры для урегулирования сложившейся ситуации. В 1999 г. был принят закон²⁰⁴, предусматривающий приведение договоров в соответствие с Конституцией к июню 2002 г. Согласно ему, договоры могут содержать только предметы совместного ведения между федеральной властью и субъектами федерации, а также должны быть одобрены Советом Федерации. В случае невыполнения данного требования за определенный срок, они могут быть приостановлены в судебном или несудебном порядке.

Путин публично высказывался по поводу договоров, утверждая, что они выполняли важную роль для стабилизации отношений между уровнями власти в 1990-х гг., но, тем не менее, контекст начала 2000-х гг. был уже другим. По его словам, *«большинство из них, к сожалению, часто не работает. А сама договорная система только усугубляет неравенство субъектов Федерации как по отношению к федеральному Центру, так и по отношению одних субъектов Федерации к другим»*²⁰⁵.

К осени 2003 г. было прекращено действие 33 договоров (с 34 регионами)²⁰⁶. Некоторые регионы стали заключать новые «исправленные» версии (пр. Якутии). Однако, принятие закона в 2003 г.²⁰⁷ сделало обязательным утверждение данных документов отдельными федеральными законами – в противном случае они прекращают действие до июля 2005 г. По утверждению Путина, *«все договоры о разграничении полномочий должны проходить обязательную процедуру утверждения федеральным законом*

²⁰⁴ Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 1999 г.

²⁰⁵ Вступительное слово на заседании Комиссии при Президенте по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [Электронный ресурс]. 17.07.2001. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/07/28590.shtml> (дата обращения: 09.04.2015).

²⁰⁶ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. с.127.

²⁰⁷ Закон № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

[...]. Чтобы все узнали, кто какие предпочтения имеет и почему. Федеральное Собрание должно "на ясном глазу" принимать это решение»²⁰⁸.

Из всех регионов только Татарстану удалось заключить новый договор²⁰⁹, одобренный со второй попытки в 2007 г.²¹⁰ Фактически закон 1999 г. с соответствующими поправками превратился в «Федеральный кодекс», устанавливающий единый порядок разграничения полномочий для регионов. Важно отметить, что по-прежнему Республика Чечня имеет неофициальные соглашения с федеральной властью.

VII. Реформы в избирательной и партийной системах

Принятие закона «О политических партиях» в 2001 г. представляет собой стратегию Центра, направленную на усиление политической системы и проведение ее централизации. В 1990-е годы многие представители законодательной власти, особенно на региональном уровне, имели слабые связи с общероссийскими партиями. Данное положение способствовало усилению неформальных парламентских групп в регионах под контролем глав исполнительной власти, причем в некоторых субъектах имело место образование региональных партий. Более того, преобладание мажоритарных систем усиливало роль личности на региональных выборах, за счет весьма низкой институционализации партий.

С целью ликвидации данной раздробленности, а также повышения влияния общероссийских партий и их проникновения в регионы, была введена пропорциональная система на выборах в Государственную Думу и,

²⁰⁸ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002 [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml> (дата обращения: 09.04.2015).

²⁰⁹ По сравнению с предыдущим, данный договор довольно пустой, «символический». Но все же подписание договора с Кремлем придает важный политический статус властям Татарстана.

²¹⁰ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gossov.tatarstan.ru/dokument/dogovor/fzrfrt/dogovor/> (дата обращения: 09.04.2015).

частично (не менее половины мандатов), на выборах в региональные законодательные органы. Региональные партии были запрещены, и порядок создания партий усложнен. Поскольку главы партий обладают контролем над формированием списков, система была довольно централизована: региональные политические деятели во многом утратили свое влияние на законодательный процесс Государственной думы, а подотчетность депутатов к региональному электорату существенно снизилась. На региональных выборах резко выросло число «варягов» – политиков, не имевших никаких отношений с регионом. Новое законодательство также содействовало избирательному успеху «партии власти».

VIII. Реформа местного самого управления

Конституция 1993 г. устанавливает выборное формирование органов МСУ и их финансовую автономию, тем не менее, она не определяет соответствующие детали, что создало почву для подчинения МСУ региональным властям. Реформа местного самоуправления 2003 г. была нацелена на более четкое разграничение предметов ведения муниципалитетов и на наделение их бóльшими полномочиями. Однако, она ввела возможность косвенных выборов в мэры через городские советы, способствовав *встраиванию МСУ в вертикаль* власти. По словам Владимира Гельмана²¹¹, федеральный закон «О МСУ»²¹²:

«[...] предполагал, что органы местного самоуправления должны выполнять исключительно административные (а не политические) задачи, обеспечивал управляемость муниципалитетов, их роль как выборных и подотчетных населению институтов местной демократии признавалась второстепенной. Само понятие «местное самоуправление», хотя и не исчезло из официального лексикона, но смысл его

²¹¹ Гельман В.Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления // История новой России. Норма: СПб, 2011.

²¹² Федеральный закон №131 от 6 октября 2003 г. «О Местном самоуправлении».

оказался выхолощенным. Отныне ФЗМСУ рассматривает местное самоуправление, прежде всего, как публичную власть, решающую вопросы местного значения в рамках единой системы исполнительной власти. Произошла мягкая ревизия статьи 12 Конституции РФ. Такой подход направлен на «огосударствление местного самоуправления».

Гельман также напоминает, что было предложено свыше 6,5 тыс. поправок во время обсуждения законопроекта, а во втором чтении против него выступили и либеральные фракции («Яблоко» и СПС), и коммунисты, и аграрии. «Благодаря поддержке лояльных Кремлю парламентских фракций, он был одобрен Думой и 6 октября 2003 года подписан президентом»²¹³. Его вступление в силу было отложено с 2006 г. на 2009 г. До сих пор принимаются поправки и обсуждаются новые реформы.

IX. Отмена выборов в главы субъектов Федерации

Региональные политические системы с 1991 г. по 2004 г. свидетельствовали о множестве недемократичных технологий. В связи с приватизацией госкомпаний и с ослаблением Центра, в различных субъектах федерации власть попала фактически под контроль крупных бизнесменов, многие из которых не имели никакой связи с регионом. По словам Виталия Иванова *«известно много случаев, когда предприниматели, индивидуально или сбиваясь в пулы, выдвигали либо поддерживали кандидатов с целью «захвата» регионов и последующего использования властного ресурса в интересах своего бизнеса. Такие проекты не раз оказались успешными. Несколько регионов (Чукотка, Таймыр, Эвенкия, Адыгея) были фактически «куплены» московскими предприниматели-олигархами или просто состоятельными людьми»*²¹⁴. Теракты в Беслане в 2004 г. выявили, что для

²¹³ Гельман В.Я., 2001.

²¹⁴ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С. 183-184.

российского общества за социальные и экономические проблемы на региональном уровне отвечает, в первую очередь, президент страны.

В связи с этим, Кремль решил ужесточить еще больше контроль над региональной политикой. В декабре 2004 г. был принят закон ²¹⁵ об утверждении глав субъектов РФ региональными парламентами по представлению президента. Помимо данной сверхцентрализирующей меры, для президента был упрощен процесс роспуска региональных парламентов: раньше требовалось принятие федерального закона, а сейчас достаточно президентского указа. Отклонение парламентом кандидатуры, представленной Президентом, может привести к его роспуску. В качестве компенсации было снято ограничение на количество сроков полномочий глав исполнительной власти субъектов (ранее – два мандата подряд).

Данный закон был принят без особых сложностей, благодаря тому, что в Думе сформировалась «партия власти», и из Совета Федерации были вытеснены главы субъектов. Более того, многие из них опасались «избирательных рисков» на следующих выборах, причем косвенное избрание (назначение) могло обеспечить их политическое выживание.

По словам Виталия Иванова, все указанные реформы способствовали территориальной интеграции страны, ведь *«большинство глав сейчас воспринимают себя уже не как «хозяев регионов», а как «людей Президента», не как самостоятельных акторов, а как «части системы», не как политиков, а как администраторов и управленцев»*²¹⁶.

Х. Бюджетная стратегия и налоговая централизация

²¹⁵ Закон «О внесении изменений в закон об общих принципах организации законодательной (представительной) и исполнительных органов госвласти субъектов РФ» от 11.12.2004 г.

²¹⁶ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.173.

Быстрые темпы роста ВВП, во многом связанные с бурным повышением цен на нефть на международном рынке, способствовали увеличению объема политико-экономических ресурсов в руках президента. В результате Центр смог успешно провести упомянутую федеральную реформу, чрезмерно снизив влияние региональных элит на политический курс страны. Их контроль над доступностью региональных рынков ослаб, и, следовательно, московскому (федеральному) крупному бизнесу удалось развиваться по всей стране.

После возобновления конфликтов в Чечне Центр стал активно поддерживать семейные кланы бывших сепаратистских боевиков: для пост-военной реконструкции были переведены большие денежные средства. Остальные республики с этно-политической напряженностью также получили значимые федеральные трансферты. Доля голосов за партию власти, превышающая 90%, свидетельствует о фактической кооптации лояльности местных элит. Уровень политической автономии региональных лидеров в этих субъектах с тех пор существенно превышает уровень в остальных.

В преддверии думских выборов федеральная власть расширила помощь бедным регионам, но с 2002 г. по 2004 г. заметнее поддерживала экономически более сильные регионы²¹⁷. Избыток ресурсов способствовал тому, что Центр стал проводить политику одновременной стимуляции лояльных и оппозиционных регионов²¹⁸. Высокий рейтинг президента В.В. Путина создал необходимые условия для того, чтобы его партия избрала большинство глав субъектов.

²¹⁷ Стародубцев, Андрей В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России [Text] : препринт / А. В. Стародубцев ; Европейский университет в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации. - СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2009.

²¹⁸ Были созданы 4 фонда для поддержки регионов: Федеральный фонд компенсаций (2001 г.), Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (2001 г.), Федеральный фонд регионального развития (2001 г.) и Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (2002 г.).

Четвертый период (2006-2011 гг.): консолидация централизации

Отмена выборов в исполнительные органы власти субъектов завершила период централизирующих реформ. Главы стали полностью лояльны и подчинены федеральной власти, причем почти все принадлежат партии власти. В основном, их легитимность опирается на фигуру президента. В отношениях между Центром и регионами управленческие акторы во многом вытеснили политические.

В силу сложившейся ситуации, главы субъектов, избранные до принятия закона 2004 г. начали ставить «вопрос о доверии»: многие ушли в отставку и ожидали, чтобы сам президент их назначил – так они словно получали некое «благословление». С февраля 2005 г. по сентябрь 2008 г. было назначено 85 глав. Из всех 42, поднявших «вопрос о доверии», только одному не удалось остаться у власти – губернатору Сахалинской области²¹⁹.

К числу успешно переназначенных относятся: главы, которые были сильными при Ельцине или при первом сроке Путина; слабые главы, у которых в регионе нет потенциальных конкурентов; главы с особыми отношениями в Администрации президента или непосредственно с Путиным (пр. Сергей Собянин и Валентина Матвиенко). За названный период тридцати главам «не повезло», причем только в тринадцать субъектах успели завершить мандат²²⁰.

Еще в 2005 г. Кремль осознал, что сверхцентрализация может навредить эффективности госуправления в регионах, поэтому полномочия исполнительной и законодательной властей субъектов были несколько расширены. Главы регионов стали вновь участвовать в процессе

²¹⁹ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.191-192.

²²⁰ Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008. С.198.

(«согласовании») назначения руководителей некоторых федеральных территориальных органов. Поправки к закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов...» в 2005²²¹ и 2009²²² гг. наделили политические партии, получившие успешные результаты на региональных выборах, правом предложения кандидатуры в главы субъекта на утверждение президента, при ее одобрении парламентом. Кандидатуры также предлагает полпред в соответствующем федеральном округе, но окончательное решение по-прежнему остается за президентом. Следует отметить, что кандидатуры предлагаются только в случае, если, при окончании мандата главы субъекта, президент оказывает ему «недоверие».

Очень важной мерой, принятой с 2009 г. по 2012 г., стало снятие «глав-старожилов» с ельцинских времен, имевших значимое влияние на федеративные отношения в 1990-х гг. К этой категории относятся: Минтимер Шаймиев (1991-2010 гг., Татарстан), Муртаза Рахимов (1993-2010 гг., Башкирия), Юрий Лужков (1992-2010 гг., Москва), Виктор Кресс (1995-2012 гг., Томская область), Эдуард Россель (1995-2010 гг., Свердловская область), Виктор Ишаев (1991-2009 гг., Хабаровский Край) и Александр Филипенко (1996-2010 гг., Ханты-Массийский автономный округ).

Консолидация нового политического режима с укреплением партии «Единая Россия» у власти позволила Центру проводить региональную политику с бóльшим акцентом на экономические факторы. В этот же период

²²¹ ФЗ от 31.12.2005 "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и в Федеральный закон "О политических партиях"

²²² Федеральный закон N 319-ФЗ "О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 26.1 Федерального закона "О политических партиях" принят Государственной Думой 11 декабря 2009 года, одобрен Советом Федерации 16 декабря 2009 года. Указ Президента РФ от 23.04.2009 "Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ".

регионы с более динамичным экономическим развитием получили относительно больше поддержки, чем малоразвитые субъекты.

По словам Старобудцева, *«другим объяснением деполитизации результатов распределения трансфертов может являться ознаменовавшаяся выборами 2003–2004 годов консолидация российского политического режима. Результаты выборов показали, что в стране не осталось значимых политических акторов, способных составить альтернативу правящей элите. Это позволило Центру безбоязненно отказаться от учета политических факторов распределения межбюджетных трансфертов в пользу учета, по преимуществу, социально-экономических факторов»*²²³.

Пятый период (2012-2015 гг.): тенденции либерализации отношений

Политические протесты 2011 и 2012 гг. показали, что недовольство настоящим политическим курсом растет не только в столице, но также в крупных региональных центрах страны. По этим и другим причинам, Кремль пошел на уступки, продвигая относительную либерализацию на федеральных и региональных выборах.

Еще при президентства Дмитрия Медведева в 2012 г. был принят закон, предусматривающий прямые выборы глав субъектов. Согласно новым правовым нормам, кандидаты *«выдвигаются политическими партиями, при этом политическая партия вправе выдвинуть члена данной политической партии либо беспартийного гражданина. Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения может предусматриваться законом субъекта Российской*

²²³ Старобудцев, Андрей В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России [Текст] : препринт / А. В. Старобудцев ; Европейский университет в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации. - СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2009. С.25-26.

Федерации. Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями и выдвинутыми в порядке самовыдвижения кандидатами»²²⁴.

Данный закон привязывал избрание главы региона к поддержке со стороны части представителей законодательных органов и главы исполнительной власти муниципальных образований. В случае самовыдвиженцев, помимо этой привязки, они должны собрать от 0,5 процента до 2 процентов подписей избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Выборы осуществляются по мере того, как срок мандата действующих глав истекает. Президент сохраняет право их отстранить от должности в связи с выявлением в отношении них фактов коррупции или конфликта интересов²²⁵. В мае 2015 г. Путин принял отставку 9 губернаторов, большинство из которых будут баллотироваться на ближайших выборах²²⁶.

В силу напряженной этнической ситуации в некоторых регионах страны, в начале 2013 г.²²⁷ Государственная дума приняла закон, одобряющий право регионов отказаться от прямых выборов глав субъекта федерации²²⁸. Такой подход был применен в Республиках Дагестан и Ингушетия. В этих субъектах политические партии представляют по три кандидата Президенту РФ, который направит три из них на рассмотрение регионального парламента. По словам Д.А. Медведева, *«везде должны быть*

²²⁴ Дмитрий Медведев подписал закон о выборах губернаторов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Кремля. 02.05.2012. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15186> (дата обращения: 15.03.2015).

²²⁵ РИА. Медведев внес в Госдуму законопроект о прямых выборах губернаторов [Электронный ресурс]. 16.01.2012. URL: <http://ria.ru/politics/20120116/540585693.html> (дата обращения: 15.03.2015).

²²⁶ Выражая свою лояльность к Президенту, губернатор Костромской области Сергей Ситкин попросил разрешение у Путина провести выборы и баллотироваться: «[...] хотели бы сэкономить на избирательной кампании немного и продолжить те наработки, которые у нас сложились за последние годы. [...] В этой связи есть желание провести выборы губернатора, о чем вас прошу, и прошу вашего разрешения участвовать в выборах». Lenta. Путин отправил в отставку пятого за неделю губернатора [Электронный ресурс]. 15.05.2015. URL: <http://lenta.ru/news/2015/05/15/kostroma/> (дата обращения: 18.05.2015).

²²⁷ Взгляд Деловая Газета. Госдума одобрила право регионов отказаться от прямых выборов губернатора [Электронный ресурс]. 23.01.2013. URL: <http://vz.ru/news/2013/1/23/617162.html> (дата обращения: 15.03.2015).

²²⁸ РИА. Косвенные выборы глав Дагестана и Ингушетии могут пройти 8 сентября [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/politics/20130507/936320040.html> (дата обращения: 15.03.2015).

выборы. Другое дело, что в тех случаях, когда политическая культура еще несколько иная, мы можем установить какой-то переходный период для этого. [...] Но, на мой взгляд, это сугубо временная ситуация, которая должна носить абсолютно ограниченный характер»²²⁹.

Установление нового порядка формирования Совета Федерации сможет привести к повышению уровня представительности в данном органе. Напомним, что после путинских реформ он превратился в президентскую палату²³⁰. Согласно новому законодательству, представителем в СФ от регионального законодательного собрания может стать только депутат этого собрания.

В феврале 2014 г. была принята еще одна важная мера для регионов – возвращение мажоритарных выборов в Государственную Думу. На территории РФ образуются 225 одномандатных избирательных округов, каждый из которых будет представлен одним депутатом, остальные 225 мандатов будут распределены между депутатами, избранными по федеральному избирательному округу на пропорциональных выборах²³¹. Вероятно, данный порядок способствует повышению подотчетности депутатов перед избирателями.

Что касается бюджетных отношений, важно назвать растущие федеральные требования к регионам. Сразу после инаугурации в мае 2012 г., Владимир Путин подписал ряд указов, устанавливающих повышение расходов в социальных сферах, особенно на зарплаты бюджетников (учителя, преподаватели, врачи и т.д.). Такие средства начисляются, в основном, из муниципальных, региональных и ведомственных бюджетов. Регионы и

²²⁹ Взгляд Деловая Газета. Медведев назвал косвенные выборы губернаторов временной мерой [Электронный ресурс]. 23.01.2013. URL: <http://vz.ru/news/2013/8/19/646248.html> (дата обращения: 15.03.2015).

²³⁰ Федеральный закон от 3.12.2012 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

²³¹ Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ".

министерства оценивают дополнительные доходы и подают заявку на получение дотаций. Тем не менее, не всегда предоставляются достаточные дотации регионам, а при этом федеральная власть сильно давит на них. Неисполнение этих указов повлияло на отставки главы Минрегиона и потерю власти губернаторами Челябинской и Брянской областей, а также Забайкальского края²³².

Фактически майские указы превратили регионы в исполнителей федеральных программ, поскольку их социальная политика и распределение бюджета стали значительно зависеть от решений, принятых Центром. В условиях финансового кризиса 2015 г., их выполнение становится невозможным – Минфин значительно сокращает бюджет для субъектов. Несколько регионов стараются их исполнить за счет сокращения кадров, что может привести к росту безработицы. *«По данным Счетной палаты, объем федеральных дотаций по майским указам в 2014 году составлял 120 млрд руб., в том числе 20 млрд руб.— нераспределенный резерв. В проекте бюджета на 2015 год на те же цели выделено всего лишь 80 млрд руб., распределены только 60 млрд руб»*²³³. Контроль над исполнением указов осуществляет Общероссийский Народный Фронт (ОНФ), общественная организация, возглавленная Путиным. По ее данным, только одна четверть указов была выполнена до 2015 г.²³⁴.

В заключение данной части следует упомянуть предоставление дополнительных бюджетных привилегий нескольким регионам путем проведения крупных мероприятий. Татарстан и Башкортостан по-прежнему входят в этот список: в Казани было отмечено тысячелетие города в 2005 г. и проведена Универсиада в 2013 г., а в 2015 г. пройдет 16-й Чемпионат мира ФИНА по водным видам спорта. В июле 2015 г. в Уфе пройдут саммиты

²³² Коммерсант. Как наказывали и грозили наказать за неисполнение майских указов [Электронный ресурс]. 18.11.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2613203> (дата обращения: 16.03.2015).

²³³ Коммерсант. Idem.

²³⁴ Коммерсант. «Народный фронт» разошелся с правительством в майских указах [Электронный ресурс]. 07.05.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2466994> (дата обращения: 16.03.2015).

БРИКС и ШОС. Сочи получил крупные средства в связи с проведением Зимних Олимпийских игр в 2014 г. На подготовку к ЧМ по футболу 2018 г. выделяют ресурсы 11 городам.

3.2 Отношения между уровнями власти в Бразилии

С момента получения независимости от Португалии, бразильская политическая система испытывала немало изменений в балансе отношений между Центром и регионами – периоды централизации чередовались периодами децентрализации. Настоящая система сформировалась к концу периода централизованного авторитаризма (1964-1985 гг.), поэтому она закрепила различные механизмы «сдержек и противовесов» с целью предотвращения нового «произвола» центральной власти. Воспользовавшись ослаблением Центра в переходный период, региональным элитам удалось консолидировать свой относительно высокий уровень автономии. С одной стороны, сегодняшняя система успешно обеспечивает баланс между уровнями и ветвями власти, но с другой, проведение необходимых реформ весьма ограничено. Ниже будут показаны конституционные основы федеративного устройства в Бразилии и основные изменения в отношениях между уровнями власти с 1990-х гг. по сегодняшний день.

3.2.1 Конституционные основы

В отличие от многих конституций различных стран, конституция Федеративной Республики Бразилии 1988 г. устанавливает не только принципы, связанные со структурой политической системы (*polity*), но также с политическими процессами (*politics*) и с принятием политических решений

(*policies*). В ней подробно прописаны механизмы, регулирующие отношения между уровнями и ветвями власти, что значительно осложняет проведение реформ.

Еще одна особенность данной конституции – это то, что, вместе со штатами (в целом 26) и федеральным столичным округом (столицей), муниципалитеты получили статус «субъекта федерации». Поэтому бразильское политическое устройство называется «трехсторонней федерацией». Предполагается, что повышение уровня автономии муниципалитетов – так называемый процесс «муниципализации» – может способствовать улучшению качества управления и демократичности. Как будет показано ниже, уровни власти довольно независимы друг от друга: президент не может отстранять губернаторов, а губернаторы не могут увольнять мэров. Помимо названных видов субъектов федерации, законодательство также регулирует полномочия и порядки «федеральных территорий» – регионы, которые обычно располагаются у границ и подчиняются непосредственно федеральному центру. В 1988 г. все существовавшие территории превратились в штаты.

В качестве предметов ведения федеральной власти, в конституции закреплены 25 полномочий²³⁵ и установлено 24 области исключительного федерального законодательства²³⁶. Также разграничено, какие территориальные «имущества» принадлежат федерации и штатам²³⁷. Конституцией закреплено 16 областей совместного законодательства²³⁸ и 12 предметов совместного ведения федерации, штатов, федерального округа и муниципалитетов²³⁹, среди основных из них можно назвать: здравоохранение, защиту окружающей среды, разработку программ жилищного строительства и ЖКХ, борьбу с бедностью и поощрение

²³⁵ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.21.

²³⁶ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.22.

²³⁷ Конституция Бразилии 1988 г. Ст. 20 и 26.

²³⁸ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.24.

²³⁹ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.23.

сельскохозяйственного производства. Вне пределов конституционных разграничений, штаты «обладают всей полнотой государственной власти»²⁴⁰. Муниципалитеты же наделяются 9 полномочиями – в том числе здравоохранением, дошкольным и первоначальным образованием (при соответствующей поддержке федеральной и региональной властей), общественными услугами (пр. общественный транспорт) и иными вопросами местного значения²⁴¹. Предметы ведения федерального столичного округа включают в себя и предметы штатов, и муниципалитетов²⁴². Можно сделать вывод о том, что полномочия муниципалитетов более «четкие», чем у штатов.

Независимость уровней власти во многом обусловлена порядками их формирования: президент и вице-президент, губернаторы и вице-губернаторы²⁴³, а также мэры и вице-мэры²⁴⁴ избираются на четырехлетний срок с возможностью одного переизбрания подряд. Если первый кандидат не получил абсолютное большинство голосов, проводится второй тур – за исключением городов, в которых население не превышает 200 тыс. жителей. Федеральные, региональные и местные депутаты избираются на четырехлетний срок без ограничения переизбрания. За исключением муниципальных²⁴⁵, депутаты обладают парламентской неприкосновенностью. Количество депутатов определяется конституцией и федеральным законом в соответствии с численностью населения штата²⁴⁶ и муниципалитета²⁴⁷. Каждый штат избирает трех сенаторов на восьмилетний период. Федеральные и региональные выборы (во всех штатах) проходят

²⁴⁰ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.25.

²⁴¹ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.30.

²⁴² Конституция Бразилии 1988 г. Ч. 1 ст.32.

²⁴³ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.28.

²⁴⁴ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.1-3 ст.29.

²⁴⁵ В феврале 2015 г. Верховный федеральный суд постановил, что муниципальные депутаты также обладают парламентской неприкосновенностью. Superior Tribunal Federal. STF garante imunidade de vereador no exercício do mandato [Электронный ресурс]. 25.02.2015. URL: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=286095> (дата обращения: 02.03.2015).

²⁴⁶ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.1 ст.27.

²⁴⁷ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.4 ст.29.

единовременно, а местные – 2 года спустя в единый день голосования. Порядки определения заработной платы выборных лиц также установлены в конституции²⁴⁸.

Федеральная власть может издавать указ об интервенции в определенном штате или в федеральном столичном округе в семи случаях²⁴⁹, среди них: обеспечение национальной целостности, нападение иностранного государства, невыплата регионального госдолга в течение двух лет подряд, отсутствие передачи финансовых средств муниципалитетам в установленный срок, обеспечение выполнения конституционных принципов, федеральных законов и судебных решений. В свою очередь, штаты могут вмешиваться в дела муниципалитетов²⁵⁰ в случаях невыполнения обязательной передачи ресурсов сфере образования, невыплаты муниципального госдолга в течение двух лет подряд, обеспечение судебных решений, нарушение принципов региональной конституции и отсутствие прозрачности расходования бюджета. Указ об интервенции подлежит одобрению Национальным конгрессом или региональным законодательным собранием²⁵¹. При устранении причин интервенции, возобновляются все порядки²⁵². Следует отметить, что с принятием конституции 1988 г. интервенция ни разу не осуществлялась, хотя были запросы со стороны судебных властей. Все случаи отстранения губернаторов и мэров по коррупционным делам или избирательным нарушениям были решены без необходимости интервенции.

Довольно важный властный ресурс, находящийся в распоряжении региональных властей – это пожарные службы и полиция²⁵³. Она делится на «гражданскую» (*Polícia Civil*), занимающуюся криминальными расследованиями, и «военную» (*Polícia Militar*), ответственную за боевые

²⁴⁸ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.37, 38, 150, 153.

²⁴⁹ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.34.

²⁵⁰ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.35.

²⁵¹ Конституция Бразилии 1988 г. Ч. IV-1, ст.36.

²⁵² Конституция Бразилии 1988 г. Ч. IV-4, ст. 36.

²⁵³ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.4-6 ст.144.

операции. Учитывая высокий уровень преступности в крупных городах, неудовлетворительное обеспечение общественной безопасности может привести к большим избирательным издержкам губернаторам. Аналогично можно утверждать о политических протестах: даже если они нацелены на федеральную власть, репрессия со стороны правоохранительных органов может навредить политическому имиджу губернатора. Муниципалитеты же наделяются правом создавать муниципальную полицию с целью охраны муниципальных имуществ и услуг²⁵⁴. Существуют также федеральная дорожная полиция, федеральная железнодорожная полиция и федеральная полиция – последняя расследует коррупционные схемы госслужащих²⁵⁵, финансовые и международные преступления (наркоторговлю) и приграничные преступления²⁵⁶.

Помимо всех названных порядков, баланс между уровнями власти также обеспечивается распределением финансовых ресурсов. Каждый уровень власти обладает определенным видом налогов, в том числе муниципалитеты. Поскольку эти налоги закреплены в конституции²⁵⁷, в них весьма сложно внести изменения. Конституция также определяет, какие средства федерального бюджета должны автоматически передаваться штатам²⁵⁸, а какие средства региональных бюджетов должны передаваться муниципалитетам²⁵⁹. Было создано два механизма целевых федеральных трансфертов²⁶⁰ – Фонд соучастия штатов (FPE) и Фонд соучастия муниципалитетов (FPM). Они будут рассмотрены дальше.

В заключение данной части следует отметить, что отмена федеративного устройства запрещена, то есть невозможно внести поправки в

²⁵⁴ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.8 ст.144.

²⁵⁵ Расследование лиц, близких к президенту (в том числе руководителей его партии) показывает, что у Федеральной полиции высокий уровень автономии.

²⁵⁶ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.1-3 ст.144

²⁵⁷ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.153-162.

²⁵⁸ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.157.

²⁵⁹ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.158.

²⁶⁰ Конституция Бразилии 1988 г. Ст.159.

конституцию, отменяющие данное положение ²⁶¹. Регионы могут непосредственно вносить инициативу о поправке конституции при предложении более чем половины региональных законодательных собраний²⁶². Однако, они не могут непосредственно вносить инициативу об очередном федеральном законе – только косвенно, через своих федеральных депутатов и сенаторов.

3.2.2 Временные рамки

При рассмотрении отношений между уровнями власти в Бразилии с 1988 г. были выявлены четыре основных периода: I. Консолидация нового федеративного устройства и ультрапрезиденциализм губернаторов (1988-1994 гг.); II. Реабилитация Центра (1995-2001 гг.); III. Ослабление региональных элит (2003-2010 гг.); IV. Усиление федеративного дебата и начало ослабления Центра (2010-2015 гг.). Ниже описан каждый из них.

Первый период (1988-1994 гг.): Консолидация нового федеративного устройства и ультрапрезиденциализм губернаторов

Основы периода усиления влияния губернаторов сложились еще в 1982 г., когда военная диктатура разрешила прямые выборы в губернаторы. С тех пор главы субъектов федерации стали играть важную роль в федеральной политике и, особенно, в процессе децентрализации и либерализации (перехода) режима. Региональные выборы послужили катализатором протестного голоса: еще в 1982 г. системно-оппозиционная «Партия бразильского демократического движения / ПМДБ» одержала важную победу в самых развитых штатах. Интересно отметить, что губернаторами

²⁶¹ Конституция Бразилии 1988 г. Ч.4-IV ст.60.

²⁶² Конституция Бразилии 1988 г. Ч.III ст.60.

были первые три гражданских президента после военного периода: Танкреду Невес, победивший в 1985 г., был главой исполнительной власти штата Минас Жерайс в 1983-1984 гг., Жозе Сарней, став президентом после смерти Невеса, возглавлял штат Мараньяю в 1966-1971 гг., а Фернанду Коллор, первый президент, избранный на прямых выборах, был губернатором штата Алагоас в 1987-1989 гг.

Порядки федеративного устройства, закрепленные в Конституции 1988 г., свидетельствуют об активном участии региональных элит в демократизации страны. Данный нормативный «договор» разграничивает не только предметы ведения Центра и регионов, но также муниципалитетов, получивших статус «субъектов Федерации». Как было продемонстрировано выше, Бразилия называется «трехсторонней Федерацией». Конституция содержит порядки избрания всех уровней власти (в исполнительной и законодательной), а также все налоги, располагаемые ими. Установление критериев распределения средств Фондов соучастия штатов (FPE) и муниципалитетов (FPM) ограничило возможности применения федеральных трансфертов для кооптации региональных элит Центром. Учитывая все эти условия, можно утверждать, что проведение реформ федеративного устройства весьма сложно – необходим высокий уровень консенсуса между вето-игроками на федеральном, региональном и местном уровне.

Согласно Абрисио²⁶³, за исключением выборов в президенты, все выборы в Бразилии на федеральном уровне являются региональными. Это явление имело начало в 1889 г. с установлением республиканской системы. Несмотря на то, что на выборах в нижнюю палату применяется пропорциональная система, несколько структурных факторов привели к складыванию неформальных «мажоритарных» округов – то есть, чаще всего, избранный депутат получает голоса от электората одного или нескольких

²⁶³ Abrucio Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira / Imprensa: São Paulo, Hucitec, 2002.

соседних городов²⁶⁴. Среди этих факторов можно назвать: совпадение пропорциональных округов с территорией штатов²⁶⁵ (один штат – один округ)²⁶⁶; и низкую институциональность политических партий, благодаря частично открытому списку – избиратели голосуют не за партию, а за кандидатов, «близких» к их реалиям.

Абрусио и Самуэлс²⁶⁷ утверждают, что губернаторы обладают важными властными ресурсами для оказания влияния на федеральных депутатов и региональные отделения своей партии. Официальная поддержка главы региона улучшает избирательные возможности кандидата. Помимо того, губернаторы могут выделить денежные средства городам, находящимся на «территории» депутата. В качестве компенсации губернаторы ожидают активную кампанию за него со стороны кандидатов в депутаты. Выборы в нижнюю и верхнюю федеральную палату, в региональные законодательные собрания, в губернаторы и в президенты проходят в единый день голосования.

Еще одна характеристика бразильского федеративного устройства – это сверхпредставительство бедных регионов в Конгрессе. По географическим и экономическим факторам, территория страны делится на пять макроэкономических регионов: южный, юго-восточный, центр-западный, северный и северо-восточный. Последние два, охватывающих 16 из 27 субъектов, являются самыми бедными. Несмотря на то, что в них проживают только 36,21%, они обладают 42,11% мандатов нижней палаты и 59,26% Сената. Этому способствовало установление диапазона представителей: у самого населенного штата 70 мандатов в нижней палате, в то время как у самого малонаселенного – 8. В результате, в северном штате Рорайма один

²⁶⁴ Ames, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

²⁶⁵ Напомним, что в России, когда пропорциональная система была применена на выборах в Государственную Думу, установился один единый федеральный округ.

²⁶⁶ Количество мандатов округов зависит от числа населения.

²⁶⁷ Abrucio, Fernando Luiz e Samuels, David. *A nova política dos governadores*. Lua Nova. 1997, n.40-41, pp. 137-166.

депутат приходится на 53.175 обитателей, а в Сан-Паулу один на 570.344 (соответственно 21,5% населения представлено 13,6% мандатов). У всех субъектов одинаковое количество сенаторов – три. Из-за этого политического веса и роли «вето-игрока» представителям более бедных регионов удалось закрепить важные привилегии во время принятия Конституции, связанные с перераспределением государственных доходов. В дополнительном законе в 1989 г.²⁶⁸ было определено, что 85% конституционных обязательных трансфертов из федеральных целевых фондов (FPE и FPM) должны направляться северным, северо-восточным и центрально-западным регионам. В 2006 г. федеральные трансферты превысили 40% консолидированного бюджета 15 штатов из северного и северо-восточного регионов, причем в трех они составили более 70% бюджета²⁶⁹.

Учитывая, что в малонаселенных и бедных регионах²⁷⁰ уровень клиентелизма и патронажа обычно выше, можно утверждать, что их сверхпредставительство на федеральном уровне обуславливает курс федеративных отношений. Не случайно первым президентом после военной диктатуры стал «региональный начальник» самого бедного штата страны – его семья была очень влиятельна и на региональном, и на федеральном уровнях. На протяжении всего 20 века президенты пользовались клиентелистскими отношениями с данными регионами для усиления позиции Центра перед элитами самых развитых штатов. С 1970 г. до 1990 г. было создано два штата – в центрально-западном и северном регионах, три федеральные территории в северном регионе получили статус «штата», а

²⁶⁸ Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Согласно дополнительному закону 143 от 17.07.2013, с 2016 будет действовать новое распределение федеральных фондов FPE и FPM.

²⁶⁹ Cosio, Fernando Blanco; Mendes, Marcos; Miranda, Rogério Boueri. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma // Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, abril / 2008.

²⁷⁰ Жервазони утверждает, что экономика бедных регионов чаще всего зависит от государственных расходов. Поэтому такие практики как патронаж, непотизм, покупка голосов и контроль СМИ имеют все больше места. Поскольку частные экономические секторы развитых регионов более динамичны, они гораздо меньше зависят от поддержки государства. Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces." World Politics 62, no. 2 (April 2010), 302-40.

один штат на юго-восточном регионе был присоединен к другому. Все эти меры явно воздействовали на политический баланс между развитыми и неразвитыми регионами.

Экономический кризис в конце 1980-х и начало 1990-х гг. привел к ослаблению Центральной власти. Региональные элиты воспользовались этой обстановкой, чтобы увеличить свою автономию и продвигать свои интересы на федеральном уровне. Абрусио ²⁷¹ считает, что в этот период «региональные начальники» играли более важную роль, чем сами партии в Конгрессе – особенно лидеры из традиционных семей бедных северо-восточных штатов. Чаще всего регионалы образовывали коалиции, защищающие свои интересы и привилегии.

Отсутствие координации между губернаторами на региональном уровне нанесло существенный ущерб Федерации в целом. Во-первых, они пользовались региональными банками для максимизации бюджета штатов, что способствовало еще большему повышению уровня инфляции и ухудшению макроэкономических показателей страны. Чаще всего эти несостоятельные банки «спасались» при помощи федеральной интервенции ЦБ, приведшей к повышению уровня задолженностей штатов перед Центром ²⁷². Во-вторых, они стали сокращать региональные налоги для привлечения инвестиций – в условиях субнациональной конкуренции многие штаты были вынуждены так поступать, что повлекло за собой снижение региональных поступлений и, следовательно, повышение регионального долга. Данное явление стало известно как «фискальная война». До сегодняшних дней применение налоговых льгот вызывает серьезные трения между субъектами Федерации.

²⁷¹ Abrucio Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira / Imprensa: São Paulo, Hucitec, 2002.

²⁷² Borges, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2013, vol.28, no.81, p.117-136.

Второй период (1995-2001 гг.): Реабилитация Центра

Второй период современного бразильского федерализма начинается с приходом к власти социолога Фернанду Энрике Кардозу. До этого Кардозу возглавлял Министерство Финансов, где в 1994 г. создал так называемый «План Реал» – ряд макроэкономических мер, нацеленных на контроль за гиперинфляцией. Отчасти благодаря успехам данной программы, Кардозу удалось стать президентом.

Стабилизация макроэкономических показателей и улучшение внешнего сценария с притоком финансов в Латинскую Америку способствовали новому усилению Центра в отношениях с регионами. Опасения о том, что кандидат левого толка, Луис Инасиу Лула да Силва может быть избран президентом, особенно, после импичмента президента Коллора, привели к сплочению региональных элит, контролирующих СМИ и многие предпринимательские отрасли, с целью поддержки Кардозу²⁷³. Его первый срок также получил широкое одобрение среднего класса. С помощью данного социально-политического консенсуса стало возможным проведение существенных конституционных реформ. Из 34 внесенных поправок к Конституции с 1995 г. по 2002 г., 15 касались вопросов, связанных с федеративными отношениями²⁷⁴. В стратегических промышленных штатах (Сан-Паулу, Рио-де-Жанейру и Минас Жерайс) были избраны губернаторы-члены президентской «Партии бразильской социальной демократии / ПСДБ».

Резкое сокращение инфляции стабилизировало федеральные трансферты, способствуя лучшей позиции Центра в переговорах и координации децентрализации социальной политики с регионами. В свою очередь, последние оказались слабыми по следующим причинам: конец гиперинфляции лишил губернаторов способов получить дополнительную

²⁷³ Abrucio, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In.: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005. P.50.

²⁷⁴ Abrucio, 2005. P. 53.

ренту за счет механизмов «floating»; повышение процентной ставки сильно навредило долгам штатов, особенно облигациям их банков; и высокие затраты на обеспечение персонала и пенсий стали еще больше подрывать субнациональные доходы.

С целью консолидации своей роли в координации федеральной политики, Центр принял несколько мер, усиливающих свою позицию:

I) Проведение приватизации, ликвидации или федерализации региональных государственных банков, компаний (электроэнергии, телекоммуникации и пр.) и имуществ (автодорог). Данная мера сильно ограничила доходы штатов, их доступ к дополнительным средствам (займам) и возможности использования государственной структуры для клиентелистских практик (распределение постов). Во время первого срока Кардозу были приватизированы 24 госкомпании, а еще 13 стали частично открытыми акционерными обществами²⁷⁵. Центр активно участвовал в процессе приватизации через федеральный Банк национального развития (BNDES). Самым знаменитым примером стала приватизация Банка штата Сан-Паулу (BANESPA), основанного в 1909 г. В 1995 г., по причине «несостоятельности» данный банк был федерализирован, что вызвало трения между однопартийными (ПСДБ) Президентом Кардозу и губернатором штата Сан-Паулу Мариу Ковасом²⁷⁶. В 2000 г. BANESPA был окончательно продан испанской сети *Santander*. Поступления от приватизаций во многом были использованы для погашения долга штатов перед федеральной властью.

II) Повышение федеральных налогов²⁷⁷, не подвергающихся обязательным конституционным трансфертам штатам и

²⁷⁵ Abrucio, 2005. P. 55.

²⁷⁶ O Globo. Privatização em São Paulo arrecadou R\$ 77,5 bilhões desde governo Covas [Электронный ресурс]. 14.10.2006. URL: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/privatizacao-em-sao-paulo-arrecadou-775-bilhoes-desde-governo-covas-5002066#ixzz3bdt9Wsj> (дата обращения: 25.03.2015).

²⁷⁷ CPMF – налоги над финансовыми операциями.

муниципалитетам. Как было показано выше, в соответствии с Конституцией 1988 г., часть федеральных налогов автоматически пересылается Фондам соучастия штатов (FPE) и муниципалитетов (FPM). Рост сбора налогов, не обеспечивающих эти фонды, увеличивает властные ресурсы Центра в федеративных отношениях.

III) Изменение в налогообложении штатов. В целях повышения конкурентоспособности бразильской экономики на международном рынке, в 1996 г. был принят закон «Кандир»²⁷⁸, освобождающий продукцию, ориентированную на экспорт, от регионального налога ICMS²⁷⁹. Следует отметить, что ICMS представляет собой самый важный источник доходов многих штатов.

IV) Рефинансирование долга штатов. Центр установил новые критерии и ограничения в долговых отношениях с регионами. Новое законодательство²⁸⁰ предусматривает механизмы «принуждения» для его выполнения: единственный штат (Минас Жерайс), попытавший его обойти, решил его выполнить после угрозы приостановления федеральных трансфертов²⁸¹.

V) Установление программ для сокращения персонала на региональном уровне. В 1995 г. из 27 субъектов Федерации только в 6 израсходовали менее 60% консолидированного бюджета на персонале²⁸². В этих условиях эффективность затрат бюджета подвергается сомнениям. Так называемый «закон Камата»²⁸³ поставил сложную задачу перед губернаторами: им надо было сократить кадры регионального государственного аппарата, но при этом они не обладают правом

²⁷⁸ Lei Complementar nº 87, de 13.09.1996. "Lei Kandir".

²⁷⁹ ICMS - Imposto sobre Circulação de Serviços e Mercadorias – налог с оборота услуг и товаров, в некоторой степени схож с НДС.

²⁸⁰ Lei nº 9.496, de 11.09.1997. Lei de refinanciamento da dívida dos estados.

²⁸¹ Abrucio, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In.: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005. P.56.

²⁸² Abrucio. P.56.

²⁸³ Lei Complementar nº 82, de 27.03.1995. "Lei Camata".

вмешательства в управление региональных законодательной и судебной ветвей власти.

VI) Создание правил, устанавливающих обязательные расходы регионального и муниципального бюджета в соответствии с федеральными законами. В качестве примера можно назвать создание Фонда поддержки и развития начального и основного общего образования (FUNDEF), согласно которому штаты и муниципалитеты обязаны выделять определенную долю своих бюджетов сфере начального и общего образования. Фактически это ограничивает рамки проведения своей собственной социальной политики со стороны субъектов федерации.

VII) Принятие Закона «О фискальной ответственности» в 2000 г.²⁸⁴ Этот нормативный акт сильно ограничил возможности проведения экономической политики, вредной для федерации со стороны регионов. Все субъекты должны четко соблюдать соотношение между своими затратами и способностью сбора налогов. Данные по исполнению бюджета должны направляться на рассмотрение Счетного суда²⁸⁵. В случае неодобрения проводится расследование, по результатам которого может быть назначен штраф или даже лишение инкумбента права баллотироваться на выборах. До принятия этого закона очень часто повышали затраты госпрограмм накануне выборов, причем «бремя» (долг) данной политики передавалось новому избранному кандидату.

Несмотря на все эти меры, «фискальная война» между субъектами федерации продолжалась. На фоне диспута между штатами Баия и Рио-Гранди-до-Сул за установление машиностроительного завода компании Форд^{286 287}, Кардозу явно действовал в пользу Баии – регион, который

²⁸⁴ Lei Complementar nº 101, de 4.05.2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁸⁵ «Tribunal de Contas».

²⁸⁶ Кроме налоговых льгот, американская компания получила крупные средства от федерального банка BNDES.

возглавлял знаменитый «региональный начальник» Антониу Карлус Магальяис. Это свидетельствовало о том, что бразильский федерализм по-прежнему опирается на олигархические и патримонилистские начала.

Магальяис был одним из важнейших политиков «Партии либерального фронта / ПФЛ». Не случайно он был избран председателем Сената. Вместе с «Партией бразильского демократического движения / ПМДБ», ПФЛ являлась партией «региональных начальников». Принимая во внимание их масштабный вес в Конгрессе в 1990-х гг., можно утверждать, что Президенту было бы довольно сложно управлять страной, не сформировав с ними коалиции. Из-за данного присутствия региональных акторов на федеральном уровне, в современной истории Бразилии всем президентам было необходимо учитывать клиентелистские интересы региональных элит и часто уступать им.

Следует отметить, что Магальяис неоднократно высказывался против «преобладания» Сан-Паулу и самых богатых субъектов в федеративных отношениях. С его точки зрения, закон «Кандир» и введение обязательных правил расходования бюджета благоприятствуют только этим штатам. *«Существующие механизмы только делают бедные регионы еще беднее. [...] Бразилия должна быть более однородной страной, а не страной, ориентированной на интересы двух или трех штатов вопреки остальным»*²⁸⁸.

Во время второго срока (1999-2002 гг.), Кардозу столкнулся с серьезными трудностями. Еще в ходе избирательной кампании 1998 г. коалиция между его партией (ПСДБ), ПМДБ и ПФЛ была подорвана вследствие региональных выборов в губернаторы. Во многих штатах эти

²⁸⁷ Época. Entre ACM e a OMC [Электронный ресурс]. 25.10.2010. URL: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT182037-15223-182037-3934,00.html> (дата обращения: 24.03.2015).

²⁸⁸ ACM critica arranjo para votar a emenda logo // Site do Senado Federal [Электронный ресурс]. 11.1999. URL: <http://www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica/inc/senamidia/historico/1999/11/zn113015.htm> (дата обращения: 24.03.2015).

партии либо конкурировали между собой, либо принимали участие в разных коалициях²⁸⁹. Позже лидеры ПФЛ, Антонию Магальис, и ПМДБ, «региональный начальник» штата Пара, стали открыто бороться за председательство Сената, а также за будущие избирательные альянсы²⁹⁰. В результате этих конфликтов, Кардозу потерпел серьезное поражение в Конгрессе. Возвращение высокой инфляции и слабые макроэкономические показатели еще больше ослабили его управление. В итоге, на выборах 2002 г. кандидат левого толка из «Партии трудящихся» Лула да Силва одержал историческую победу. Впервые в современной бразильской политике президенту не удалось продвинуть своего преемника.

В заключение данной части, следует упомянуть, что правительство Кардозу часто подвергается критике, в связи с отсутствием национальной программы регионального развития. Раскрытие коррупционных схем в Главных управлениях по развитию Северо-восточного региона (SUDENE) и территории Амазонки (SUDAM) привело к их ликвидации в 2001 г.

Третий период (2003-2010 гг.): Ослабление региональных элит

Возобновление инфляции, финансовая нестабильность и напряженность в отношениях с коалиционными партиями (ПМДБ и ПФЛ) привели к поражению ПСДБ на выборах 2002 г.

На протяжении 2000-х гг. экономика страны снова стабилизировалась и пережила один из самых благополучных периодов. На это положение повлияли привлечение иностранных инвестиций, высокий спрос на сельскохозяйственные продукты на международном рынке, макроэкономические реформы, проведенные Кардозу в 1990-х гг. и,

²⁸⁹ Folha de São Paulo. Conflitos regionais travam campanha de FHC em 98. 25.12.1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc251203.htm> (дата обращения: 25.03.2015).

²⁹⁰ Cláudio G. Couto e Fernando Abrucio. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. São Paulo: Tempo soc. vol.15 no.2, Nov. 2003.

особенно, социальная политика президента Лулы, направленная на снижение уровня нищеты в стране. Борьба с социальным неравенством стало одной из основных площадок для федеративных переговоров, ведь социальная политика порождает немало избирательных «дивидендов», за которые многие политики готовы бороться. Всегда существовали опасения о том, что федерализм создает условия для конкуренции между уровнями власти, нанося вред качеству управления. Согласно Боржес²⁹¹, *«в целом, можно утверждать, что в федеративных демократических странах, таких как Бразилия, наблюдается не только процесс горизонтального соревнования (различные партии и кандидаты, борющиеся за голоса избирателей), но также вертикальное соревнование – разные уровни власти, борющиеся за один и тот же электорат с помощью применения схожей социальной политики»*.

Несмотря на эти опасения, улучшение социальных показателей в современной бразильской политике доказывает, что федерализм не обязательно приводит к ухудшению социальной политики. С 1993 г. и 2009 г., уровень бедности сократился вдвое, снизившись с 43% до 21% населения²⁹². Лучшие результаты были зафиксированы в Северно-восточном регионе (самом бедном в стране) – больше всего с 2004 г. В отличие от президентства Кардозу, за период двух последовательных сроков Луиса Инасиу Лула да Силва существенных изменений в проведении фискальной политики введено не было.

Самое главное отличие между выборами в депутаты и в президенты заключается в том, что первые опираются на региональный контекст, а последние на общенациональный. Иными словами, депутаты преследуют частные интересы – применение политических мер (в том числе привлечение ресурсов), благоприятствующих своим регионам. В то же время, президент

²⁹¹ Borges, André. Federalismo, p. 126.

²⁹² Borges, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2013, vol.28, no.81. P. 129.

стремится к применению более универсальных мер, способствующих получению положительных результатов по всей стране (или по многим регионам). Интересно отметить, что несмотря на существование более чем 20 партий, президентские выборы с 1994 г. свидетельствовали о биполяризации между двумя партиями, относительно слабыми на региональном уровне – ПТ и ПСДБ²⁹³. Когда в 1994 г. был избран Кардозу, у ПСДБ было лишь 6 губернаторов (из 27) и 6% муниципалитетов (317 городов). В свою очередь, во время избрания Лулы у ПТ было еще меньше – 3 партии и 3% муниципалитетов (187 городов)²⁹⁴. Обе партии являются наиболее институционализированными в стране – их сплоченность в парламенте довольно высокая.

Остальные крупные партии, такие как ПМДБ и ПФЛ, имеют более региональные корни – фактически они образованы совокупностью региональных партий, отстаивающих интересы местных элит («начальников»). Поэтому, как было упомянуто во второй главе, их способность к формированию национальной программы довольно ограничена, даже при том, что они опережают ПТ и ПСДБ по числу губернаторов и мэров. В то же время, управлять страной без их участия в правящей коалиции – и, соответственно, уступая их клиентелистским интересам – практически невозможно.

Следует отметить, что ПФЛ возникла в 1985 г. после раздробления провоенной партии ПДС²⁹⁵. В ПМДБ, наследнице системно-оппозиционной партии (МДБ) военного периода, оказалось многих бывших провоенных политиков в конце 1980-х и начале 1990-х гг. Поэтому обе партии довольно сильны в политике консервативных регионов.

²⁹³ ПТ – «Партия трудящихся»; ПСДБ – «Партия бразильской социальной демократии.

²⁹⁴ Arretche, M. “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. São Paulo em Perspectiva, 2004. P. 21.

²⁹⁵ До 1979 г. провластная партия называлась АРЕНА, потом она переименовалась на ПДС, разделившуюся позже на ПФЛ и ПП.

Учитывая эти факторы, ПСДБ и ПТ стали разрабатывать стратегии, позволяющие обходить региональных лидеров и их частные интересы. Они опирались на четыре направления:

I – Формирование коалиций между собой на выборах в городах, в которых региональные начальники и их ставленники²⁹⁶ очень влиятельны. Это произошло, в основном, в штате Баия, где Антониу Карлус Магальяис был очень сильным.

II – Поощрение процесса «муниципализации», то есть, передача полномочий из штатов в муниципалитеты. Очень важные примеры – это создание Фонда поддержки начального и общего образования («Fundef») при Кардозу и его консолидация при Луле. Данный фонд предусматривает, что школы в штатах и ресурсы для их обеспечения должны быть переданы муниципальному управлению. Схожий процесс имел место в сфере здравоохранения.

III – Установление целевых федеральных трансфертов и обязательных правил по расходованию бюджета. Во многих программах, созданных федеральными министерствами, предусматривается выполнение ряда требований регионами для передачи им средств. Региональные политики жалуются на то, что данная практика сужает их автономию в проведении социальной политики, а также превращает региональную власть в исполнителей федеральных программ. Фонд «fundef» входит в этот список: согласно его правилам, 60% ресурсов (вытекающих из бюджета штатов и муниципалитетов) должны направляться на зарплаты преподавателей и учителей. До введения этого правила, ресурсы на образование могли использоваться по усмотрению региональных властей, что облегчало применение клиентелистских практик.

²⁹⁶ В том числе родственники.

IV – Создание программ целевых субсидий населению. Данная стратегия применялась еще при Кардозу, но при Луле она набрала огромный масштаб. Самая известная программа – это «семейное пособие» (*Bolsa família*)²⁹⁷, через которую предоставляются ежемесячные денежные выплаты бедным семьям, при условии посещения детьми школ и прохождения регулярного медицинского осмотра. При Кардозу федеральная власть передала средства муниципалитетам, которые, в свою очередь, передавали их семьям. Лула провел «федерализацию» программы: пособия стали передаваться семьям напрямую, практически без посредничества муниципалитетов – теперь их роль ограничивается оформлением реестра семей в программе, причем федеральные службы надзора строго следят за этим процессом.

Результаты последних выборов показали, что федерализация социальных программ принесла огромные электоральные дивиденды федеральной власти, особенно в бедных северных регионах. В них доля голосов за президента весьма высокая – существуют опасения со стороны населения, что при его смене эти программы могут быть отменены. Зукко²⁹⁸ утверждает, что эти регионы всегда поддерживали правящую власть, так как, в отличие от более динамичных с экономической точки зрения штатов, их экономика больше зависит от государственного участия и федеральных трансфертов. Поэтому социальные программы, направленные на них, могут увеличить избирательные дивиденды сильнее, чем в относительно развитых регионах.

Еще один результат «семейного пособия» – это то, что традиционные лидеры оказались слабыми, ведь властный ресурс над бедным электоратом

²⁹⁷ Приблизительно 25% населения (50 млн. человек) получает субсидии от этой программы, особенно в северо-восточных регионах. *Jornal do Brasil*. Bolsa Família atende a um quarto da população brasileira [Электронный ресурс]. 27.06.2014. URL: <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2014/06/27/economista-bolsa-familia-atende-a-um-quarto-da-populacao-brasileira/> (дата обращения: 29.03.2015).

²⁹⁸ Zucco, C. “Cash-transfers and voting behavior: an empirical assessment of the political impacts of the Bolsa Família program”, in Annual Meeting of the American Political Studies Association. Toronto, sep. 2009.

заметно уменьшился. Партиям левого толка удалось избраться в очень консервативных регионах. Наиболее известный пример – та же Баия, где ПФЛ (семья Магальяис) проиграла ПТ. В целом, ПФЛ постепенно теряла свою роль как партия региональных «начальников» и резко утратила влияние на федеральном уровне. В 2007 г. она переименовалась в «Демократас / ДЕМ». ПМДБ остается лидером в регионах, но другие партии сильно расширили свое влияние, особенно ПСДБ в юго-восточных и южных штатах (самых развитых в стране), и «Бразильская социалистическая партия / ПСБ» в северо-восточных регионах.

Учитывая схожие стратегии ПСДБ и ПТ в федеральной и региональной политике, а также их результаты на выборах, Андре Боржес²⁹⁹ пришел к следующему выводу: находясь в оппозиции, обе партии рассчитывают на поддержку электората крупных и развитых регионов (средний класс), а в президентстве – борются за голоса электората бедных регионов. Это объясняется тем, что в первых чаще обсуждаются программы общенационального применения, в то время как в последних преобладают местные и региональные темы. Перед ПТ и ПСДБ стоит сложная задача сохранить свой электорат и завоевать электорат северных регионов. Поскольку чаще всего они оказываются слабыми в этих штатах, применяется двойная стратегия заключения альянса с «региональными» партиями на федеральном уровне (ПМДБ и ПФЛ) и разрабатываются целевые программы, позволяющие охватывать местное население без посредничества региональных «начальников» – ведь посредничество этих лидеров могло бы принести электоральные дивиденды им самим вместо правящей партии.

Таким образом, введение программ условных денежных переводов и установление целевых универсальных критериев для получения федеральных трансфертов способствовало завоеванию традиционно-провластного

²⁹⁹ Borges, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2013, vol.28, no.81.

электората бедных регионов без применения клиентелистских практик, характерных для региональной политики.

Очень мощным властным ресурсом в распоряжении федеральной власти стала Программа ускорения экономического роста (РАС). Данная программа была создана в 2007 году, она включает в себя инвестиции в крупные инфраструктурные проекты, такие как строительство автодорог, электростанций и ирригационных каналов. Согласно НКО *Contas Abertas*³⁰⁰, регионы, в которых губернаторы имеют близкие отношения с Центром, получают предусмотренные ресурсы намного быстрее, чем регионы, управляемые оппозиционными партиями. Это произошло, в основном, незадолго до выборов в мэры в 2008 г. Однако данные также показывают, что «оппозиционные» регионы, такие как Сан-Паулу и Минас-Жерайс получили крупные ресурсы довольно быстро. Одна гипотеза – это тот факт, что в них проживает значимая доля населения страны – соответственно, 21,7% и 10,3%³⁰¹. Даже если большинство голосует против Центра, меньшинство, голосующее «за», является довольно большим по абсолютным цифрам – без него невозможно одержать победу на президентских выборах. Для выявления объективных и политических критериев в распределении ресурсов «РАС» требуется отдельное глубокое исследование.

Экономический успех президента Лулы, даже в условиях международного финансового кризиса, позволил ему продвинуть в 2010 г. своего преемника – Дилму Русеф. Несомненно, этот период оптимизма благоприятствовал Центру в отношениях с регионами, ведь многие губернаторы и мэры хотели получить часть избирательных дивидендов от федеральных программ, примененных в своих «округах».

³⁰⁰ Notícias UOL. Liberação de verba do PAC privilegia Estados 'aliados' ao governo federal [Электронный ресурс]. 06.06.2008. URL: <http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2008/06/06/ult6028u7.jhtm> (дата обращения: 30.03.2015).

³⁰¹ IBGE. Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/> (дата обращения: 30.03.2015).

Четвертый период (2010-2015 гг.): Усиление федеративного дебата и начало ослабления Центра

В начале 2010 г., еще до избрания Дилмы Русеф, шесть штатов³⁰² из южного и центрально-западного региона стали оспаривать в Верховном Федеральном Суде (STF) «конституционность» критериев для распределения ресурсов Фонда соучастия штатов (FPE)³⁰³. С их точки зрения, установленные критерии³⁰⁴ опирались на социально-экономический контекст конца 1980-х гг. и поэтому утратили актуальность. STF принял их иск о неконституционности данных критериев, подтверждая нарушение Конституции и приказав Конгрессу разработать новые правила до декабря 2012 г.

Депутаты так и не приняли окончательного решения по поводу новых критериев. Боясь судебного приказа о приостановке трансфертов FPE, в январе 2013 г. северо-восточные штаты обратились с просьбой к STF о продлении срока для принятия нового закона³⁰⁵. Данные трансферты представляют собой основной источник доходов многих бедных регионов. В июне 2013 г. закон был, наконец, одобрен Сенатом.

Старые правила гласили, что северные, северо-восточные и центрально-западные регионы получают 85% трансфертов фонда. Критерии распределения (выравнивания) между штатами опираются на число и доходы на душу населения – соответственно, чем больше и беднее население региона, тем больше ресурсов он получает. В законе 1988 г. была

³⁰² Парана, Санта-Катарина, Рио-Гранди-до-Сул, Гоиас, Мату-Гроссу и Мату-Гроссу-до-Сул.

³⁰³ Agência Brasil. STF declara inconstitucional modelo atual do Fundo de Participação dos Estados [Электронный ресурс]. 24.02.2010. URL: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-02-24/stf-declara-inconstitucional-modelo-atual-do-fundo-de-participacao-dos-estados> (дата обращения: 01.04.2015).

³⁰⁴ Lei Complementar nº 62, de 28.12.1989.

³⁰⁵ O Globo. Estados pedem ao STF mais prazo para Congresso definir novo FPE [Электронный ресурс]. 21.01.2013. URL: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/01/estados-pedem-ao-stf-mais-prazo-para-congresso-definir-novo-fpe.html> (дата обращения: 01.04.2015).

зафиксирована доля каждого штата. Тем не менее, число населения и доходы уже изменились. По этой причине несколько штатов стали оспаривать конституционность данных порядков. По новым правилам, с 2016 г. штаты будут получать ту же самую сумму, которую они получили в 2015 г. по старым правилам плюс соответствующую коррекцию, связанную с инфляцией и с 75% изменения ВВП³⁰⁶. В отличие от старых процедур, при передаче ресурсов будет учтены изменения этих факторов во временных рамках.

К тому же проекту закона, депутат из штата Гоиас внес поправку³⁰⁷, устанавливающую, что при сокращении федеральных поступлений за счет налогового освобождения, потери регионов должны компенсироваться. Напомним, что, согласно Конституции, FPE на 21,5% формируется из поступлений федеральных налогов на доходы частных лиц (IR) и на промышленное производство (IPI). На фоне международного финансового кризиса, с целью поощрения спроса на внутреннем рынке, федеральная власть допустила освобождение от IPI нескольких товаров, что поставило под угрозу бюджет субъектов федерации.

Подтверждая попытку налоговой централизации в бразильской современной системе, Национальный совет по финансовой политике (Cofaz) выявил, что с 1988 г. по 2010 г. доля федеральных налогов, образующих FPE, сократилась с 76% до 55% от общих федеральных доходов³⁰⁸. В то же время, доля налогов, принадлежащих исключительно федеральной власти – то есть не подвергающихся обязательным конституционным трансфертам – выросла с 24% до 45%.

³⁰⁶ Senado aprova novas regras de partilha do FPE [Электронный ресурс] // Portal da Câmara dos Deputados. 18.06.2013. URL: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/445438-SENADO-APROVA-NOVAS-REGRAS-DE-PARTILHA-DO-FPE.html> (дата обращения: 01.04.2015).

³⁰⁷ Câmara aprova novas regras para o FPE [Электронный ресурс] // Portal da Câmara dos Deputados. 26.06.2013. URL: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/446100-CAMARA-APROVA-NOVAS-REGRAS-PARA-O-FPE.html> (дата обращения: 01.04.2015).

³⁰⁸ Idem «Senado aprova novas regras de partilha do FPE [...]».

С 2011 по 2013 г. имело место активное обсуждение по поводу критериев распределения средств, полученных государством от нефтедобычи, в основном, на морском шельфе. С давних пор значительная часть ресурсов пересылалась добывающим регионам, особенно Рио-де-Жанейро³⁰⁹. Тем не менее, обнаружение огромных залежей полезных ископаемых вызвало много споров в Конгрессе, так как штаты и муниципалитеты, не являющиеся добывающими, стали требовать более равномерного распределения доходов. Они заявили, что все субъекты федерации платят налоги, финансирующие исследования и разработку технологий для нефтедобычи. В результате был принят законопроект³¹⁰ в пользу недобывающих, но по-прежнему большинство ресурсов оставалось у федеральной власти.

Следует отметить, что муниципалитеты не отстали от штатов в защите своих интересов. С помощью некоторых ассоциаций, таких как Национальная конфедерация муниципалитетов (CNM), Национальный фронт мэров (FNP) и Бразильская ассоциация муниципалитетов (ABM), местные власти в 2014 г. добились внесения конституционной поправки³¹¹, увеличивающей долю трансфертов в Фонде соучастия муниципалитетов (FPM) на 1% – соответственно с 22,5% до 23,5% от поступлений федеральных налогов на доходы частных лиц и на промышленное производство. Эти организации активно участвовали в обсуждениях данной поправки, встречаясь с министрами, депутатами и с Президентом. Каждый год CNM организует «Марш в столицу за защиту муниципалитетов». В 2002 г. конфедерация собрала 10 тыс. людей на митинге перед Национальным конгрессом, в том числе многих мэров из разных частей страны³¹². Интересно

³⁰⁹ Нефтедобыча составляет приблизительно 12% ВВП Бразилии.

³¹⁰ Lei nº 12.734, de 30.11.2012.

³¹¹ Emenda Constitucional nº 84, de 2014.

³¹² Câmara dos Deputados aprova aumento do FPM em segundo turno por unanimidade [Электронный ресурс] // Portal da Confederação Nacional de Municípios. 14.08.2007. URL: <http://www.cnm.org.br/congresso/noticia/saude/c%3%A2mara-dos-deputados-aprova-aumento-do-fpm-em-segundo-turno-por-unanimidade> (дата обращения: 02.04.2015).

отметить, что наличие подобных каналов коммуникации между федеральной властью и муниципалитетами снижает властные ресурсы губернаторов, ведь мэры могут отстаивать интересы своих городов без посредничества «региональных начальников».

В обсуждении федеративных вопросов также принимают участие представители других организаций: руководители Бразильского института географии и статистики (IBGE), региональные ассоциации муниципалитетов, включающие не только глав исполнительной власти, но также местных и региональных депутатов, руководителей. В Министерстве Финансов с 1975 г. существуют подразделения, названные «Национальный совет по финансовой политике» (CONFAZ) и «Постоянная техническая комиссия», в которых руководители и представители Финансовых управлений субъектов Федерации обсуждают экономические меры, воздействующие непосредственно на федеративные отношения – в основном, изменение ставки основного регионального налога – ICMS, часто порождающее «фискальную войну» между штатами.

Дилма продолжила путь своего однопартийца Лулы в региональном развитии и борьбе с нищетой. Вторая версия Программы для ускорения экономического роста (РАС 2) выделила крупные средства штатам. Больше всего получили целевые трансферты на разработку инфраструктуры юго-восточные и северо-восточные регионы, соответственно, самые развитые и бедные. В них проживает основная доля населения – 42% и 27%³¹³.

Президентские выборы 2014 г. свидетельствовали о резком росте политического консерватизма в развитых регионах, критикующего коррупцию и «левую» политику «Партии трудящихся». Русеф одержала очень скромную победу – получила только 51,64% голосов во втором туре,

³¹³ Sudeste e Nordeste somam 69% da população do Brasil, aponta IBGE [Электронный ресурс] // UOL Notícias. 21.09.2012. URL: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/09/21/regioes-sudeste-e-nordeste-ainda-sao-as-mais-populosas-do-pais-aponta-ibge.htm> (дата обращения: 01.04.2015).

причем в северо-восточном штате Мараньяу она получила 78,76%³¹⁴ голосов, а в Сан-Паулу лишь 35,69%. Несмотря на то, что ПТ получила относительное большинство голосов, ее доля мандатов в нижней палате Федерального собрания снизилась на 20%, за счет усиления оппозиции³¹⁵. Как было показано во второй главе, в конце 2014 г. коррупционный скандал в нефтедобывающей компании с госучастием «Петробраз»³¹⁶ привел к росту оппозиционно-настроенного населения по всей стране, особенно в крупных городах юго-восточных регионов. На данный момент проводятся крупные протесты, требующие импичмента Дилмы. Часть митингующих крайне отрицательно относится к современной партийной системе, утверждая, что существующие многочисленные партии их не представляют. Самые радикальные даже требуют возврата военного режима.

Как было показано во второй главе, в начале 2015 г. на фоне слабеющей федеральной власти из-за экономического кризиса и коррупционного скандала отношения между ПТ и самой крупной партией ее коалиции, ПМДБ, вступили в сложный период. Обвиняя Дилму в том, что она не учитывает позиции и интересы партий правящей коалиции в ходе своего правления, ПМДБ устроила настоящий «мятеж», проголосовав против законопроектов, выдвинутых Президентом, и поддержав проекты, которые не устраивают ПТ. ПМДБ также удалось избрать председателей Сената и Палаты депутатов, обладающих весьма важными полномочиями по установлению повестки дня законодательной власти. Как было упомянуто выше, править страной без поддержки этой партии практически невозможно, ведь она довольно сильна не только в Конгрессе, но и в регионах. Вопреки

³¹⁴ O Globo. Resultado para presidente [Электронный ресурс]. 27.10.2014. URL: <http://apuracao.g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/2-turno/presidente/index.html> (дата обращения: 02.04.2015).

³¹⁵ A nova composição da Câmara dos Deputados [Электронный ресурс] // Portal Congresso em foco. 05.10.2014. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados/> (дата обращения: 02.04.2015).

³¹⁶ Данный скандал связан с финансированием кампаний политических партий за счет хищения государственных средств через фальсифицированные тендерные договоры Петробраз с крупными строительными компаниями. Следует отметить, что выборы в Бразилии находятся среди самых дорогих во всем мире. СМИ, политики и гражданское общество активно обсуждают необходимость запрета частного финансирования кампаний и перейти на государственную систему финансирования.

интересам ПТ, с помощью ПМДБ был принят закон, прощающий часть долгов штатов и муниципалитетов перед федеральным правительством, что принесло значительную пользу городам Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро. Сейчас обсуждается проект конституционной поправки о том, чтобы министры Верховного федерального суда уходили на пенсию только при возрасте 75 г. Если он состоится, Дилма упустит возможность назначать 5 из 12 министров.

Председатель нижней палаты Эдуарду Кунья (ПМДБ) заявил, что одной из самых важных причин для раскола между ПТ и ПМДБ послужили региональные выборы 2014 г. Во многих штатах региональные подразделения ПТ либо выдвинули кандидатов в губернаторы против кандидатов ПМДБ, либо участвовали в межпартийных коалициях, противоположных ПМДБ. Учитывая, что в данную партию входит ряд «региональных начальников»³¹⁷, рано или поздно недовольство на региональном уровне отразится на федеральном даже при распределении министерств с ней. Сам Кунья заявил, что *«из-за отсутствия национального проекта, ПМДБ превратилась в конфедерацию региональных партий. Существуют много партий ПМДБ, в каждом регионе – своя. Локальная реалья преобладает над национальной. Принятие решений частью фракции ПМДБ опирается на региональную проблематику, а не на общее понимание национального политического процесса»*.

На данный момент с помощью вице-президента Мишеля Темера, как раз из ПМДБ, Дилма старается «успокоить» Кунья и других представителей его партии с целью восстановления своего политического влияния на законодательный процесс и избежания возможного импичмента³¹⁸.

³¹⁷ Folha de São Paulo. Dilma teria de ter demitido toda a diretoria da Petrobras, diz Cunha [Электронный ресурс]. 16.10.2014. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderpolitica/2014/10/1533066-entrevista-com-eduardo-cunha.shtml> (дата обращения: 02.04.2015).

³¹⁸ Вовлеченность ПТ в скандал в Петробразе может послужить основанием для проведения импичмента. Председатели Сената и Палаты депутатов способны «сильно» повлиять на этот процесс.

В марте 2015 г. все губернаторы из северо-восточного региона (9 штатов из 27) встретились с Дилмой и сделали официальное заявление, критикующее любую попытку выдвижения импичмента и подтверждающее поддержку политики фискального регулирования (сокращения бюджета) для сглаживания эффектов экономического кризиса. Они обещали попытаться «уговорить» федеральных депутатов, избранных своими штатами, проголосовать за экономические меры (в том числе президентские указы – «временные меры»), выдвигаемые исполнительной властью в Конгрессе³¹⁹. В обмен губернаторы оформили список просьб, включающий продолжение уже начатых инвестиций – особенно против исторических засух в регионе, разрешение на получение иностранного кредита, привлечение ресурсов в сферу здравоохранения и введение налогообложения крупных доходов – мера давно отстаиваемая левыми партиями. Следует отметить, что сплоченность между политиками этого региона на федеральном уровне всегда была выше, чем между политиками других регионов. Чаще всего они даже преодолевают партийные разногласия, образуя неформальный «блок северо-восточного региона».

Воспользовавшись ослаблением исполнительной власти, Конгрессу удалось внести важное изменение в баланс сил между ветвями власти, которое сможет повлиять и на баланс между уровнями власти: «парламентская квота» (*emenda parlamentar*), средства из федерального бюджета, предоставляемые проектам депутатов по усмотрению президента, приобрела принудительный характер (*orçamento impositivo*) – то есть сейчас эти проекты могут реализовываться, независимо от одобрения исполнительной власти. Данное новшество может привести к резкому усилению влияния губернаторов на депутатов. Как отметили Чейбуб,

³¹⁹ Folha de São Paulo. Governadores do Nordeste apresentam carta de apoio a Dilma e a ajuste fiscal [Электронный ресурс]. 25.03.2015. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1608254-governadores-do-nordeste-apresentam-carta-de-apoio-a-dilma-e-a-ajuste-fiscal.shtml> (дата обращения: 03.04.2015).

Лимонжи и Фигейреду³²⁰, «парламентская квота» по усмотрению Президента стала одним из важнейших факторов, способствующих «контролю» исполнительной власти над Конгрессом, вопреки всей раздробленности партийной системы и властным ресурсам «региональных начальников». Это хороший пример того, как изменение соотношения сил в парламенте может способствовать изменению системы горизонтальных и вертикальных «сдержек и противовесов», даже при наличии сильных вето-игроков.

В заключение данной части следует отметить, что вышеуказанные изменения во временных рамках подтверждают излагаемое соображение о том, что бразильский президентализм во многом действует как парламентская система, причем президент должен учитывать соотношения сил в парламенте, идя на уступки депутатам и представителям региональной власти. В противном случае, уровень управления президента сильно подрывается.

³²⁰ Cheibub, José Antonio; Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in the Brazilian chamber of deputies, 1988-2006. 2009, vol.52, n.2, pp. 263-299.

3.3 Предварительные выводы

Рассмотрение отношений между уровнями власти во временных рамках и конституционных основ федеративного устройства способствовало выделению одиннадцати важных сходств и восьми различий между Бразилией и Россией, перечисленных ниже.

3.3.1 Основные сходства

I. Рамки конституционных полномочий регионов

И в России, и в Бразилии регионы «обладают всей полнотой государственной власти» вне пределов конституционных разграничений. Конституции устанавливают предметы исключительного ведения федеральной власти – их немало – и совместного ведения с субъектами федерации, но исключительные предметы собственно регионов не описаны. В случае Бразилии установлены даже предметы ведения муниципалитетов, но штаты все же остались без определения.

В обеих странах региональные законодательные собрания могут вносить предложения о поправках в федеральную Конституцию – в Бразилии требуется совместное предложение не менее чем половины региональных собраний. В России же поправки (к главам 3-8 Конституции) должны быть одобрены не только парламентом, но также не менее чем двумя третями субъектов федерации, что придает существенный властный ресурс регионам в отношениях с Центром. Как в Бразилии, так и в России федеративное устройство является «неизменяемым» положением, то есть, для того, чтобы его отменить, необходимо принять новую конституцию.

II. Наличие верхней палаты, «ограничивающей население» (demos-constraining)

Во многих странах верхняя палата учитывает диспропорцию в численности населения между регионами и обладает полномочиями только в обсуждении федеративных вопросов. Тем не менее, с учетом критериев Альфреда Степана³²¹, можно утверждать, что Россия и Бразилия относятся к так называемому «федерализму, ограничивающему население» (*demos-constraining*). Во-первых, мандаты распределяются равномерно между субъектами федерации, вне зависимости от численности населения в них. Численность населения самого многонаселенного субъекта Бразилии превышает численность самого малонаселенного в 88 раз. В России данное соотношение больше в 330 раз. И все же каждый субъект обладает одинаковым количеством мандатов. Во-вторых, в обеих странах верхняя палата наделяется важными полномочиями в процессе отрешения президента от власти и назначении высших федеральных чиновников, таких как конституционные судья, генеральный прокурор, послы и тд.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации РФ подлежат принятые Государственной думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира³²². Государственная дума может преодолеть вето СФ только с двумя третями голосов всех депутатов. В свою очередь, Федеральный Сенат Бразилии должен рассматривать все законопроекты, одобренные нижней палатой, причем его вето –

³²¹ Stepan, Alfred. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demosconstraining and demosenabling federations // Dados vol.42 n.2. Rio de Janeiro, 1999.

³²² Конституция РФ 1993 г., ст. 106.

непреодолимо ³²³. По этим причинам Степан считает бразильский федерализм «самым ограгичивающим население» в мире ³²⁴.

III. Ослабление Центра и усиление регионов в переходный период

Экономический кризис, переживаемый Бразилией и СССР в конце 1980-х и начале 1990-х гг., значительно способствовал ослаблению центральной власти, причем региональные акторы играли важную роль в изменении политического режима.

Важным моментом для Бразилии оказалось назначение прямых выборов в губернаторы в 1982 г., на которых избиратели могли выразить свое недовольство военным режимом. Представители регионов активно участвовали в разработке новой конституции, укрепляющей рамки автономии субъектов федерации. В первый период бразильского демократического режима губернаторы оказали сильное влияние на федеральную политику – первые три президента были главами субъектов федерации во время военной диктатуры.

В России же президент Ельцин стал одним из главных политических деятелей, отстаивающих конец советского режима. Он противостоял перевороту, осуществленному несколькими руководителями КПСС. В начале 1990-х гг. многие регионы РФ, воспользовавшись распадом Союза, стали требовать большего уровня автономии, в результате чего был подписан ряд двусторонних договоров между президентом и «региональными начальниками». В самых напряженных случаях складывались сепаратистско-настроенные коалиции.

³²³ Конституция Бразилии 1988 г., ст. 65.

³²⁴ Stepan, Alfred. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demosconstraining and demosenabling federations // Dados vol.42 n.2. Rio de Janeiro, 1999. P.13.

IV. Вредная роль «региональных начальников» для Федерации в период кризиса

«Независимая» экономическая политика губернаторов в Бразилии, опиравшаяся на максимизацию ресурсов с помощью региональных госбанков и на введение налоговых стимулов, привела к обострению экономического кризиса и началу так называемой «фискальной войны» между штатами. В России регионы принимали законы, противоречащие федеральной конституции и, соответственно, угрожающие правовой и экономической интеграции страны.

V. Усиление Центра и ослабление региональных элит, особенно в 2000-х гг.

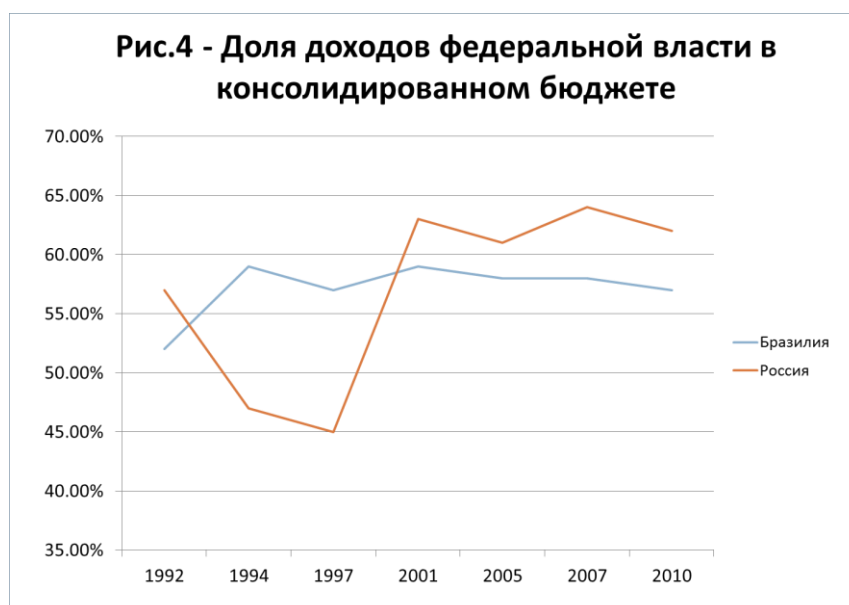
В Бразилии еще в середине 1990-х гг. Центральная власть начала применять меры для ограничения вредной роли, играемой губернаторами: региональные предприятия с госучастием и госбанки были либо федерализированы, либо приватизированы; был введен ряд правил по расходованию регионального бюджета; а значительная часть предметов ведения штатов (образование и здравоохранение) была передана муниципалитетам. Бурный экономический рост 2000-х гг. способствовал созданию федеральных программ в сферах борьбы с нищетой и регионального развития. Предоставление социальных пособий из Центра непосредственно бедному населению ослабило властные ресурсы в распоряжении региональных начальников, вследствие чего многие региональные политические режимы были относительно демократизированы.

В России приход Путина к власти ознаменовал начало формирования вертикали власти. Учреждались федеральные округа и реформировался

институт полпредства; проводились реформы силовой, правовой и налоговой систем; на выборах в Государственную думу ввелась пропорциональная система, а региональные партии были запрещены. Все двусторонние договоры были расторгнуты, а главы субъектов были вытеснены из верхней палаты. Самой жесткой мерой стала отмена выборов в региональные главы в конце 2004 г. Таким образом, Центру удалось положить конец деятельности региональных лидеров на федеральном уровне и подчинить их себе. Бурный экономический рост, связанный с ростом цен на нефть на международном рынке наделил федеральную власть большими ресурсами для осуществления крупных национальных и региональных проектов.

VI. Централизация экономических ресурсов

Как в Бразилии, так и в России федеральная власть распоряжается основной долей государственных доходов (более 55%). Несмотря на наличие целевых трансфертов, дополнительные переводы осуществляются по усмотрению Центра, то есть президент может применять клиентелистские критерии для распределения этих средств. В России региональные элиты распоряжались большой долей государственных доходов в 1990-х гг., но при Путине их собственные доходы были существенно снижены. В Бразилии регионы потеряли часть своих доходов за счет передачи предметов ведения штатов муниципалитетам. Более того, были созданы или повышены федеральные налоги, не подлежащие конституционному обязательному распределению федеральным Фондам соучастия штатов (FPE) и муниципалитетов (FPM). Во время кризиса 2008 г. ввелось частичное освобождение от налогов, привязанных к этим фондам.



Источник: Tesouro Nacional (Бразилия) и Журавская (РФ)

VII. Превращение регионов в исполнителей федеральных программ

И в Бразилии, и в России, все чаще создаются федеральные целевые программы, устанавливающие определенные критерии для предоставления денежных средств регионам. Таким образом, регионы «утрачивают» свою автономию в формировании социальной политики и превращаются в исполнителей ведомственных программ. Для федеративных стран характерна конкуренция между уровнями власти в сфере проведения социально-экономической политики, причем тенденции, наблюдаемые в обеих странах, свидетельствуют о централизации данной сферы. Результатом этой практики является «завоевание» электоральных дивидендов федеральной властью, ведь народ ассоциирует введеную политику с президентом или его партией. Майские указы 2012 г. существенно ограничили способность российских регионов распоряжаться собственными ресурсами по своему усмотрению. Несмотря на то, что федеральная власть должна передавать средства для выполнения указов, довольно часто им приходится использовать свои собственные ресурсы. В Бразилии же было принято немало законов и конституционных поправок, устанавливающих требования для расходования

региональных бюджетов. Региональные власти часто жалуются, что рамки их действий сужаются.

VIII. Важность национальных политических партий для сплочения элит и преобладания исполнительной власти над законодательной

И в России, и в Бразилии политические партии служат инструментом для объединения национальных и региональных политических элит, что частично способствует их управлению центральной властью. Как справедливо утвердил Степан, общенациональный характер партийной системы выполняет централизирующую роль и содействует формированию мажоритарных коалиций³²⁵.

Несмотря на сильное влияние, оказываемое бразильскими губернаторами на представителей федеральной законодательной власти своих штатов, Чейбуб, Фигейреду и Лимонжи³²⁶ доказали, что депутаты и сенаторы голосуют не по региональной принадлежности, а по партийной, что облегчает ведение переговоров между ветвями власти. Влияние президента значительно выше, так как он обладает сильнейшими властными ресурсами – в основном, распределением федерального бюджета и постов для коалиционных партий в федеральных структурах. Централизация принятия решений вокруг лидеров партий³²⁷ в парламенте также облегчает этот контроль, ведь лидеры играют роль некоего «канала общения» между депутатами и президентом: они непосредственно участвуют в распределении ресурсов (патронаже), полученных в результате партийных переговоров с

³²⁵ Stepan, Alfred. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of democracy. – 1999. – Vol. 10, № 4.

³²⁶ Cheibub, José Antonio; Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in the Brazilian chamber of deputies, 1988-2006. 2009, vol.52, n.2, pp. 263-299.

³²⁷ Как было показано, в связи с тем, что в Бразилии применяется открытый список, партийные лидеры мало влияют на подбор кандидатов. Тем не менее, централизация внутренних процедур голосования в Конгрессе наделяют их сильными властными ресурсами.

исполнительной властью. Кандидаты, не голосующие в соответствии с решениями своих партий, могут быть наказаны, лишены этих ресурсов или исключены³²⁸, согласно внутривнутрипартийным процедурам. Несмотря на высокую раздробленность партийной системы, последние президентские выборы свидетельствовали о биполяризации между ПТ и ПСДБ – партиями, более «независимыми» от региональных и локальных интересов.

В России же запрещение региональных партий, введение пропорциональной системы и контроль федерального партийного руководства над формированием списков повлекли за собой проникновение национальных партий в регионы и, следовательно, встраивание региональных элит в вертикаль власти. В 1990-х гг., большинство субъектов федерации применяли мажоритарную систему, осложняя институционализацию партий. В региональных законодательных собраниях существовали ситуативные объединения, управляемые главами исполнительной власти, что во многом содействовало усилению их роли как «региональных начальников». Образование «Единой России» изменило данное положение, и центральной власти стало проще обеспечивать контроль над региональными и федеральными депутатами, а также над главами исполнительной власти субъектов.

IX. Высокий уровень социально-экономического неравенства между регионами и их влияние на федеральную политику

Бразилия и Россия занимают первые места в списке стран, в которых наблюдался самый высокий уровень регионального неравенства. ВРП самого

³²⁸ Мандат депутата принадлежит партии. В случае, если депутат выходит из партии, он лишается мандата (Resolução nº 22.610, de 25.10.2007 do TSE). Согласно решению Верховного федерального суда (STF), данная процедура не применяется для мажоритарных постов (в том числе сенаторов) – мандат принадлежит самому избранному политику.

STF derruba fidelidade partidária em eleições majoritárias [Электронный ресурс]. 27.05.2015. URL: <http://www.valor.com.br/politica/4070212/stf-derruba-fidelidade-partidaria-em-eleicoes-majoritarias> (дата обращения: 28.05.2015).

богатого региона Бразилии превышает ВРП второго самого богатого в 2,79 раза и самого бедного в 192 раза³²⁹. В России данные показатели составляли, соответственно, 4,17 раз и 352,5³³⁰. Не случайно в 2013 г. региональное неравенство в России отмечалось как третье самое высокое в мире, вслед за Венесуэлой и Таиландом³³¹. Если рассмотреть ВРП на душу населения, то уровень все же очень высокий: в Бразилии самый богатый субъект превышает по этому показателю самый бедный в 8 раз, и только 8 из 27 субъектов (29,63%) превышают средний показатель по стране. В России же самый богатый превышает самый бедный в 25 раз, причем только 18 субъектов из 83 (21,69%) превышают средний. Согласно данным 2013 г.³³², в Бразилии 12 из 27 субъектов федерации (44,44%) являются донорами, а в России еще меньше – 11 из 72 (15,28%)³³³. Поэтому у дотационных регионов есть больше возможностей для лоббирования мер, направленных на перераспределение федеральных доходов.



³²⁹ IBGE. Contas Regionais do Brasil - 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm (дата обращения: 04.04.2015).

³³⁰ Регионстат. ВРП на душу населения за 2011 год: сравнение регионов России [Электронный ресурс]. 2011. URL: <http://regionstat.ru/rating.php?year=¶meter=12> (дата обращения: 04.04.2015).

³³¹ Nicola Gennaioli, Rafael La Porta, Florencio Lopez de Silanes, and Andrei Shleifer. Growth in Regions In: NBER Working Paper No. 18937 [Электронный ресурс]. April, 2013. URL: <http://www.nber.org/papers/w18937.pdf> (дата обращения: 04.04.2015).

³³² Lacerda, Roberto. Impostos: Estados Pagadores x Estados Recebedores [Электронный ресурс]. 30.11.2013. URL: <https://robertolbarricelli1.wordpress.com/2013/11/30/impuestos-estados-pagadores-x-estados-recebedores/> (дата обращения: 04.04.2015).

³³³ Регионы-доноры // Центр научной политической мысли и идеологии [Электронный ресурс]. 04.12.2013. URL: <http://rusrand.ru/events/regiony-donory> (дата обращения: 04.04.2015).

Х. Кооптация бедных регионов за счет федеральных трансфертов

В Бразилии и России бедные регионы во многом зависят от федеральных трансфертов. Во-первых, из-за того, что их экономика менее развита, чем в других регионах и, соответственно, любая финансовая поддержка со стороны Центра оказывает сильное воздействие на экономические показатели. Во-вторых, поскольку их экономика неразвита, отсутствуют значимые источники доходов для региональных структур власти (налоговый сбор) – выполнение элементарных государственных обязательств привязано к помощи Центра. Северо-восточные штаты в Бразилии и республики Северного Кавказа в России являются самыми бедными регионами этих стран и, в то же время, регионами, которые больше всего получают федеральные трансферты и голосуют за «переизбрание» действующих федеральных властей. Доля голосов за Путина и партию «Единая Россия» в названных республиках превысила 90% голосов, а благодаря, в основном, голосам Северо-восточных штатов, «Партия трудящихся» одержала победу на последних федеральных выборах. Миграция уроженцев из этих регионов в крупные центры страны – это еще одно сходство между Бразилией и России.



Источник: Tesouro Nacional (Бразилия) и Зубаревич Н.В. (РФ)

XI. В развитых регионах уровень оппозиционных настроений относительно более высокий

В отличие от бедных регионов, самые развитые меньше зависят от трансфертов Центральной власти. Чаще всего они больше дают, чем получают от нее. Такой уровень «автономии» связан с тем, что более динамичная экономика позволяет региональным структурам власти получать доходы от сбора налогов, осуществляемого в самом регионе. В то же время, экономика меньше зависит от государственного сектора – даже если будут производиться крупные трансферты, они не принесут такие же избирательные дивиденды, как в бедных, ведь подавляющее большинство электората работает в частном секторе. Наличие крупного среднего класса в них приводит к росту вторичных потребностей, которые почти не присутствуют в бедных регионах. По этим причинам проявление оппозиционных настроений более заметно в крупных экономических центрах страны, соответственно в Сан-Паулу и Москве.

3.3.2 Основные различия

I. Уровень закрепления федеративного устройства в законодательстве

В Бразилии основные положения об избрании региональных властей, в том числе губернаторов, сенаторов и депутатов в регионе и в Национальном конгрессе закреплены Конституцией. Поэтому, в условиях весьма раздробленной партийной системы, довольно сложно внести в них изменения. Кроме предметов ведения субъектов федерации, в Конституции также установлено, какие налоги должны находиться в распоряжении регионов, а также каковы критерии сбора и распределения доходов из федеральных фондов.

В России же такие порядки не закреплены в Конституции, что облегчило возможности их изменения по усмотрению федеральных властей. Централизация партийной системы в начале 2000-х гг. с формированием «партии власти» еще больше навредила балансу между уровнями власти в пользу Центра.

II. Место МСУ в федеративном устройстве

В Конституции Бразилии 1988 г. муниципалитеты были наделены статусом «субъекты Федерации» – из-за этого Бразилию называют «трехсторонней Федерацией». Так же, как в случае штатов, в этом правовом документе закреплены порядки избрания глав муниципалитетов и местных депутатов³³⁴, налоги, находящиеся в их распоряжении, предметы их ведения, и критерии формирования и распределения доходов Фонда соучастия муниципалитетов (FPM). Президент и губернаторы не могут ни уволить представителей местных властей, ни распустить местные советы. Тем не менее, они могут оказывать влияние на местную политику через распределение региональных и федеральных трансфертов и постов в высших государственных структурах. Интервенция осуществляется только при наличии грубых нарушений, установленных Конституцией – она никогда не имела место. Так же, как и региональная, местная политика очень важна в бразильской политической системе, поскольку федеральные и региональные депутаты чаще всего избираются электоратом одним или несколькими соседними городами. Более того, в отличие от изменений, внесенных в федеральный и региональный уровень при разных политических режимах 20-го века, было внесено очень мало изменений, сужающих полномочия и предметы ведения муниципалитетов – в некоторых случаях их полномочия даже увеличили с целью ослабления глав регионов.

³³⁴ В Бразилии местные и региональные депутаты работают на постоянной основе. В России такие случаи редки.

В свою очередь, несмотря на то, что Конституция России 1993 г. закрепила выборы в местные органы власти, она не установила соответствующие детали. Официально МСУ не входит в систему органов государственной власти, поэтому предметы полномочия в их распоряжении весьма ограничены. В последние годы часто обсуждаются реформы МСУ, причем различные регионы применяют различные системы – в некоторых из них мэр избирается косвенно, через городской совет. Губернаторы могут распускать городские советы и увольнять мэров по «утрате доверия», что непосредственно подчиняет местную власть региональной.

III. Рамки реформ в федеративном устройстве

С принятия Конституции 1988 г. в Бразилии все реформы, связанные с федеративным устройством, касались только экономических вопросов, таких как изменения в ставке региональных налогов, изменения в правилах распределения трансфертов из Фондов соучастия штатов и муниципалитетов (FPE и FPM), приватизация региональных госбанков и компаний с госучастием, введение требований по расходованию регионального бюджета и т.д. В целом, можно утверждать, что отмечались тенденции одновременной централизации фискальной политики и передачи предметов ведения федерации и регионов муниципалитетам при так называемом процессе «муниципализации». Несмотря на то, что эти изменения не затронули структурно-институциональные вопросы (*polity*), то есть ограничились лишь мерами в сфере социальной и экономической политики (*policies* и *politics*), они активно обсуждались представителями регионов в Конгрессе и были применены с помощью конституционных поправок. Это вытекает из того, что раздробленная партийная система и весьма широкое правовое пространство конституции ограничивают возможности проведения

структурных реформ и вынуждают политических акторов идти на компромисс.

В отличие от Бразилии, в России отсутствуют горизонтальные и вертикальные механизмы «сдержек и противовесов» как таковые, что значительно облегчает осуществление структурных и институциональных реформ в пользу исполнительной власти на федеральном уровне. В результате проводились реформы не только в сфере «*policies*» и «*politics*», но также в «*polity*» как централизация правовой, судебной, налоговой, силовой и партийной систем. Самыми жестким изменением стала отмена выборов губернаторов. Принятие подобных мер в Бразилии практически невозможно – они имели место только при диктатуре Жетулиу Варгаса (1937-1945 гг.) и военном режиме (1964-1985 гг.), когда губернаторы назначались.

IV. Влияние партийной и избирательной систем на горизонтальность и вертикальность отношений между уровнями власти

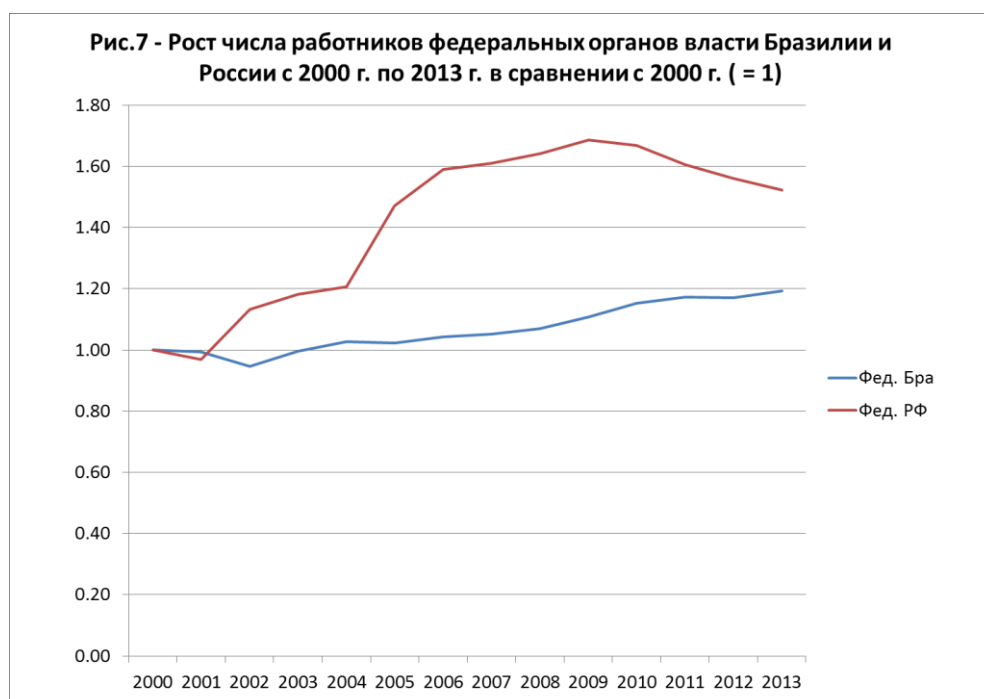
Тот факт, что на выборах в нижнюю палату Бразилии применяются открытый список голосования и пропорциональная система многомандатных округов, при которой каждый субъект федерации является одним округом, привел к тому, что региональные и местные власти стали оказывать непосредственное влияние на федеральный уровень. Иными словами, федеральная власть во многом формируется региональными и местными представителями. Не случайно многие президенты и министры были губернаторами или представителями своих регионов в Конгрессе. Наличие национальных партий, у которых региональные отделения обладают высоким уровнем автономии, дает еще больше ресурсов региональным элитам для отстаивания своих интересов в общенациональном политическом курсе. По этим и иным факторам, таким как высокая раздробленность партийной системы и конституционное закрепление федеративного

устройства, между уровнями власти сложились сильные горизонтальные отношения. Наличие единого дня голосования для выборов в Президенты, губернаторы, сенаторы, а также федеральные и региональные депутаты привязывает легитимность уровней власти друг к другу и обуславливают формирование межпартийных коалиций.

В России же партийные и избирательные системы не играют подобную роль «переплетения» уровней власти, а наоборот, способствуют складыванию вертикальной системы. В 1990-х гг. существовали региональные партии, и во многих субъектах Федерации членство в партиях было незначительным – у глав исполнительной власти было достаточно ресурсов для «контроля» региональных депутатов. После принятия Закона «О политических партиях» в 2001 г. и введения пропорциональной системы в 2004 г. региональные элиты существенно утратили представительство в Думе. Более того, в России применяется закрытый единый общенациональный список, что способствует централизации партийных структур вокруг партийных руководителей, сидящих в Москве. Еще одно важное изменение, лишаящее региональные власти возможностей влияния на федеральную политику – это изменения порядка формирования Совета Федерации, превращающие его в «президециалистскую» палату, окончательно утратившую роль лоббиста региональных интересов. С этими и иными реформами региональный уровень сильно подчинился федеральному, причем легитимность региональных глав вытекает скорее из доверия президента к ним, чем от «народной воли» (выборов). Активная роль Администрации президента в ведении федеративных вопросов и в разработке законопроектов свидетельствует о сверхцентрализации российской политической системы.

V. Деятельность федеральных властей на региональном уровне

С конца военной диктатуры до настоящего времени в Бразилии не был отмечен значительный рост числа работников федеральных государственных органов в регионах. В период приватизации крупных госкомпаний во второй половине 1990-х гг. даже наблюдалось сокращение данного показателя. Число госслужащих регионального уровня существенно выросло, но потом стало падать. В отличие от скромного роста названных уровней власти, число госслужащих местного уровня резко выросло, выполняя задачу продвижения процесса «муниципализации», поставленную Конституцией 1988 г. Данное увеличение объясняется тем, что многие предметы ведения штатов, особенно образование и здравоохранение, передаются муниципалитетам. Основные силовые структуры (полиция) распоряжаются субъектами федерации, но по просьбе и разрешению губернаторов, в чрезвычайных ситуациях федеральная власть может применять спецназ. Существует и Федеральная полиция, но она расследует, в основном, международные преступления (наркоторговля), коррупционные схемы и финансовые преступления.



Источник: IBGE (Бразилия) и Росстат (РФ)

В России в 1995 г. число госслужащих регионального уровня практически совпадало с числом федерального уровня. Тем не менее, с начала периода формирования вертикали власти отмечались сильный спад первых и резкий рост последних. Многие предметы ведения субъектов Федерации были переданы Центру. Главы регионов утратили право согласовывать назначение федеральных чиновников на региональном уровне, в том числе сотрудников МВД – важный властный ресурс в распоряжении губернаторов в 1990-х гг. Более того, были созданы так называемые «федеральные округа», через которые полномочные представители Президента следят «на месте» за деятельностью региональных властей. По этим причинам, рост числа федеральных госслужащих был отмечен не в Центре, а именно в регионах.

VI. Институционализации федеративных отношений и рамки конкуренции

Как было показано в предыдущих пунктах, основные полномочия, порядки и предметы ведения уровней власти в Бразилии разграничены Конституцией. Президент не может смещать губернаторов, а губернаторы - увольнять мэров. Все процессы отстранения от власти опираются на конституционные процедуры с учетом судебного решения и парламентских расследований. Основная часть федеральных трансфертов ссылаются на объективные критерии, установленные в Конституции при обсуждении в Конгрессе. Порядки распределения средств конституционных Фондов соучастия штатов и муниципалитетов (FPE и FPM) были установлены еще в конце 1980-х гг. Двадцать лет спустя штаты в менее благоприятном положении стали требовать принятия новых правил распределения у Конституционного суда, который, в свою очередь, призывал представителей Конгресса разработать новый закон. После переговоров с федеральными властями, ассоциации мэров и представителей муниципалитетов добились

повышения доли федеральных трансфертов муниципалитетам. Многие социальные программы предоставляются жителям регионов не по усмотрению Центра, а по соответствию социально-экономическим критериям.

В России же «судьба» региональных властей во многом зависит от их личных отношений с президентом, особенно после отмены прямых выборов в главы субъектов федерации. То же самое можно утверждать об отношениях между губернаторами и мэрами во многих регионах. Несмотря на то, что существуют целевые программы федеральных ведомств, опирающиеся на объективные критерии, значительная часть бюджета выделяется регионам по усмотрению Центра. Известный пример – это предоставление больших дотаций северо-кавказским республикам.

Также важно отметить, что в России высокие должности занимают бывшие чиновники федеральных ведомств или политики, близкие к президенту. Среди так называемых «питерцев» – чиновников, работавших с Путиным в 1990-х гг. – можно перечислить И. И. Сечина, Д. А. Медведева, В. А. Зубкова, А. Л. Кудрина, А. Б. Миллера, Г. О. Грефа, Д. Н. Козака, В. П. Иванова, С. Е. Нарышкина, В. Л. Мутко и др. В Бразилии высокие посты занимают, в основном, политики, влиятельные в регионах или в партийных структурах, даже если их отношения с президентом оставляют желать лучшего. На данный момент, отношения между правящей партией (ПТ) и второй самой крупной партией в Конгрессе (ПМДБ) заметно портятся, но все же ПМДБ принадлежит шесть министерств. ПТ обязана делать уступки, чтобы обеспечивать мажоритарную поддержку в парламенте. Еще один интересный фактор, это то, что из шести президентов, занимавших пост после принятия конституции 1988 г., трое занимали посты губернаторов (Сарней, Колор и Франку), один – сенатора (Кардозу), один – федерального депутата (Лула) и только Дилма не занимала никакого выборного поста – она была чиновником в региональных и федеральных структурах. В связи с этим,

многие эксперты утверждают, что отношения с партиями коалиции ухудшаются – ведь она обладает «управленческим» профилем, а не «политическим». В России же из последних трех президентов только один (Ельцин) занимал выборный пост, и это было в условиях весьма низкой конкуренции предыдущего режима.

Наконец, можно подчеркнуть, что в Бразилии политическая конкуренция присутствует в обоих измерениях: и между партиями, и между уровнями власти. В России же конкуренция низка и там, и там. Регионы конкурируют между собой не в парламенте и не в публичной политике, а в *кулуарном* лоббировании своих интересов в структурах исполнительной власти.

VII. Число субъектов федерации

Ваттс³³⁵ утверждает, что, если число субъектов федерации очень высоко, возможности регионов достичь консенсуса и оказывать давление на центр весьма ограничены. Напротив, если оно очень низко, Центр может стать чрезмерно уязвимым к их торгу. Данный показатель в Бразилии немаленький – существуют 27 субъектов, но все же образуются региональные коалиции, особенно между штатами северо-западного региона. В России же формирование влиятельных коалиции весьма осложнено, ведь существуют 85 субъектов – одно из самых больших чисел в мире.

VIII. Угроза национальной целостности и качество управления

На сегодняшний день в массовом сознании россиян преобладает соображение о том, что децентрализация может привести к развалу страны.

³³⁵ Watts, Ronald. Models of Federal Power Sharing, International Social Science Journal 53, 2001. P.6.

Это во многом связано с «опытами» распада СССР, войн в Чечне, терактов, организованных сепаратистами и радикальными религиозными представителями, и захвата власти олигархами в 1990-х гг. Иными словами, децентрализация ассоциируется с беспорядками и кризисами. В Бразилии же последние попытки сепаратизма происходили в первой половине 19-го века. В 1930 г. имел место военный конфликт между штатом Сан-Паулу и Федерацией, но не по сепаратистским причинам. Поэтому бразильцы относятся к децентрализации скорее как к некому способу улучшения качества управления, чем как к угрозе национальной целостности.

Анализ конституционных основ и отношений между Центром и регионами во временных рамках показал, что в обеих странах наблюдаются тенденции к централизации. Тем не менее, взаимосвязь федеративной, партийной и избирательной систем в Бразилии ограничивала рамки централизации, осуществленной только частично – в основном, в сфере бюджетных и финансовых отношений. В России же отсутствие этого «переплетения» оставляло место для изменения баланса федеративных отношений в пользу центральной власти.

Заключение

Проведенное исследование доказало гипотезу о том, что конкурентоспособность и специфика партийной системы, а также объем разграничений политических полномочий конституцией способствовали формированию в Бразилии горизонтальных (сбалансированных) отношений между ветвями и уровнями власти, а в России – вертикальных.

Один из самых важных факторов, отличающих российскую политическую систему от бразильской, заключается в том, что в случае Бразилии транзит касался только политической сферы, а в случае России он носил как политический³³⁶, так и экономический характер.

Построение рыночных отношений в России осуществлялось при весьма поляризованном парламенте, разделенном между «пропрезидентскими» (реформаторскими) и «антиреформаторскими» (консервативными) политическими силами. При наличии сильного президента, без которого было бы невозможно завершить транзит, и крупной парламентской оппозиции, конфликты между исполнительной и законодательной властью оказались неизбежными. Несколько раз оппозиция пыталась предпринять попытку импичмента президента и вынести вотум недоверия правительству. В самый острый момент разногласия между ветвями власти привели к рагрому здания парламента.

В 1990-х гг. отношения между уровнями власти также переживали сложные моменты. Центру пришлось уступать элитам нескольких регионов по различным вопросам – заключение Федеративного договора в 1992 г. и ряда двусторонних договоров с 1992 г. по 1996 г. привело к формированию ассиметричной федерации и создало почву для правового конфликта между региональным и федеральным законодательствами. Война в Чечне увеличила властный ресурс регионов в федеративных отношениях. К этому моменту у

³³⁶ Распад СССР также поднял вопрос о нациестроительстве нового государства.

национальных партий не было значимого представительства в большинстве регионов. Участие глав субъектов в Совете Федерации способствовало высокому уровню давления на федеральную власть – многие из них играли роль настоящих «региональных начальников».

Ситуация изменилась только в 2000-х гг. с приходом Владимира Путина к власти. Во время третьего созыва Государственной думы слияние, под эгидой Кремля, двух больших лояльных к президенту партий привело к формированию так называемой «партии власти». Получение ею конституционного большинства на четвертом созыве, отчасти благодаря высокому рейтингу Путина, повлекло за собой резкое сокращение числа вето-игроков и существенные изменения в пользу Президента. В то же время, централизация партийной системы в целом и, собственно, проникновение партии власти в регионы, способствовали сплочению элит вокруг единого «национального» проекта. Это очень важно для стран, испытывающих глубокие социальные, политические и экономические трансформации, но, с другой стороны, возникает риск консолидации режима низкой конкуренции³³⁷.

В избирательном и партийном законодательствах были осуществлено несколько реформ, способствующих построению «вертикали власти» как в отношениях между ветвями, так и между уровнями власти. Среди них можно назвать отмену мажоритарной системы на выборах в Государственную Думу, увеличение проходного барьера до 7%, резкое повышение порога для создания партий, запрет на региональные партии, отмену выборов в главы субъектов и их вытеснение из верхней палаты, создание института полпредства и расторжение двусторонних договоров с регионами. Таким образом, стало возможно провести централизацию налоговой, судебной, правовой систем и силовых структур – мощного ресурса «региональных начальников».

³³⁷ Так же, как в России, бразильские партии играют роль «объединителя» региональных элит.

Самая крупная оппозиционная партия (КПРФ) была чрезмерно ослаблена, а после четвертого созыва либеральные партии остались без представительства в парламенте. Значительное снижение эффективного числа партий свидетельствует об изменениях «правил игры», отчасти, с помощью электоральной инженерии. В то же время, рост числа федеральных госслужащих в регионах указывает на утрату автономии региональных властей.

Что касается Бразилии, можно утверждать, что специфика партийной и избирательной систем сильно затрудняет проведение структурных реформ и предотвращает получение конституционного большинства одной-единственной партией. Такая система была создана в конце военного режима для того, чтобы ослабить системную оппозицию, спровоцировав её деление на более мелкие партии, и избежать существенных изменений в *статус-кво*.

Весьма раздробленный парламент в Бразилии, обладающий одним из самых высоких эффективных чисел партий в мире, вынуждает президента приступать к формированию правящих коалиций, приближая таким образом бразильскую систему к парламентаризму. Распределение административных ресурсов между партиями, участвующими в правящей коалиции – необходимая практика. Уровень клиентелизма и патронажа становится высоким и, в некоторых случаях, наносит ущерб качеству управления, так как должности в министерствах и госкомпаниях чаще всего распределяются не в соответствии с технической компетентностью, а с учетом расклада сил между партиями в Конгрессе. Влияние больших бизнес-групп путём финансирования избирательной кампании также усиливает клиентелистские отношения: в 2010 г. и 2014 г. расходы на выборах в президенты превысили 2 млрд. долларов.

Те моменты, в которые президент не опирался на крупную коалицию, стали самыми критическими для него. Скандалы, связанные с подкупом депутатов оппозиции для одобрения проектов правящей коалиции –

признаки этой слабости. Несколько раз Парламенту удалось уменьшить властные ресурсы Президента – в качестве примеров можно назвать изменение процесса издания президентского указа³³⁸, введение обязательного распределения части федерального бюджета депутатам³³⁹ и отсрочка назначения конституционных судей на 5 лет³⁴⁰.

В отличие от России, в Бразилии высокий рейтинг президента на протяжении многих лет не привел к возникновению «партии власти». Основной причиной этого факта можно назвать систему многомандатных пропорциональных округов «открытого списка», при которой большинство избирателей голосуют не за партии, а за конкретных кандидатов. Интересно отметить, что с момента принятия Конституции в 1988 г. ни одна партия не получала на выборах больше 25% мандатов в нижней палате – даже когда рейтинг президента превысил 70%. В России рейтинг правящей партии почти всегда напрямую зависел от рейтинга президента. Редкие случаи расхождения между итогами президентских и парламентских выборов объясняются тем, что избиратели выражали свое недовольство политическим курсом страны путем голосования не против самого президента, а против его партии.

Как было сказано выше, важное различие между странами относится к правовому пространству, ограниченному Конституцией. Значительная часть избирательного и партийного законодательства Бразилии закреплена в Конституции, что сильно затрудняет возможности его изменения. Бразильская Конституция 1988 г. охватывает не только *polity*, но также *politics* и *policies* – в том числе регионального и местного самоуправления. При высоком уровне числа вето-игроков и партийной фрагментации,

³³⁸ Раньше, если Конгресс не голосовал за «временную меру» (президентский указ) в течении определенного периода, она автоматически вступала в силу. С 2001 г. при отсутствии голосования Конгресса она автоматически утрачивает действие.

³³⁹ Раньше так называемая «парламентская квота» распределялась по усмотрению президента.

³⁴⁰ Во время второго срока президент Дилма Русеф должна была назначить 5 судей Верховного Федерального Суда, тем не менее Конгресс одобрил поправку к Конституции, повышающую минимальный пенсионный возраст с 70 до 75 лет. Таким образом, Дилму лишили важного политического ресурса – только следующий президент сможет назначить конституционных судей.

структурные реформы в политической системе практически невозможны без широкого консенсуса. Применение конституционных поправок и издание временных президентских указов представляют собой обычную практику в политической системе. В свою очередь, российская Конституция 1993 г. практически не охватывает даже базовый *polity*, что значительно облегчает изменения порядка формирования самого парламента и региональных органов государственного управления. В отличие от Бразилии, где муниципалитеты обладают немалыми конституциональными полномочиями, в России МСУ даже не входит в систему государственной власти.

В качестве примера преобладания президента над законодательной властью также можно назвать право издания указов. В Бразилии для того, чтобы получить статус законодательных актов, президентские указы должен одобрить парламент, а в России единственное условие для их принятия – отсутствие противоречий уже существующим законам. Учитывая этот и другие критерии, по шкале от «0» (очень слабый президент) до «10» (очень сильный), мы оценили бразильскую систему в «5,64», а российскую – в «7,09».

В условиях сильной политической конкуренции в Бразилии, институциональное устройство и практика, в целом, соответствуют друг другу, более того – президент вынужден идти на уступки, фактически использовать свои полномочия выборочно, не в полную силу. В России наоборот: низкая конкуренция делает президента всемогущей фигурой, а у Думы остаются незадействованными даже те полномочия, которыми она институционально располагает.

Несколько событий и исторических фактов обуславливают различия между данными странами. Во-первых, институт парламента в Бразилии был основан в 1824 г.³⁴¹, два года после получения независимости от Португалии, поэтому демократический опыт Бразилии относительно богаче, чем

³⁴¹ На сегодняшний день Государственная Дума проводит свой 6-ой созыв, в то время, как Палата депутатов проводит 55-ый созыв.

российский. В истории страны не было разрывов, как те, что происходили в России – однопартийная система никогда не имела места. Во-вторых, парламент успешно провел процесс импичмента президента в Бразилии (1992 г.), а в России попытка импичмента привела к расстрелу парламента (1993 г.). Данное событие послужило ограничителем для последующей деятельности коммунистической оппозиции (введение сильной «ограниченной неопределенности»), в то время как в Бразилии импичмент Коллора стал ограничителем для последующих президентов. Победившему на выборах кандидату от Партии Трудящихся (лево-центристского толка) пришлось пообещать, что он не подвергнет изменениям экономическую систему страны – в элитах существовало опасение «популизма», характерного для стран Латинской Америки. В-третьих, необходимо упомянуть, что последние три президента Бразилии были жертвами аппарата репрессий во время военной диктатуры, и подавляющее большинство населения отрицательно оценивает предыдущий режим, опасаясь повторения произвола исполнительной власти. В свою очередь, действующий президент России участвовал в аппарате безопасности предыдущего режима, причем общество неоднозначно смотрит на социалистический период, и до сих пор Коммунистическая партия является одной из самых крупных в стране. В-четвертых, лидеры основных партий в Бразилии участвуют в обсуждениях законопроектов, а в России часть законотворчества смещается из парламента в президентские структуры – особенно в Администрацию президента. В-пятых, с момента принятия Конституции 1988 г. в Бразилии оппозиции удалось выиграть президентские выборы один раз (2003 г.), а в России ей этого не удалось ни разу. В отличие от России, президент Бразилии отказался идти на третий срок, даже при наличии у него очень высокого рейтинга. В-шестых, на данный момент геополитические вопросы преобладают на повестке дня российских политиков и чиновников, особенно в связи с обострением отношений с западными странами. Это, в значительной степени,

отвлекает внимание от проведения важных внутривластных реформ и, в некоторых случаях, служит поводом для ограничения гражданского общества³⁴². В Бразилии же обсуждение «внешней угрозы» далеко не стоит на повестке дня. Наконец, следует подчеркнуть важность «внеинституциональных» вето-игроков, таких как СМИ³⁴³, крупный бизнес³⁴⁴, религиозные организации³⁴⁵, рабочие союзы, ассоциации предпринимателей, НКО и гражданское общество³⁴⁶: в Бразилии они обладают относительно высоким уровнем автономии и могут, в зависимости от темы, оказывать влияние на принятие решений. В России же они все чаще и чаще подстраиваются в структуры вертикали власти.

Учитывая все рассмотренные данные, можно утверждать, что отношения между исполнительной и законодательной властями, а также между Центром и регионами в России достигли высокого уровня институциональной стабильности путем снижения числа вето-игроков и подчинения законодательной власти и субъектов федерации Центру – выстроение мажоритарной системы «вертикали власти». В Бразилии же устойчивость отношений сложилась в результате формирования крупных партийных коалиций, характерных для парламентаризма, и высокого числа вето-игроков, обеспечивающих институциональный статус-кво в политическом процессе. В связи с этим, данная частично консенсуальная система носит название «коалиционный президентализм».

³⁴² Пример: закон «Об иностранных агентах».

³⁴³ В России крупные СМИ принадлежат государству, а в Бразилии – нескольким семьям. Поскольку страной руководит лево-центристская партия, эти семьи, связанные с крупными бизнесменами, активно критикуют правление президента Дилмы Русеф.

³⁴⁴ В случае России, олигархи играли роль сильных вето-игроков в 1990-х гг, но при Путине они были ослаблены. В Бразилии крупный бизнес влияет на политический курс за счет финансирования партийных кампаний, что создает почву для коррупционных схем. Вопрос о запрете частного финансирования кампании часто поднимаются в Конгрессе.

³⁴⁵ Представители евангельских движений, очень популярных в нижних классах, занимают важные места в бразильском Конгрессе, причем они образовали консервативную неформальную религиозную фракцию (*bancada evangélica*). В России намечается сближение между РПЦ и центральной властью.

³⁴⁶ В Бразилии социальные движения активно проводят протесты как инструмент давления на политические элиты. В России существуют сильные институциональные ограничения на эти практики. В Бразилии явка на выборах превышает 80%, но это вытекает частично из того, что участие во выборах обязательно. В случае неголосования избиратель должен либо заплатить небольшой штраф, либо оправдаться.

Список использованных источников и литературы

Нормативно-правовые акты

1. Бюджетный Кодекс РФ. Глава 16, Статья 131. "Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации".
2. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gossov.tatarstan.ru/dokument/dogovor/fzrfrt/dogovor/> (дата обращения: 09.04.2015).
3. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
4. Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 1999 г.
5. Закон от 19.04.2002 «О гражданстве Российской Федерации».
6. Закон Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (26 июня 1992 г.).
7. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ.
8. Закон СССР от 09.10.1990 N 1708-1 «Об общественных объединениях».
9. Федеральный закон «О милиции» N 1026-1 от 18.04.1991.
10. Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О политических партиях».
11. Федеральный закон от 05.08.2000 N 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ».
12. Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. «О Местном самоуправлении».

13. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 02 апреля 2014 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
14. Федеральный закон от 3.12.2012 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ".
16. Указа Президента РСФСР от 30.09.1991 N 134 – «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР».
17. Указ Президента РСФСР от 07.11.1991 г. № 178 «О введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской республике».
18. Указ Президента РФ от 02.07.2005 N 773. «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».
19. Código Eleitoral Brasileiro. LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965.
20. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.
21. Emenda Constitucional nº 84, de 2014.
22. Lei dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.
23. Lei Nº 6.6831, de 28 de agosto de 1979.
24. Lei Complementar nº 62, de 28.12.1989.
25. Lei Complementar nº 82, de 27.03.1995. "Lei Camata".
26. Lei Complementar nº 87, de 13.09.1996. "Lei Kandir".
27. Lei nº 9.496, de 11.09.1997. Lei de refinanciamento da dívida dos estados.
28. Lei Complementar nº 101, de 4.05.2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.
29. Lei Complementar nº. 135 de 2010.
30. Lei nº 12.734, de 30.11.2012.
31. Lei Complementar nº 143 de 17.07.2013.
32. Resolução nº 22.610, de 25.10.2007 do TSE.

33. Resolução do TSE nº 22.733, de 11.3.2008.

Научные работы

34. Алескеров Ф.Т., Благовещенский Н.Ю., Сатаров Г.А., Соколова А.В., Якуба В. И. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905–1917 и 1993—2005 гг.). М:ФИЗМАТЛИТ, 2009. — 310.
35. Вступительное слово на заседании Комиссии при Президенте по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [Электронный ресурс]. 17.07.2001. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/07/28590.shtml> (дата обращения: 09.04.2015).
36. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Независимый институт выборов, 2005. (монография). 333 с.
37. Гельман В.Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления // История новой России. Норма: СПб, 2011.
38. Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // Полис. 2008. №5. С. 135—152
39. Гельман В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики. . – Полис. Политические исследования. 1998.
40. Захаров, А. "Спящий институт". Федерализм в современной России и в мире. Издательство: Новое литературное обозрение, 2012 г.
41. Зубаревич Н.В. Социальная дифференциация городов и регионов // Pro et Contra. – М., 2012. – Вып. 56, № 4-5 (июль-октябрь). – С. 135-152.

42. Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 2-е, стереотипное. — М.: Едиториал УРСС, 2005. 264 с.
43. Иванов Виталий. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Москва, 2008.
44. Кынев А. Выборы парламентов российских регионов. 2003-2009. Первый цикл внедрения пропорциональной системы. – М. Панорама. 2010. СС.6-66.
45. Лариса Капустина. Эволюция отношений «Центр - регионы» и сценарии развития федеративных отношений в России // Семинар "Реформы государственного устройства и перспективы федерализма в России". 29 ноября 2000 г.
46. Либман А.М. Эндогенная (де)централизация и российский федерализм. // Прикладная эконометрика, 2008, №1, с.23-57.
47. Макаренко Б.И. Демократический транзит в России// Мировая экономика и международные отношения. – М, 2004. - №11.
48. Макаренко Б. И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте. // Полис (Политические исследования). 2011. № 1 (121). С. 42-65.
49. Макаренко Б.И. Российский политический строй: опыт неинституционального анализа// Мировая экономика и международные отношения – М., 2007. - №2. – С. 32-42.
50. Макаркин Алексей. Региональные выборы - управляемый плюрализм. Москва, 15.08.2013. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ryzkov.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=33751:2013-08-15-02-37-37&catid=11:2011-12-26-10-30-14&Itemid=6 (дата обращения: 06.05.2014).
51. Путинцев, И. Кому выгодна реформа избирательной системы? Россия навсегда. – 2014. – 25 февр. / Капитонова А. [Электронный ресурс]. URL:

<http://rusrand.ru/actuals/komu-vygodna-reforma-izbiratelnoj-sistemy> (дата обращения: 05.05.2014).

52. Стародубцев, Андрей. Влияние политических факторов на формирование межбюджетных финансовых трансфертов в Российской Федерации [Text] : диссертация на ученой соискание степени магистра политических наук / А. В. Стародубцев; Науч. рук. Г. В. Голосов ; Европейский университет в Санкт-Петербурге. - СПб. : [s. n.], 2006.
53. Стародубцев, Андрей В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России [Text] : препринт / А. В. Стародубцев ; Европейский университет в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации. - СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2009.
54. Туровский Р. Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис (Политические исследования). 2009. № 2. С. 77-95.
55. Туровский Р. Ф. Укрепление властной вертикали и проблема политической модернизации в России // В кн.: VIII Международная научная конференция. Модернизация экономики и общественное развитие: В 3 кн. / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. Кн. 1. М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 429-438.
56. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. 2-е изд. М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007.
57. Умнова А. Конституционные основы современно Российского федерализма. Москва, 1998.
58. Abrucio Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira / Imprensa: São Paulo, Hucitec, 2002.
59. Abrucio, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In.: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

60. Abrucio, Fernando Luiz e Samuels, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*. 1997, n.40-41, pp. 137-166.
61. Almeida, Alberto Carlos. A crise europeia e o regime de governo // *Valor Econômico* [Электронный ресурс]. 18.11.2011. URL: http://www.albino.adv.br/clp_interna.php?id=9882 (data обращения: 10.11.2014).
62. Ames, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
63. Arretche, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 2004. 18 (2): 17-26.
64. Arretche, M. "The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period". *Brazilian Political Science Review*, 2007. 1(2): 40-73.
65. Borges, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2013, vol.28, no.81, p.117-136.
66. Borges, A. Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines. *Brazilian Political Science Review*, 2007.
67. Carvalho Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor, *Revista Nova. Economia*, n o. 16 (1), Belo Horizonte, pp.101- 134, 2006.
68. Cheibub, José Antonio; Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in the Brazilian chamber of deputies, 1988-2006. 2009, vol.52, n.2, pp. 263-299.
69. Cosio, Fernando Blanco; Mendes, Marcos; Miranda, Rogério Boueri. *Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma* // Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, abril / 2008.
70. Couto, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando Luiz . O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

71. Dahl, Robert A. "Federalism and the Democratic Process", in *Democracy, Identity and Equality*. Oslo, Norwegian University Press, 1986, pp. 114-126.
72. Elazar, D.J. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Essex, 1991.
73. Ferreira, Denise Paiva, Batista, Carlos Marcos and Stabile, Max A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opin. Publica*, Nov 2008, vol.14, no.2, p.432-453.
74. Freitas Andréa Marcondes de. *O Presidencialismo de Coalizão*. Tese de doutorado. FFLCH-USP: São Paulo, 2013. PP.168
75. Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62, no. 2 (April 2010), 302-40.
76. Gibson, E. *Boundary Control: Subnational authoritarianism in democratic countries*. *World Politics*, 2005.
77. Hamilton, Alexander; JAY, John; e Madison, James . (s/d), *Os Federalistas*. In: "Os Pensadores" ng 29, da Abril Cultural (N.E.). O Federalista N.51.
78. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968,
79. Kahn, Jeffrey. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford University Press, November, 2003.
80. Lacerda, Roberto. *Impostos: Estados Pagadores x Estados Recebedores* [Электронный ресурс]. 30.11.2013. URL: <https://robertolbarricelli1.wordpress.com/2013/11/30/impostos-estados-pagadores-x-estados-recebedores/> (дата обращения: 04.04.2015).
81. Lamounier, B. *O "Brasil Autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura*. In: STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

82. Lijphart, Arend. Democracies, patterns of majoritarian and consensus government in twentyone countries. New Haven, Conn., Yale University Press, 1984.
83. Lijphart, Arend. Parliamentary vs. presidential government. Oxford; Oxford University Press, 1992.
84. Limongi, Fernando 2006. "Presidencialismo e governo de coalizão", em, Reforma Política no Brasil, 237-57. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
85. Limongi, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.). Reforma Política no Brasil. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006.
86. Linz Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." Journal of Democracy 17: 51-69.
87. Mainwaring, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil [Электронный ресурс]. In: Lua Nova no.28-29 São Paulo Apr. 1993. URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100003&script=sci_arttext (дата обращения: 18.01.2015).
88. March, James G. Primer on Decision Making: How Decisions Happen. Free Press, 1994.
89. Mero, Carlos Henrique Tavares. A clausula de barreira no direito eleitoral. Out. 2006. Disponível em: http://www.paranaeleitoral.gov.br/imprimir_texto.php?tipo_texto=impresso&cod_texto=226. (дата обращения: 07.05.2014).
90. Migara O. De Silva, Galina Kurlyandskaya, Elena Andreeva, and Natalia Golovanova, Intergovernmental Reforms in the Russian Federation: One Step Forward, Two Steps Back? (Washington: World Bank, 2009) based on
91. Russian Ministry of finance data (excluding extrabudgetary funds).
92. Montesquieu. The Spirit of Laws. Tradução e compilação de A. NI. Cohler e H. S. Stone. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. parte 2, livro 11, cap. 6

93. Nicola Gennaioli, Rafael La Porta, Florencio Lopez de Silanes, and Andrei Shleifer. Growth in Regions In: NBER Working Paper No. 18937 [Электронный ресурс]. April, 2013. URL: <http://www.nber.org/papers/w18937.pdf> (дата обращения: 04.04.2015).
94. Nunes Felipe. “Contradições do Presidencialismo de Coalizão: Notas sobre o Governo Lula” (com Thiago Rodrigues Silame) Revista Tres Pontos, v. 3, p. 7-14, 2006.
95. Obydenkova A. New tendencies of federalism: the case of the Russian Federation // Cuadernos Manuel Giménez Abad. N.5, junio, 2013.
96. Panov P. Russian Political Parties and Regional Political Processes: The Problem of Effective Representation // Ross C., Campbell A. (eds.) Federalism and Local Politics in Russia. London, New York: Routledge, 2009.
97. Rebello, Maurício Michel (UFRGS). A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.
98. Riker. Federalism, in Handbook of Political Science. In Handbook of Political Science, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5, 1975.
99. Ross, Cameron. Federalism and Democratization in Post-Communist Russia. Manchester, GBR: Manchester University Press, 2003.
100. Samuels, D. Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
101. Santos Fabiano e Canello Júlio. O Governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas. UERJ - Núcleo de Estudos Sobre o Congresso: Rio de Janeiro, 2013. P.22.
102. Sartori, Giovanni. Parties and Party Systems. Vol.1. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
103. Shugart M and Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

104. Stepan, Alfred. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demosconstraining and demosenabling federations // Dados vol.42 n.2. Rio de Janeiro, 1999.
105. Stepan, Alfred. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of democracy. – 1999. – Vol. 10, № 4. – p. 19–34.
106. Suárez, Waldino. "El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno." Revista de Estudios Políticos 29, 1982. pp. 109-144.
107. Treisman D. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia, British Journal of Political Science, vol. 26, N 3, 1996, p. 299–335.
108. Tsebelis, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 12, nº 34. 1997.
109. Zhuravskaya, Ekaterina. Federalism in Russia. In.: Working Paper , 141, CEFIR / ES Working Paper series. April, 2010.
110. Zucco, C. "Cash-transfers and voting behavior: an empirical assessment of the political impacts of the Bolsa Família program", in Annual Meeting of the American Political Studies Association. Toronto, sep. 2009.
111. Watts, Ronald: Comparing Federal Systems, Kingston (2) 1999.
112. Watts, Ronald: Executive federalism. A comparative analysis, Kingston 1989.
113. Watts, Ronald L.: Federalism, federal political systems, and federations, Annual Review of Political Science 1, 1998, p. 117-137.
114. Watts, Ronald: Models of Federal Power Sharing, International Social Science Journal 53, 2001.

Материалы СМИ

115. Взгляд Деловая Газета. Госдума одобрила право регионов отказаться от прямых выборов губернатора [Электронный ресурс]. 23.01.2013. URL: <http://vz.ru/news/2013/1/23/617162.html> (дата обращения: 15.03.2015).
116. Взгляд Деловая Газета. Медведев назвал косвенные выборы губернаторов временной мерой [Электронный ресурс]. 23.01.2013. URL: <http://vz.ru/news/2013/8/19/646248.html> (дата обращения: 15.03.2015).
117. Вступительное слово на заседании Комиссии при Президенте по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [Электронный ресурс]. 17.07.2001. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/07/28590.shtml> (дата обращения: 09.04.2015).
118. Генеральная прокуратура РФ. Информация по делу «Республиканская партия России против России» [Электронный ресурс] . Москва, 20.02.2012. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/espch/document-75028/> (дата обращения: 05.05.2014)
119. Дмитрий Медведев подписал закон о выборах губернаторов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Кремля. 02.05.2012. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15186> (дата обращения: 15.03.2015).
120. Итар Тасс. Госдума в новейшей истории России [Электронный ресурс]. Москва: 09.12.2013. URL: <http://itar-tass.com/info/820243> (дата обращения: 06.05.2014).
121. Коммерсант. Как наказывали и грозили наказать за неисполнение майских указов [Электронный ресурс]. 18.11.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2613203> (дата обращения: 16.03.2015).
122. Коммерсант. «Мы действительно проглотили свой суверенитет» В Казани вспомнили, как подписывали первый договор с Москвой

- [Электронный ресурс]. 15.02.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2409454> (дата обращения: 05.02.2015).
123. Коммерсант. «Народный фронт» разошелся с правительством в майских указах [Электронный ресурс]. 07.05.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2466994> (дата обращения: 16.03.2015).
124. Корреспондент. ПАСЕ и ОБСЕ: Выборы в Госдуму не соответствовали стандартам Европы. 03.12.2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://korrespondent.net/world/russia/219152-pase-i-obse-vybory-v-gosdumu-ne-sootvetstvovali-standartam-evropy> (дата обращения: 17.05.2014).
125. Лента. Можно ли на самом деле считать нынешнюю Госдуму «взбесившимся принтером». 22.03.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2013/03/22/printer/> (дата обращения: 19.05.2014).
126. Лента. Игорь Шувалов отказался от депутатского мандата. 13.12.2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2011/12/13/mandaty/> (дата обращения: 19.05.2014).
127. Лента. Путин отправил в отставку пятого за неделю губернатора [Электронный ресурс]. 15.05.2015. URL: <http://lenta.ru/news/2015/05/15/kostroma/> (дата обращения: 18.05.2015).
128. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002 [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Кремля. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml> (дата обращения: 09.04.2015).
129. Путин отклонил закон о Знамени Победы, принятый "единороссами" в Госдуме [Электронный ресурс] // Портал News.ru. 23.04.2007. URL: <http://www.newsru.com/russia/20apr2007/flag3.html> (дата обращения: 10.02.2015).
130. РИА. Косвенные выборы глав Дагестана и Ингушетии могут пройти 8 сентября [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/politics/20130507/936320040.html> (дата обращения: 15.03.2015).

131. РИА. Медведев внес в Госдуму законопроект о прямых выборах губернаторов [Электронный ресурс]. 16.01.2012. URL: <http://ria.ru/politics/20120116/540585693.html> (дата обращения: 15.03.2015).
132. ACM critica arranjo para votar a emenda logo // Site do Senado Federal [Электронный ресурс]. 11.1999. URL: <http://www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica/inc/senamidia/historico/1999/11/zn113015.htm> (дата обращения: 24.03.2015).
133. Agência Brasil. STF declara inconstitucional modelo atual do Fundo de Participação dos Estados [Электронный ресурс]. 24.02.2010. URL: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-02-24/stf-declara-inconstitucional-modelo-atual-do-fundo-de-participacao-dos-estados> (дата обращения: 01.04.2015).
134. A nova composição da Câmara dos Deputados [Электронный ресурс] // Portal Congresso em foco. 05.10.2014. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados/> (дата обращения: 02.04.2015).
135. Câmara aprova novas regras para o FPE // Portal da Câmara dos Deputados. 26.06.2013. URL: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/446100-CAMARA-APROVA-NOVAS-REGRAS-PARA-O-FPE.html> (дата обращения: 01.04.2015).
136. Câmara dos Deputados aprova aumento do FPM em segundo turno por unanimidade [Электронный ресурс] // Portal da Confederação Nacional de Municípios. 14.08.2007. URL: <http://www.cnm.org.br/congresso/noticia/saude/c%C3%A2mara-dos-deputados-aprova-aumento-do-fpm-em-segundo-turno-por-unanimidade> (дата обращения: 02.04.2015).
137. Como ficaram as penas dos condenados no mensalão [Электронный ресурс] // Portal Congresso em foco. 15.03.2014 URL:

- <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/como-ficaram-as-penas-dos-condenados-no-mensalao/> (Дата обращения: 22.03.2015).
138. Congresso promulga emenda do orçamento impositivo [Электронный ресурс] // Portal Congresso em Foco. 17.03.2015. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/congresso-promulga-emenda-do-orcamento-impositivo/> (дата обращения: 20.04.2015).
139. El Pais. Владимир Ярославцев судья Конституционного Суда России: 'В России правят органы безопасности, как во времена СССР' [Электронный ресурс]. 01.09.2009. URL: <http://inosmi.ru/russia/20090901/252151.html> (дата обращения: 12.05.2014).
140. Época. Entre ACM e a OMC [Электронный ресурс]. 25.10.2010. URL: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT182037-15223-182037-3934,00.html> (дата обращения: 24.03.2015).
141. Folha de São Paulo. Conflitos regionais travam campanha de FHC em 98. 25.12.1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc251203.htm> (дата обращения: 25.03.2015).
142. Folha de São Paulo. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil. [Электронный ресурс] URL: http://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/marcos_do_jornalismo-01a.shtml [Электронный ресурс]. (дата обращения: 22.05.2014)
143. Folha de São Paulo. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil. [Электронный ресурс] URL: http://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/marcos_do_jornalismo-01a.shtml [Электронный ресурс]. (дата обращения: 22.05.2014).
144. Folha de São Paulo. Dilma anuncia últimos dois nomes e fecha ministério. 22.12.2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/849649-dilma-anuncia-ultimos-dois-nomes-e-fecha-ministerio-confira.shtml> (дата обращения: 26.05.2014).

145. Folha de São Paulo. Dilma teria de ter demitido toda a diretoria da Petrobras, diz Cunha [Электронный ресурс]. 16.10.2014. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/2014/10/1533066-entrevista-com-eduardo-cunha.shtml> (дата обращения: 02.04.2015).
146. Folha de São Paulo. Governadores do Nordeste apresentam carta de apoio a Dilma e a ajuste fiscal [Электронный ресурс]. 25.03.2015. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1608254-governadores-do-nordeste-apresentam-carta-de-apoio-a-dilma-e-a-ajuste-fiscal.shtml> (дата обращения: 03.04.2015).
147. Folha de São Paulo. Popularidade do governo Lula vai a 76% e volta a nível recorde [Электронный ресурс]. 22.05.2010. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2205201003.htm> (дата обращения: 10.04.2014).
148. Folha de São Paulo. Protesto pró-ditadura ignora história do país, diz Comissão da Verdade de SP [Электронный ресурс]. 21.03.2015. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/03/1605277-protesto-pro-ditadura-ignora-historia-do-pais-diz-comissao-da-verdade-de-sp.shtml> (дата обращения: 28.03.2015).
149. Folha de São Paulo. Taxa de aprovação a Lula bate novo recorde e alcança 70%. 05.12.2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/12/475465-taxa-de-aprovacao-a-lula-bate-novo-recorde-e-alcanca-70-diz-datafolha.shtml> (дата обращения: 25.05.2014).
150. O Globo. Estados pedem ao STF mais prazo para Congresso definir novo FPE [Электронный ресурс]. 21.01.2013. URL: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/01/estados-pedem-ao-stf-mais-prazo-para-congresso-definir-novo-fpe.html> (дата обращения: 01.04.2015).
151. O Globo. Impeachment de Collor faz 20 anos; relembre fatos que levaram à queda. [Электронный ресурс]. URL:

- <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembre-fatos-que-levaram-queda.html> [Электронный ресурс]. (дата обращения: 22.05.2014).
152. O Globo. Privatização em São Paulo arrecadou R\$ 77,5 bilhões desde governo Covas [Электронный ресурс]. 14.10.2006. URL: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/privatizacao-em-sao-paulo-arrecadou-775-bilhoes-desde-governo-covas-5002066#ixzz3bdt9Wsj> (дата обращения: 25.03.2015).
153. O Globo. Resultado para presidente [Электронный ресурс]. 27.10.2014. URL: <http://apuracao.g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/2-turno/presidente/index.html> (дата обращения: 02.04.2015).
154. Jornal do Brasil. Bolsa Família atende a um quarto da população brasileira [Электронный ресурс]. 27.06.2014. URL: <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2014/06/27/economista-bolsa-familia-atende-a-um-quarto-da-populacao-brasileira/> (дата обращения: 29.03.2015).
155. Notícias UOL. Liberação de verba do PAC privilegia Estados 'aliados' ao governo federal [Электронный ресурс]. 06.06.2008. URL: <http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2008/06/06/ult6028u7.jhtm> (дата обращения: 30.03.2015).
156. Peres da Silva, Glaucio. O saldo das eleições em 2014 [Электронный ресурс] // Portal Congresso em Foco. 08.10.2014. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/o-saldo-das-eleicoes-em-2014/> (дата обращения: 25.04.2015).
157. Presidencialismo nasceu com a República e foi confirmado por plebiscito em 1993 // Agência Senado [Электронный ресурс]. 13.08.2010. URL: <http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/eleicoes2010/historia/presidencialismo-nasceu-com-a-republica-e-foi-confirmado-por-plebiscito-em-1993.aspx> (дата обращения: 20.04.2015).

158. Senado aprova novas regras de partilha do FPE // Portal da Câmara dos Deputados. 18.06.2013. URL: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/445438-SENADO-APROVA-NOVAS-REGRAS-DE-PARTILHA-DO-FPE.html> (дата обращения: 01.04.2015).
159. Senado rejeita indicação de Guilherme Patriota para a OEA [Электронный ресурс] // Portal Congresso em Foco. 19.05.2015. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea/> (Дата обращения: 22.05.2015).
160. Sudeste e Nordeste somam 69% da população do Brasil, aponta IBGE [Электронный ресурс] // UOL Notícias. 21.09.2012. URL: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/09/21/regioes-sudeste-e-nordeste-ainda-sao-as-mais-populosas-do-pais-aponta-ibge.htm> (дата обращения: 01.04.2015).
161. Valor Econômico. STF derruba fidelidade partidária em eleições majoritárias [Электронный ресурс]. 27.05.2015. URL: <http://www.valor.com.br/politica/4070212/stf-derruba-fidelidade-partidaria-em-eleicoes-majoritarias> (дата обращения: 28.05.2015).
162. Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa 20 anos [электронный ресурс]. 22.04.2013. URL: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos> (дата обращения: 12.01.2015).

Интернет-ресурсы

163. Генеральная прокуратура РФ. Информация по делу «Республиканская партия России против России». Москва, 20.02.2012. [Электронный

- ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/espch/document-75028/> (дата обращения: 05.05.2014).
164. Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за второй созыв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=2> (дата обращения: 15.05.2014).
165. Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за третий созыв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=3> (дата обращения: 16.05.2014).
166. Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за четвертый созыв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=4> (дата обращения: 17.05.2014).
167. Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за пятый созыв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=5> (дата обращения: 18.05.2014).
168. Государственная Дума. Статистика законодательного процесса за шестой созыв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=6> (дата обращения: 27.05.2015).
169. КПРФ. И.И.Мельников: Государственная Дума четвертого созыва - не была парламентом. Москва: 16.11.2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://kprf.ru/dep/53079.html> (дата обращения: 16.05.2014).
170. Регионстат. ВРП на душу населения за 2011 год: сравнение регионов России [Электронный ресурс]. 2011. URL: <http://regionstat.ru/rating.php?year=¶meter=12> (дата обращения: 04.04.2015).

171. Регионы-доноры // Центр научной политической мысли и идеологии [Электронный ресурс]. 04.12.2013. URL: <http://rusrand.ru/events/regiony-donory> (дата обращения: 04.04.2015).
172. Центральная избирательная комиссия РФ. Результаты выборов депутатов государственной думы 12 декабря 1993 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1993/ (дата обращения: 14.05.2014).
173. Центральная избирательная комиссия РФ. Выборы Президента Российской Федерации 1996 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/1996/index.html (дата обращения: 20.03.2015).
174. Центральная избирательная комиссия РФ. Результаты выборов депутатов Государственной Думы 1995 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1995/index.html (дата обращения: 15.05.2014).
175. Центральная избирательная комиссия РФ. Выборы Президента Российской Федерации 2000 года [Электронный ресурс]. URL: http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/2000/ (дата обращения: 25.03.2015).
176. Центральная избирательная комиссия РФ. Выборы Президента Российской Федерации 2004 года [Электронный ресурс]. URL:<http://pr2004.cikrf.ru/> (дата обращения: 25.03.2015).
177. Центральная избирательная комиссия РФ. Выборы Президента Российской Федерации 2008 года [Электронный ресурс].http://www.cikrf.ru/banners/elect_president/ URL:<http://pr2004.cikrf.ru/> (дата обращения: 30.03.2015).
178. Центральная избирательная комиссия РФ. Предварительные итоги голосования на выборах президента Российской Федерации. 2012. [Электронный ресурс]. URL:

- http://www.cikrf.ru/news/cec/2012/03/05/chyrov_1.html (дата обращения: 19.05.2014).
179. Election Resources on the internet. October 6, 2002 Chamber of Deputies Election Results - Brazil Totals [Электронный ресурс] URL: <http://electionresources.org/br/deputies.php?election=2002>. (дата обращения: 24.05.2014).
180. Gallagher, Michael. Election indices dataset [Электронный ресурс]. 2015. URL: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php (дата обращения: 15.05.2015).
181. IBGE. Contas Regionais do Brasil - 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm (дата обращения: 04.04.2015).
182. IBGE. Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/> (дата обращения: 30.03.2015).
183. O Globo. Composição da Câmara dos deputados [Электронный ресурс]. 10.2014. URL: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html> (дата обращения: 20.01.2015).
184. Partidos Políticos registrados no TSE [Электронный ресурс]. 27.01.2015. URL: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> (дата обращения: 20.02.2015).
185. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais 2014 [Электронный ресурс]. 11.2014. URL: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado> (дата обращения: 20.01.2015).
186. Tribunal Superior Eleitoral. Resultado da eleição de 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998> (дата обращения: 23.05.2014).

187. Tribunal Superior Eleitoral. Resultado da eleição de 2002 [Электронный ресурс]. URL: http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/result_blank.htm (дата обращения: 28.05.2014).

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ БРАЗИЛИИ И РОССИИ (1990-Е – 2015 ГГ.): ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ВЕТВЯМИ И УРОВНЯМИ ВЛАСТИ

Аннотация. В середине 1980-х гг., как в России, так и в Бразилии началась кардинальная смена режима, с периода «перестройки» в СССР и с проведением президентских выборов в Бразилии, знаменующих конец двадцатилетней военной диктатуры. Несмотря на то, что обе страны выбрали федеративное устройство и систему с всенародно избираемым и институционально сильным президентом, существующие на данный момент отношения между исполнительной и законодательной ветвями, а также между уровнями власти, сильно различаются. Целью данной работы является выявление сходств и различий между Россией и Бразилией в данных отношениях, а также институциональных факторов, оказывающих влияние на политическую стабильность в этих странах. Основные выводы заключаются в том, что высокое количество вето-игроков при весьма раздробленной партийной системе, а также широкое правовое пространство, охваченное конституцией Бразилии, породили систему горизонтальных и вертикальных «сдержек и противовесов», обеспечивающую сбалансированные отношения между ветвями и уровнями власти и препятствующую структурным изменениям в статус-кво. В то же время, в России централизация партийной системы в 2000-х гг. и отсутствие важных институционально структурных правил в конституции повлекли за собой снижение числа вето-игроков и складывание так называемой «вертикали власти». В условиях сильной политической конкуренции в Бразилии, институциональное устройство и практика, в целом, соответствуют друг другу, более того – президент вынужден идти на уступки, фактически использовать свои полномочия выборочно, не в полную силу. В России наоборот: низкая конкуренция делает президента всемогущей фигурой, а у парламента остаются незадействованными даже те полномочия, которыми он институционально располагает.

Ключевые слова: сравнительная политология; политические системы; партийные системы; отношения между ветвями власти; федерализм; Бразилия; Россия.

EVOLUTION OF POLITICAL SYSTEMS IN BRAZIL AND RUSSIA (1990 – 2015): THE RELATIONS BETWEEN BRANCHES AND LEVELS OF GOVERNMENT

Abstract. Both Russia and Brazil experienced a crucial regime transition in the mid-1980s, specifically with the process of "Perestroika" in the USSR, and presidential elections in Brazil, marking the end of two decades of military dictatorship. Despite the fact that both countries opted for a federal structure and a system with an elected and institutionally strong president, current relations between the executive and legislative branches, as well as between levels of government, differ greatly between them. This work aims to identify the similarities and differences between Russia and Brazil in such relations, and also the institutional factors influencing their political stability. The main conclusion is that a high number of veto-players in the highly fragmented Brazilian party system, as well as an extensive legal environment embraced by the Constitution, gave rise to a system of horizontal and vertical "checks and balances", providing balanced relations between branches and levels of government and preventing structural changes in the political status quo. In the meantime, the centralization of the Russian party system in the 2000s and the absence of significant structural and institutional rules in the Constitution resulted in a serious decline in the number of veto-players, leading to the formation of the so-called "vertical power". In the face of a strong political competition in Brazil, institutional arrangements correspond with political practices. Furthermore, the president has to make concessions, in fact, use his or her powers selectively, not at full strength. On the contrary, in Russia low competition makes the president an all-powerful player, and the parliament remains weak even in the areas in which it has institutional authority.

Key-words: Comparative politics; political systems; party systems; relations between branches of government; federalism; Brazil; Russia.