

## Политические фракции в парламенте Санкт-Петербурга: история и современное состояние<sup>1</sup>

Назначение политических фракций – представлять и отстаивать интересы (программы, кадровые вопросы и пр.) своих политических партий. Если в 1990-е годы понятие «политическая партия» в России связывалось с какой-либо идеологией: коммунистической, либеральной, патриотической, то в настоящее время все большее распространение получают партии, которые практически не придают значение идеологиям, а уделяют основное внимание привлечению голосов любых избирателей, в том числе, придают определенное значение решению конкретных проблем и пропагандируя свою полезность для жителей (в мире этот процесс начался во второй половине XXв., в конце XX – начале XXI вв он появился и получает развитие в нашей стране). Инструментом для этого служат фракции политических партий в представительных органах власти (в Государственной Думе на федеральном уровне, в региональных парламентах в субъектах федерации). Для реализации тактических задач и краткосрочных интересов партий фракции могут образовывать временные коалиции и союзы, солидарно голосовать по конкретным вопросам.

Помимо интересов политических партий члены фракций отстаивают и свои личные интересы: карьера, деньги и пр.

В настоящей работе рассматривается история образования и функционирование в настоящий момент фракций Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (ЗС).

В соответствии с положением о депутатских объединениях ЗС<sup>2</sup> «... Основной задачей депутатских объединений Собрания является учет в работе Собрания интересов территорий, различных социальных и политических групп города, повышение эффективности работы Собрания .... Депутаты, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Собрании, входят в депутатские объединения - фракции Собрания».

До избрания в 1990г. Ленсовета 21-го созыва никаких фракций в органах власти не существовало, поскольку в СССР действовала только одна партия – КПСС.

### 1. Начало формирования политической структуры Парламента Санкт-Петербурга связано с деятельностью Ленинградского-Петербургского городского совета 21 созыва (1990-1993гг.)<sup>3</sup>.

#### *Создание фракций депутатских групп в 1990 г.*

Вскоре после открытия первой сессии Ленсовета выяснилось, что активных депутатов, действительно намеренных работать в Совете, не более половины из избранных: около 180 человек. Из них примерно две трети считают себя демократами и реформаторами, а одна треть ассоциируют себя с блоком коммунистов и национал-патриотов. Последние объединились в депутатские группы «Ленинград» (60 чел.) и «За возрождение Ленинграда» (34 чел.), (лидеры Ю. Севенард, В. Яшин и В. Сазонов), а демократы — в группы «На платформе Ленинградского Народного фронта (ЛНФ)», (М. Салье и С. Егоров) и «Конструктивный подход» (П. Филиппов и А. Карташев), составлявшие каждая примерно по 70 человек, и существенно меньшая по численности группа «Антикризис» (А. Ковалев, и Г. Лебедев). Было создано также несколько

<sup>1</sup> Доклад на Всероссийской научной конференции «Парламентаризм в России на современном этапе политического развития», СПб, 7 декабря 2012

<sup>2</sup> Положение о депутатских объединениях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Утверждено постановлением ЗС СПб от 08.02.95 №21

<sup>3</sup> При написании этого параграфа используются материалы главы «Деятельность Горсовета XXI», написанной автором, в книге Автобиография Петербургского горсовета. 2-ой том. – СПб: Издательство Александра Сазанова, 2011, с 105-108.

депутатских объединений центристской направленности, наиболее стабильным из которых оказалась Межпрофессиональная депутатская группа (С. Беляев и В. Перчик).

Что же представлял из себя Ленсовет в конце 1990 года в плане его политической структуры? К этому времени в нем осталось две организационно оформленные фракции, насчитывающие примерно по 60 человек и представлявшие два фланга политической оси: «демократы» - это фракция «На платформе ЛНФ» (лидеры фракции С. Н. Егоров и В. К. Смирнов) и «коммунисты» - фракция «Возрождение Ленинграда», включающая в себя преимущественно членов КПСС и КП РСФСР, а также нескольких беспартийных, входящих в движение «Отечество» или ему симпатизирующих (лидер фракции В. М. Сазонов). Остальные две трети депутатов оказались вне организационных рамок. Исключение составляли лишь 10 членов Демократической партии России (А. Б. Темкин) и небольшая объединенная фракция социал-демократов (А. Г. Голов), и членов Республиканской партии (В. А. Дроздов). Возникшие летом депутатские группы «Конструктивный подход» и «Антикризис»<sup>4</sup> оказались неустойчивыми и вскоре распались.

*1991 год: создание блока «Демократическая Россия»*

1991 год начался с драматических событий в Вильнюсе и других республиках Прибалтики, которые показали реальность угрозы реванша антидемократических сил.

Возникшее во время январских событий ощущение возможности конструктивной работы демократического Ленсовета привело многих депутатов-демократов к мысли о своем организационном оформлении. Депутаты Ленсовета, участвовавшие в событиях в Прибалтике, выступили с инициативой создания депутатского блока «Демократическая Россия» («ДР»), в который смогли бы войти как целые депутатские группы, так и отдельные депутаты. В течение февраля было проведено два собрания депутатов, были приняты Декларация и положение о блоке и избран его совет. В соответствии с Декларацией, основными задачами блока являлись: организация конструктивной работы Ленсовета и выработка согласованных решений, поддержка прогрессивных сил в Российском парламенте и председателя ВС РСФСР Б. Н. Ельцина; проведение коренной экономической реформы в Ленинграде; разработка предложений по реформе Советской власти, учитывающих практический опыт Ленсовета, а также содействие становлению демократического движения Ленинграда и партий демократической ориентации.

В состав блока «ДР» входили как отдельные депутаты, которых было большинство, так и депутатские фракции. Наиболее крупной была фракция «На платформе ЛНФ» около 60 человек, кроме нее в блок «ДР» входили также фракции Демократической партии России и объединенная фракция социал-демократов и республиканцев (обе примерно по 15 человек). Вскоре образовалась еще одна фракция демократической направленности фракция Свободной демократической партии (лидер — сопредседатель партии, депутат России и Ленсовета М. Е. Салье), насчитывающая также не более 15 депутатов. Из части независимых депутатов и некоторых членов группы «Конструктивный подход» и фракции «На платформе ЛНФ» была образована фракция «Март» (34 чел.), которая, оставаясь демократической, одновременно подчеркивала свой взвешенный подход к политическим проблемам, свое следование законам и прагматическим интересам города.

Прокоммунистические фракции к этому времени объединились в коалицию «За возрождение Ленинграда». Таким образом, к середине 1991 года сложилась более четкая структура горсовета с отчетливым делением демократического фланга на радикальную и умеренную, тяготеющую к центру, части.

Отметим, что имелись вопросы, а которым подавляющее большинство депутатов Ленсовета из всех фракций голосовали солидарно, например, в августе 1991 года депутаты осудили ГКЧП, в октябре 1991г. приняли первыми в стране положение, которое делало бюджетный процесс прозрачным, а бюджет – открытым.

---

<sup>4</sup> Лидеры группы «Антикризис» открыто признавали, что главной целью группы было проведение ее членов в руководящие органы Ленсовета. Задача была успешно выполнена, и группа распалась.

### *Фракции Петросовета в 1992–1993 годах*

Политическая структура городского Совета Санкт-Петербурга, сформировавшаяся к концу 1991 года, в основном сохранилась и в последующие два года деятельности этого органа власти. Следует упомянуть создание фракции «Новые либералы» (координатор Сергей Анатольевич Попов), собрания которой посещали председатель Петросовета А.Беляев, известный впоследствии А.Р.Кох.

Наиболее существенной новацией стало появление осенью 1992 года фракции Региональной партии центра (РПЦ – официально партия была зарегистрирована в марте 1993г.) и Региональной партии Санкт-Петербурга. Эти партии были созданы на базе депутатской фракции «Март», действовали в большинстве случаев солидарно и даже для большинства самих депутатов были фактически неразличимы.

Эти партии состояли фактически лишь из депутатов горсовета и их ближайших сподвижников и были, по сути, депутатскими клубами, объединявшими наиболее углубленных в депутатскую деятельность членов горсовета, видящих, в соответствии со своим названием, свою миссию в решении преимущественно региональных задач. В политическом плане члены фракции не сильно отстаивали какую-либо идеологию, стремились занимать центристскую позицию, и в конфликте ветвей российской власти 1992–1993 годов ориентировались на нормы действующего законодательства. Лидерами РПЦ были председатель комиссии по экологии Игорь Артемьев и председатель комитета по международным связям Дмитрий Ленков. Региональную партию Санкт-Петербурга возглавил один из создателей фракции «Март», первый председатель мандатной комиссии Ленсовета Александр Белкин.

Фракция «Март», а затем РПЦ и фракция «На платформе ЛНФ» фактически контролировали избранный в начале 1992 года малый Совет, интересы фракции «Март» руководстве Петросовета представлял заместитель председателя Совета Борис Моисеев. Эти две фракции, а также оппозиционеры из «Возрождения Ленинграда» оказались наиболее стабильными в Петросовете и сохраняли свои организационные структуры на всем протяжении его работы. Депутатский блок «ДР», включающий в себя как депутатов — членов фракций политических партий и движений, так и беспартийных депутатов, в обычных некризисных ситуациях оказался не очень эффективной формой организации депутатской деятельности. Нередко от имени блока «ДР» принимались решения, соответствующие позициям лишь фракции «народофронтовцев», составлявших большинство.

Межфракционная борьба в Демократической партии России между сторонниками все более склонявшегося к социал-популизму Н. Травкина и приверженцами либеральной линии фактически привела к распаду и единой фракции ДПР. Относительно более стабильной оказалась фракция Свободной демократической партии.

Новое, и на этот раз, последнее возрождение «Демократической России», произошло в середине 1993 года в связи с обострением политического противостояния между двумя ветвями власти в России. Теперь уже это был не блок, а реальная фракция, объединявшая наиболее последовательных сторонников линии Президента России, поддерживающих его в конфликте с руководством Верховного совета РФ.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. С 1990г, когда были созданы 11 депутатских групп с размытой политической ориентацией, и до конца деятельности Совета политический ландшафт его существенно изменялся (см. таблицу 1), постоянными оставались лишь фракции ЛНФ и коммунистов («Ленинград», «Возрождение Ленинграда»). К концу 1993г. сформировались политические фракции, некоторые из которых стали впоследствии политическими партиями, а некоторые представляли уже оформившиеся политические партии (появились фракции СДПР, СвДПР, РПР, партия РПЦ переросла в партию Яблоко; фракция ЛНФ и блок Демократическая Россия переросли в партии Демократический выбор России, Возрождение Ленинграда было тесно связано с КПРФ). В Петросовете 21 созыва демократически ориентированных депутатов

было устойчивое большинство. Они договаривались по политическим вопросам «против» (против КПСС, против ГКЧП), но не могли договориться по политическим вопросам «за» (принимать или нет Устав города, за Ельцина или за Верховный Совет). Тем не менее, фракции Ленсовета-Петросвета – 21 являли собой первый пример реально действующей политической структуры, элементы которой различались идеологическими установками, в представительном органе государственной власти.

Таблица 1. Политическая структура Ленсовета-Петросвета - 21

Период	Наиболее влиятельные депутатские группы и фракции		
	«Демократы – правые»	«Демократы – центр»	«Коммунисты, патриоты – левые»
1990	«На платформе ЛНФ»,	«Конструктивный подход», «Антикризис», «Межпрофессиональная депутатская группа»,	«Ленинград», «За возрождение Ленинграда»
1990-1991	«На платформе ЛНФ»		«За возрождение Ленинграда», «Отечество»
1991-1992	«На платформе ЛНФ», ДПР, СвДПР, «Демократическая Россия»	«Март»	«Возрождение Ленинграда»
1992-1993	«На платформе ЛНФ», «Демократическая Россия»	«Март»	«Возрождение Ленинграда»
1993	«На платформе ЛНФ», «Демократическая Россия», СвДПР	РПЦ	«Возрождение Ленинграда»

## 2. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 1-го созыва (1994 – 1997гг.).

Необходимо отметить, что с декабря 1993г., когда был распущен Ленсовет-Петросвет 21 созыва и до конца 1994г. никакой представительной власти в городе не было вообще, т.е. не было никаких фракций. Исполнительную власть в городе осуществляла мэрия во главе с мэром А.А.Собчаком, функции представительной власти и местного самоуправления были возложены на городскую администрацию и глав районных администраций, назначенных мэром. Партийная жизнь также протекала довольно вяло, так что будущим депутатам предстояло начинать с нуля. После избрания органа в конце 1994г.<sup>5</sup> с самого начала образуются фракции: «Мариинская» (руководитель – С.Б.Тарасов), объединение «Любимый город» (руководитель М.Амосов), «Балтийская» (руководитель С.Миронов).

«Любимый город» представлял собой коалицию из членов РПЦ (в большинстве своем депутатов Ленсовета-Петросвета - 21) и членов ДПР. В ЗС попали в основном члены РПЦ.

Затем в процессе работы ЗС 1-го созыва были сформированы фракции «Гражданская», «Патриоты Петербурга» (руководитель - В.Новоселов), «Центр», «Созидание» (М.Пирогов, А.Кривенченко, А.Левашев, С.Андреев), «Наш дом - Россия», «Законность», «Коммунисты Ленинграда», «Реформа» (Н.Евдокимова, Л.Романков)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Первый этап выборов 20 марта 1994г. не позволил сформировать городской орган представительной власти из-за низкой явки избирателей. Второй этап 20 ноября 1994г. проходил по измененным правилам, когда для признания выборов состоявшимися кворума не требовалось.

<sup>6</sup> При перечислении фракций ЗС 1-го, 2-го и 3-го созывов и их руководителей использовались материалы статьи Артюшин С. М. Политические коалиции: проблемы теории и региональной практики // Известия РГПУ им. А.И. Герцена 2006 №22, а также материалы депутата ЗС 5-го созыва Б.Л.Вишневого, любезно предоставленные автору.

Политическая ориентация фракций весь период работы ЗС была крайне слабая (о чем свидетельствуют их названия, почти никак не связанные с названиями политических партий того времени), как результат: фракции распадаются, объединяются, депутаты переходят из фракции во фракцию без каких-либо последствий для себя. Основным мотивом нахождения во фракции большинства депутатов являлись личные интересы (близость к начальству, возможность решать проблемы своего бизнеса и др.).

Очень трудно провести классификацию фракций по идеологическому принципу, очень неоднозначно их разбивать на «правые – левые». К фракциям, придерживающимся коммунистической идеологии и связанным с КПРФ относится фракция «Коммунисты Ленинграда» (руководитель – С.Житков). Фракция «Любимый город», сформированная из депутатов объединения того же названия была тесно связана с РПЦ, а с 1995г. с партией Яблоко, куда РПЦ вошла в качестве учредителя. Демократических принципов придерживались депутаты фракций «Созидание», «Реформы», «Гражданская». В начале деятельности ЗС 1-го созыва незначительное, но все-таки большинство принадлежало депутатам с более или менее демократической ориентацией, однако, в дальнейшем, у демократической части остался только блокирующий пакет (17 человек).

Трудно также разделить фракции на те, которые поддерживали администрацию, и на те, которые оппонировали ей. Депутаты фракции «Патриоты Петербурга» постоянно поддерживали все предложения руководителей городской администрации. Фракция «Любимый город» вначале была в оппозиции к мэру А.Собчаку. В 1996г. Партия РПЦ-Яблоко заключила соглашение с кандидатом в губернаторы В.Яковлевым. После его избрания фракция поддерживала губернатора, он, в свою очередь, в соответствии с соглашением пригласил несколько человек на работу в администрацию (так И.Артемьев стал вице-губернатором, председателем комитета по бюджету и финансам в Правительстве города, А.Чумак стал председателем комитета по транспорту и др.). В 1997г. В.Яковлев не выполнил соглашение: не возвратил районное самоуправление, привлекал в администрацию людей, связанных с криминалом и др., и члены партии ушли из администрации, а депутаты фракции перешли в оппозицию к губернатору.

По мере деятельности ЗС депутатов из других фракций, поддерживающих администрацию и губернатора (будем называть их «управленцами», в отличие от «демократов») становилось все больше и больше.

Союзы и коалиции фракций были крайне непрочными, недолговечными и возникали лишь при решении кадровых вопросов, после чего распадались. В качестве примера можно привести процесс избрания председателя ЗС. В начале наиболее проходной считалась кандидатура В.Щербакова (поддерживала фракция «Любимый город») – бывшего первого заместителя председателя Ленсовета – 21 в бытность председателем А.Собчака, бывшего вице-мэра в его правительстве). Кроме него кандидатами были выдвинуты С.Миронов (поддерживала фракция «Балтийская»), В.Новоселов (поддерживала фракция «Патриоты Петербурга»). Ни одна кандидатура не набрала необходимого числа голосов. Пришлось договариваться, в результате председателем был избран Ю.Кравцов, которого поддержали фракции «Любимый город», «Мариинская», «Гражданская». Для выборов председателя фракциям пришлось пойти на пакетное голосование по кандидатурам председателя и его заместителей, только так можно было рассчитывать на нужное число голосов (заместителями избраны С.М.Миронов и В.С.Новоселов).

Интересно привести пример вмешательства федеральных структур в деятельность ЗС, побудивший фракции в какой-то степени принимать политическое решение. Речь идет о дате выборов губернатора в 1996г. Депутаты приняли решение о дате выборов (осень 1996г.), которая не устраивала действующего мэра А.Собчака, желавшего провести выборы раньше. Вышло постановление президента, явно не без соответствующей просьбы мэра, в котором содержались рекомендации перенести дату выборов на май (в Москве у Собчака в тот конкретный момент было больше влиятельных союзников, чем у Яковлева).

Сначала большинство депутатов высказалось против. Это были фракции – «Любимый город», «Коммунисты Ленинграда», «Созидание», некоторые депутаты из фракции «Реформа». Главная их претензия – вмешательство федеральных властей в работу ЗС. Затем, стремясь выполнить указание Москвы, заместитель председателя С.Миронов с нарушением созвал заседание и продавил нужное решение.

Основное достижение ЗС 1-го созыва – принятие Устава города в 1998г. (за это проголосовали 34 депутата из всех фракций).

Характеризуя политическую структуру ЗС 1-го созыва можно сказать, что она была аморфной и неустойчивой, во многом напоминая политическую структуру России того времени (огромное число маленьких слабых партий без определенной идеологии).

### 3. Законодательное Собрание 2-го созыва 1998 - 2002гг.

Избирательная кампания по выборам ЗС 2-го созыва характеризовалась резким противостоянием губернатора и оппозиции (партия «Яблоко»). Губернатор В.Яковлев сформировал т.н. «Петербургский список», в который вошли кандидаты из блока «Петербургские районы», «Блока Юрия Болдырева»<sup>7</sup> и из списка КПРФ, и за который он агитировал голосовать. В блоке «Петербургские районы», присутствовали кандидаты, связанные с криминалитетом, «Блок Юрия Болдырева» собрал слишком много совершенно разных людей от демократов и людей с неопределенной политической ориентацией до бизнесменов с сомнительной репутацией, единственным мотивом вхождения в блок которых было избрание депутатом ЗС. Основным своим конкурентом и губернатор, и Ю.Ю.Болдырев называли кандидатов из партии Яблоко. Итак, в то время против Яблока объединились власть, криминалитет и Ю.Болдырев. В ходе избирательной кампании впервые в России были в таком масштабе использованы грязные избирательные технологии.

«Петербургский список» (список губернатора) победил: в ЗС прошло наибольшее число кандидатов из данного списка (28 человек), при этом из «Блока Юрия Болдырева» депутатами стали 12 человек, из которых 4 входили в список губернатора. От «Яблока» прошло 8 человек.

В начале работы ЗС из депутатов «Петербургского списка» были образованы: фракция «Блок Юрия Болдырева», фракция «Петербургские районы», фракция «Народовластие». Также сразу была образована фракция Яблоко.

Во фракцию «Народовластие» (координатор – К.Севернад) вошли депутаты из списка КПРФ. Фракция «Народовластие» просуществовала недолго: была зарегистрирована в начале января 1999г., а распалась в конце апреля того же 1999г.

Фракция «Петербургские районы» (руководитель – В.Новоселов) зарегистрирована в начале января 1999г., а распалась также в конце апреля 1999г.

По поводу распада фракций «Петербургские районы» и «Народовластие» необходимо сказать следующее. Второй созыв ЗС известен тем, что полтора года не мог выбрать спикера (заседания ЗС вели избираемые ведущие). Ни одна из фракций не имела преимуществ в Собрании, и ни один кандидат не мог получить перевеса голосов. Фракции «Петербургские районы» и «Народовластие», объединенные в блок «Петербургские районы», составленные, в основном, из депутатов из списка губернатора распались, но вместо них была создана новая фракция — «Наш город» (руководитель – С.Тарасов). Сделано это было для того, чтобы спикером был избран человек губернатора, в конце концов, избрали С.Б.Тарасова, входившего в «Петербургский список», т.е. в какой-то мере, человека губернатора. Избрание председателя и его заместителей напоминало не столько пакетное соглашение (председатель С.Тарасов – «Наш город», заместитель – С.Миронов (руководитель фракции «Законность»), председатель бюджетного комитета С.Никешин –

---

<sup>7</sup> Ю.Ю.Болдырев – один из основателей избирательного объединения Яблоко, от этого объединения был избран в Совет Федерации, стал главой Контрольного управления в администрации Президента РФ. В 1995г. вышел из Яблока и стал резко критиковать его.

«Промышленная», председатель комитета по законодательству – В.Калинин – «Яблоко»), сколько сделку, а точнее сговор руководителей фракций.

Фракция «Блок Юрия Болдырева» (руководитель А.Кривенченко), как и ожидалось, оказалась крайне непрочной. Уже на первом заседании из нее вышел В.Снятков, довольно быстро ее покинули демократы Л.Романков, М.Толстой, М.Бродский (в качестве основной причины, они указывали вступление Ю.Ю.Болдырева в альянс с «Конгрессом русских общин», возглавляемый Рогозиным – национально-патриотическим объединением). Вскоре фракцию покинули также депутаты В.Евтухов, И.Михайлов, И.Матвеев, П.Солтан (некоторые из них объясняли свой поступок авторитарным стилем руководства Ю.Ю.Болдырева). После выхода из фракции О.Сергеева 4 октября 2000г. фракция прекратила свое существование<sup>8</sup>.

Фракция «Центр» (руководитель – Ю.Гладков) была, наверное, самой недолговечной: зарегистрирована 6 января 1999г., а распалась уже 10 марта 1999г.

Фракция «Яблоко» (руководитель – М.Амосов) оказалась самой стабильной, что не очень удивительно, поскольку в то время она являлась фракцией единомышленников, состоящих в одной партии. Фракция существовала с января 1999г. до августа 2002г.

В дальнейшем в период 2000 - середина 2002г. фракции, блоки, объединения продолжали образовываться и распадаться. Депутатское объединение «Петербургские районы», зарегистрированное в феврале 2000г., распалось в конце декабря того же 2000г. В июне 2000г. распалась фракция «Наш город». В сентябре 2000г. «Фракция разумного компромисса» (руководители – А.Крамарев и В.Тюльпанов) - была перерегистрирована как фракция «Единство. Санкт-Петербург». В начале ноября 2000г. распалась фракция «Содружество», а в середине декабря - фракция «Промышленная». В ноябре образовалась фракция СПС (координатор - М.Бродский). За три с половиной года в ЗС возникло 19 фракций, из которых более половины -11 - впоследствии исчезли<sup>9</sup>.

Депутаты ЗС 2-го созыва меняли фракции, как перчатки: большинство из них не задерживались в одной фракции более полугода. По 5 раз сменили фракции депутаты И. Михайлов, В. Ягья и В. Белозерских, по 4 раза - В. Гольман, В. Еременко, С. Житков, С. Зыбин, С. Никешин и И. Риммер<sup>10</sup>.

Можно сделать вывод, что до середины 2000г. фракции ЗС 2-го созыва представляли собой не политическую структуру органа власти, а инструмент реализации личных (карьерных, экономических, реже политических) интересов отдельных депутатов, т.е., никак не соответствовали своему назначению.

В 2002г. ситуация начинает меняться. В 2000г. президентом избран В.В.Путин, к 2002г. в стране начал складываться моноцентрический политический режим с центром принятия решений в президентской администрации и с преобладающей партией власти «Единая Россия» (ЕР). В ЗС появились объединения «Единство. Санкт-Петербург» (координаторы С.Тарасов, К.Серов), блок «СПС – Яблоко», состоящий из фракций СПС и «Яблоко», фракция «Невский диалог» (координатор А.Кривенченко). Объединение «Единство. Санкт-Петербург» довольно быстро распалось на фракции «Единая Россия» (руководитель - К.Сухенко) и «Единство - Народная партия» (руководитель – В.Тюльпанов)<sup>11</sup>. Деятельность этих фракций уже можно связать с деятельностью соответствующих политических партий. Абсолютного большинства голосов не было ни у кого, но обе «половины» («демократы» в широком смысле, оппонировавшие губернатору, и «управленцы» в широком смысле, поддерживающие его) обладали блокирующим

<sup>8</sup> Артюшин С. М. Политические коалиции: проблемы теории и региональной практики // Известия РГПУ им. А.И. Герцена 2006 №22 URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-koalitsii-problemy-teorii-i-regionalnoy-praktiki> (дата обращения: 05.02.2013).

<sup>9</sup> Там же

<sup>10</sup> Там же

<sup>11</sup> Материалы Б.Л.Вишневого, любезно предоставленные автору.

пакетом. Депутатам для принятия решений приходилось договариваться. В ЗС 2-го созыва в конце его работы реализовался известный сценарий «борьбы по правилам».

Примером достижений ЗС 2-го созыва может служить Закон Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», принятый подавляющим большинством депутатов из всех фракций.

Примером вмешательства федеральных структур в политическую жизнь города можно назвать ситуацию с решением вопроса о возможности переизбрания губернатора В.Яковлева на 3-ий срок. В середине сентября 2002г. в Уставной суд города был направлен запрос депутатов МО «Полюстрово» с просьбой разъяснить: на первый или на второй срок в мае 2000 избран губернатор В.Яковлев, и имеет ли он право выставлять свою кандидатуру на очередных губернаторских выборах? В ночь с 1 на 2 октября Уставной суд принял решение, согласно которому В.Яковлев в мае 2000г. был избран на 2-ой срок, и не может быть избран на третий срок в 2003г.

1 октября 2002г. от имени почетных граждан Санкт-Петербурга в ЗС был внесен законопроект об отмене ограничения сроков пребывания на посту губернатора. Депутаты даже не внесли этот вопрос в повестку дня: они дважды голосовали по этому поводу: первый раз, за внесение – 18 депутатов, против – 6, второй раз, за внесение – 17, против – 8 (для принятия изменений в Устав необходимо 34 голоса, а в зале заседаний присутствовало только 25 депутатов). Т.о., закон не только не был принят, но даже не обсуждался. Как известно, на губернаторских выборах 2003г. победила В.Матвиенко, а Яковлев участия не принимал. Причинами такого «неоднозначного» поведения депутатов стало давление Кремля. Президентом уже почти 2 года являлся В.Путин, во главе Совета Федерации находился в то время его ставленник бывший вице-спикер ЗС С.Миронов. Оба оказывают существенное влияние на фракции и отдельных депутатов ЗС (В.Путин на фракцию «Единая Россия», на блок «Единая Россия», С.Миронов – на фракции «Невский диалог», «Воля Петербурга»), оба они не являются друзьями В.Яковлева<sup>12</sup> и не желают его переизбрания, и, кроме всего прочего, избрание на 3-ий срок противоречит Уставу города. В результате сторонников действующего губернатора по данному вопросу оказывается меньше, чем сторонников федеральных властей.

Таблица 2. Политическая структура ЗС-2

Период	Наиболее влиятельные депутатские блоки и фракции
1999	«Центр», «Промышленная», «Блок Юрия Болдырева», «Народовластие», блок «Петербургские районы»
1999-2001	«Наш город», «Городские районы», «Единство. Санкт-петербург», «Центр», блок «Петербургские районы», «Фракция разумного компромисса», «300-летие города», блок «Яблоко-Законность», «Яблоко», «Законность», «Союз правых сил», «Содружество»
2001-2002	«Союз», «Городские районы», «300-летие города», «Невский диалог», «Единство-Народная партия», блок «СПС-Яблоко», «СПС», «Яблоко», «Единая Россия», «Воля Петербурга», «Народовластие», блок «Единая Россия», блок «Согласие».

Подводя итог теме ЗС 2-го созыва, касаясь его политической структуры, можно выделить два периода: до 2002г. и после. До 2002г. мы видим настоящий хаос вместо политической структуры (инерция последних лет правления Б.Ельцина). С 2002г. начинает проявляться политическая структура, воспроизводящая партийную структуру в стране. За весь период деятельности ЗС 2-го созыва его фракции можно разделить на

<sup>12</sup> Во время избирательной кампании 1996г. В.Путин руководил избирательным штабом А.Собчака, который проиграл В.Яковлеву. В.Миронов был заместителем избирательного штаба В.Путина на президентских выборах 2000г.



поддерживающих администрацию (губернатора) – «управленцев» и на оппозицию администрации (губернатору).

#### 4. Законодательное Собрание 3-го созыва 2002 – 2007гг.

В первый год работы ЗС 3-го созыва сформировано множество фракций (см. таблицу 3). Отметим, что наибольшее число депутатов вошло во фракцию «Единая Россия» - 10 человек. Уже в январе 2003г. начался торг между фракциями по поводу избрания председателя. Главными конкурентами были председатель ЗС 2-го созыва С.Тарасов и его заместитель В.Тюльпанов. Тарасова поддерживали сторонники губернатора, депутаты фракций «Наш город», «Городские районы», «Единый Петербург», ориентировавшиеся на городскую власть. Тюльпанова поддерживали фракции, в большей степени связанные с федеральными структурами (фракция «Единая Россия»), а также депутаты недовольные руководством С.Тарасова из фракций «Яблоко» (руководитель – М.Амосов), «Спортивная Россия» (руководитель – Д.Волчек), КПРФ-НПСР (руководитель – О.Корякин). Выиграл В.Тюльпанов, можно сказать, что федеральный ресурс оказался сильнее регионального.

К 2004г. фракционная «вольница» заканчивается. В этом году впервые в ЗС образованы фракции, каждая из которых связана с деятельностью определенной политической партии или партий. Сформированы следующие фракции: «Единая Россия» - 22 человека; «Демократическая» – 5 человека (из оставшихся депутатов фракций СПС и «Яблоко»); «Партия Жизни» - 6 человек (впоследствии сменившая название на «Справедливая Россия»); «Родина» – 7 человек; ЛДПР (на основе «Спортивной России») – 5 человек, «Народно-патриотическая» (на основе КПРФ-НПСР) - 5 человек. Отчетливо видно большинство фракции, представляющей партию власти. Во фракцию ЕР перешли многие депутаты из большинства других фракций, и к концу 2006г. в ЗС 3-го созыва остались лишь фракции ЕР (24 человека из 48 депутатов), ЛДПР, «Родина» и «Справедливая Россия»<sup>13</sup>.

Губернатор В.Матвиенко (с 2003г.) начинает опираться на ЗС и проводить через него практически без сопротивления все решения. В оппозиции к партии власти остались только депутаты фракции «Справедливая Россия» - налицо полное преобладание «управленцев».

В 2005 году был принят Генеральный план Санкт-Петербурга.

Продолжается ревизия законов, принятых в то время, когда была велика доля демократически настроенных депутатов.

Таблица 3. Политическая структура ЗС-3

Период	Наиболее влиятельные депутатские блоки и фракции
2003	«Единая Россия», КПРФ-НПСР, «Яблоко», СПС, «Спортивная Россия», «Воля Петербурга», «Наш город», «Городские районы», «Единый Петербург»
2004-2007	«Единая Россия», «Народно-патриотическая», «Демократическая», ЛДПР, «Родина», «Партия Жизни», «Справедливая Россия».

#### 5. Законодательное Собрание 4-го созыва 2007 – 2011гг.

ЗС 4-го созыва сформировало систему фракций уже напрямую связанную с соответствующими политическими партиями.

Одним из первых Санкт-Петербург ввел у себя пропорциональную систему выборов. Депутаты ЗС 3-го созыва в конце срока своей работы приняли закон «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Согласно таким изменениям в состав ЗС избираются 50 депутатов по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями. Список кандидатов делится на общегородскую и территориальные части. В составе общегородской части списка может

<sup>13</sup> Материалы Б.Л.Вишневого, любезно предоставленные автору.

быть указано не более 3 кандидатов, территориальной части – не более 50 кандидатов, причем по каждой территории может быть указан только один кандидат. Отметим, что так (партийный список и территориальные округа) депутаты региональных legislatures не избираются больше нигде в России.

Все депутаты ЗС 4-го созыва были избраны 11 марта 2007 года в ходе однотуровых выборов по партийным спискам. По итогам голосования в городском парламенте представлены фракции следующих политических партий: «Единая Россия» (23 депутата), «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» (13), КПРФ (9) и ЛДПР (5). Политическая структура ЗС в точности повторяла структуру Государственной Думы, и так же, как Государственная Дума ЗС 4-го созыва перестало быть местом для дискуссий. Депутаты практически без обсуждения штампуют решения, предлагаемые Правительством (к этому времени В.Матвиенко стала членом партии «Единая Россия» и вошла в ее политсовет). Фракции ЕР, КПРФ, ЛДПР составляют квалифицированное большинство и голосуют солидарно по важнейшим вопросам. Депутаты практически прекратили законотворческую деятельность.

В 2010г. принимается поправка к Положению о депутатских группах, согласно которой, состав фракций формируется автоматически по результатам выборов. Переходить из фракции во фракцию после поправок в федеральное законодательство стало невозможно, система стала стабильной и очень быстро превратилась в окостеневшее образование по одобрению предложений и принятию решений исполнительной власти.

#### 6. Законодательное Собрание 5 созыва (4 декабря 2011 – настоящее время).

Ситуация снова поменялась: в ЗС вновь после 4-летнего перерыва<sup>14</sup> появилась фракция «Яблоко» (6 человек), возросла численность фракции «Справедливая Россия» (12 человек). У фракций ЕР (20), КПРФ (7) и ЛДПР (5) осталось большинство, но исчезло квалифицированное большинство. Политическая жизнь в ЗС 5-го созыва вновь активизируется. Об этом свидетельствуют: фактический переход из фракции СР во фракцию ЕР одного из депутатов; исключение из партии «Яблоко» 3-х членов фракции, исключение из партии КПРФ депутата соответствующей фракции, обсуждение и голосование по бюджету города на 2013-2015 годы, обсуждение и голосование, мягко говоря, странных инициатив депутата ЕР В.Милонова. Петербургский Парламент вновь становится местом для дискуссий, местом, где обсуждаются политические и городские проблемы, где есть фракция партии власти – ЕР, есть фракции партий, голосующих солидарно с ЕР – ЛДПР, есть фракция, которая в одних случаях голосует солидарно с партией власти, в других – с оппозицией – КПРФ, и, наконец, есть реальная оппозиция партии власти – фракции «Яблоко» и СР.

#### 7. «Коллективная поправка депутатов»: роль фракций.

Интересно проследить соотношение идеологических (фракционных) и личных мотивов депутатов на примере «коллективной поправки депутатов» в бюджет города.

В 1996 году депутаты ЗС 1-го созыва предложили в бюджете города на 1996 год предусмотреть суммы, которые следует направлять на решение местных вопросов, поскольку в городе нет органов местного самоуправления, и вопросы местного значения решаются не так эффективно, как раньше. Предлагалось 2% бюджета города разделить на 50 равных частей (по силу депутатов) и разрешить распоряжаться этой суммой каждому депутату самостоятельно (предполагалось, что на нужды своего округа). Так в бюджете города появились «резервные» депутатские фонды. Практически все депутаты из всех фракций с восторгом поддержали эту инициативу и включили в закон о бюджете на 1996г. отдельным приложением «резервные» депутатские фонды. Очень выигрышно петься о населении (за счет городского бюджета), особенно перед выборами. Данная

---

<sup>14</sup> На выборы ЗС 4-го созыва партия «Яблоко» не была допущена.

норма противоречила законодательству, противоречила принципу разделения властей, открывала широкие возможности депутатам для коррупции. Мэр А.Собчак первоначально был против «резервных» фондов (он все-таки юрист), но дело двигалось к выборам губернатора, где он был одним из кандидатов, при подготовке и проведении этих выборов он не хотел ссориться с депутатами, которые могли не принять бюджет, а в бюджете, в т.ч., содержались расходы на избирательную кампанию, и подписал закон. Мы видим типичный пример коррупционной сделки, когда одно должностное лицо соглашается за некоторое вознаграждение (в данном случае – неучастие депутатов в критике мэра) покрывает незаконные действия группы лиц (в данном случае – депутатов ЗС).

В дальнейшем администрация использовала «коллективную поправку» (так с 1998г. стали называться резервные депутатские фонды) для давления на депутатов. Им предлагалось бесконтрольно расходовать 2% городского бюджета в обмен на голосование практически без обсуждения за остальные 98%. В случае, если депутаты не вполне поддерживали предложения администрации, бюджет с «коллективной поправкой» не подписывался, на него накладывалось вето и пр. Интересно проследить за действиями отдельных депутатов разных фракций по отношению к «коллективной поправке». Первоначально подавляющее большинство депутатов ЗС 1-го созыва поддержало «резервные фонды». Так продолжалось все время, вплоть до сегодняшнего дня: сегодня депутаты никак не хотят отказываться от поправки бюджетно-финансового комитета ЗС (современное название «коллективной поправки»). Имеются, однако, отклонения от поведения большинства депутатов и, как было сказано, не всегда руководители города благоволили к «коллективной поправке».

Во время выборов 1998 года несколько фракций выступили против резервных фондов. Однако за принятие соответствующего закона проголосовали только три депутата. В ЗС 2-го созыва аналогичный закон был вновь предложен к рассмотрению. Но и он 5 мая 1999г. года был отклонен.

Некоторые депутаты передавали средства «коллективной поправки» в администрации своих районов, где эти деньги расходовались коллегиальным решением. Так в 2002г. депутаты М.Амосов (фракция Яблоко), П.Солтан, В.Селиванов, З.Заушникова (фракция – Воля Петербурга) передали средства в администрацию Калининского района для помощи жителям.

В 2001г. губернатор впервые прекратил финансировать «коллективную поправку». Действиями администрации и ее руководителя возмущались практически все депутаты, в том числе из фракций, выступавших против поправки (Яблоко, СПС и др.), депутаты обращались к своим избирателям, с призывами способствовать разблокированию поправки, для решения их проблем.

В 2002г. за принятие закона города «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга» в прежней редакции с «пакетной поправкой» проголосовали 35 депутатов, 2 – против, 2 – воздержались. В четвертый раз депутаты принимают закон, дающий им право распоряжаться 2% бюджета, губернатор возвращает его без подписания, депутаты преодолевают вето губернатора, суд объявляет нормы закона недействующими, депутаты меняют резервные фонды на коллективные поправки, коллективные поправки на пакетные поправки, при этом за соответствующие решения голосуют большинство депутатов из всех фракций.

Губернатор Яковлев заявил, что не станет подписывать бюджет на 2003-й год, если там будут «коллективные поправки». Реакция депутатов ЗС удивительна: бюджетно-финансовый комитет ЗС вынес заключение: в обновленном варианте бюджета никаких «видовых признаков» коллективной поправки нет.

В ЗС 4-го созыва «коллективная поправка» стала использоваться как механизм поощрения депутатов фракции «Единая Россия» (ЕР): вообще, сумма средств, выделяемых на каждого депутата, зависит от его фракционной принадлежности. Например, в бюджете на 2009г. средняя сумма на каждого депутата равна примерно 120

млн рублей, при этом представители фракции «Справедливая Россия» (СР) смогут получить около 110 млн рублей, несколько меньше - депутаты фракции ЛДПР, депутатам от КПРФ предложили по 68 млн рублей, единороссы получают право распоряжаться средствами в объеме 138 млн рублей каждый.

Наконец в ЗС 5-го созыва, ныне действующего, «коллективная поправка» стала инструментом давления и наказания строптивых депутатов из оппозиционных фракций. Так из поправки бюджетно-финансового комитета, внесенной к принятию бюджета на 2013г. во втором чтении, исчезли предложения депутатов от фракции Яблоко, поскольку фракция голосовала против принятия бюджета в первом чтении.

В настоящее время законных оснований для «коллективной поправки» нет, но депутаты продолжают расходовать 2% бюджета города (против – только фракция Яблоко и частично – фракция СР и некоторые депутаты из фракции КПРФ, однако, существенное большинство: фракции ЕР и ЛДПР и некоторые «неустойчивые» депутаты – за).

Если рассмотреть соотношение идеологических (ценности) и личных (интересы) мотивов депутатов, то ясно видно преобладание личных интересов: интересы (главным образом материальные и карьерные) превалируют над провозглашаемыми ценностями (честность, открытость, борьба с коррупцией) весь период деятельности Законодательного Собрания у большинства депутатов и большинства фракций – полное торжество теории рационального выбора.

*Приложение.*

#### **Коллективная поправка депутатов<sup>15</sup>.**

В октябре 2003г. указами Президента РФ были распущены местные органы власти в России и в Петербурге<sup>16</sup>. Районы города остались без местных бюджетов. Как следствие, сокращение возможностей у районных администраций после 2003г. решать местные вопросы по сравнению с ситуацией, когда работали районные в городе советы.

Депутаты ЗС 1-го созыва приступили к работе в самом конце 1994г. В начале 1996г. депутаты рассматривали закон о бюджете на 1996г. и внесли предложение о выделении суммы, равной 2% доходов городского бюджета, предложили далее разделить ее на 50 равных частей (по числу депутатов) и предоставить им (депутатам) право единолично и бесконтрольно расходовать эти средства. Предполагалось, что депутаты будут тратить их на решение местных вопросов своего округа. В марте 1996г. ЗС реализует предложения депутатов: принимает постановления, согласно которым в бюджете города на 1996г. появляется Приложение №25 «Распределение средств резервного фонда бюджета Санкт-Петербурга». Данное положение противоречит, по крайней мере, 2-м основополагающим принципам. Депутаты самостоятельно расходуют средства бюджета не на обеспечение своей деятельности, а на решение иных вопросов, т.е. вторгаются в сферу исполнительной власти, что противоречит принципу разделения властей. Депутаты расходуют средства бюджета единолично, что противоречит принципу коллегиальности в работе представительных органов власти, ну и кроме всего прочего, нормы нового закона открывали широчайшие возможности для коррупции среди депутатов. Интересно, что мэр-юрист А.Собчак подписал закон о бюджете с данным приложением.

Еще депутаты Ленсовета-Петросовета 21-го созыва в 1991г. приняли постановление об открытости городского бюджета. Первый в истории закон Санкт-Петербурга, принятый в 1995г., также утверждает открытость бюджета, т.о., бюджет города на 1996г. вместе с 25-м приложением стал достоянием гласности. Реакция последовала незамедлительно в виде судебных исков 1997-1998гг. с требованием отменить нормы закона, регулирующие

<sup>15</sup> При написании истории коллективной депутатской поправки до 2000г. использованы материалы статьи О.Л.Покровской «Резервные фонды депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – благо для округа или источник коррупции?» в кн: Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества/Под ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2000. с.162-175.

<sup>16</sup> Органы местного самоуправления вновь появились в Санкт-Петербурге только в 1998г.

«резервные депутатские фонды»<sup>17</sup>. Все иски были проиграны в судах, однако, заставили депутатов не так нагло и открыто нарушать основные принципы работы представительной власти. Они постарались узаконить свои действия. В 1998г. вносятся поправки в Устав Санкт-Петербурга и в закон «Об основах бюджетного процесса в Санкт-Петербурге».

В статью Устава №74 о бюджете города были внесены изменения о «резервных» фондах, дающие право каждому депутату распоряжаться 1/50 от 2% бюджета, путем внесения поправки в проект бюджета, принятый в первом чтении, при рассмотрении его во 2-м чтении.

Закон «Об основах бюджетного процесса в Санкт-Петербурге» был дополнен главой 2 – «Предложения депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга при составлении проекта бюджета Санкт-Петербурга» (статьи 5, 6, 7, 8, 9). Суть этих статей: первое - изменилось название: вместо резервных фондов депутатов теперь говорится о предложениях депутатов (о «коллективной поправке» - так ее стали называть). Ко второму чтению каждый депутат подает поправку о расходовании 1/50 от 2% бюджета, а затем общая поправка, состоящая из поправок депутатов, голосуется ЗС. Второе: внесены ограничения на направления распределения бюджетных средств, на количество статей бюджета, которые могут быть задействованы в поправке каждого депутата, поправки депутатов должны соответствовать бюджетной классификации и сопровождаться расчетами. Кроме этого, «коллективная поправка» теперь печаталась не в виде отдельного приложения, а включалась в основной текст бюджета, т.е., скрывалась от общественного контроля.

В 1999г. название «коллективная поправка» было заменено названием «пакетная поправка». Все это время депутаты бесконтрольно распоряжались 2% бюджета, вмешиваясь в компетенцию исполнительной власти, т.е., по сути, нарушали федеральное законодательство о разделении властей. Правда, что большая часть этой суммы расходовалась действительно на нужды округа, на решение местных вопросов<sup>18</sup>. Так действовало большинство депутатов. Однако имелись случаи, когда депутаты использовали деньги: а). для прямого финансирования организаций, в которых они имели или могли иметь какие-то личные интересы; б). для финансирования СМИ; в). для финансирования общественных организаций<sup>19</sup>. Очевидно, что такое использование бюджетных средств ведет к коррупции.

Далее уже городская прокуратура подала протест на несоответствие норм петербургских законов федеральным. В протесте прокурора (4 апреля 2001г.) говорится о противоречии главы 2 Закона «Об основах...» Бюджетному кодексу. По результатам протеста прошел суд. Решением суда от 10 октября 2001г. глава 2 объявлялась недействующей и не подлежащей применению, т.е. вроде бы «коллективная поправка» объявлялась вне закона. Но нет.

Законом Санкт-Петербурга от 12 июля 2002г. были внесены изменения в другой закон «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга». Со дня вступления в силу этого закона глава 2 Закона «Об основах...» объявлялась утратившей силу. Однако в статью 8 закона «О порядке внесения...» были внесен текст, по сути повторяющий нормы главы 2 Закона «Об основах...». Снова был протест прокурора, на то, что незаконно определять конкретные размеры сумм, снова было решение суда (от 12.11.2002), в результате поправками в апреле 2003г. конкретный размер сумм был убран, и статья 8 приобрела вид:

<sup>17</sup> Известность получил иск экс-депутата Ленсовета-21, адвоката А.А.Аникина. Он дошел до Верховного суда, но весной 1998г. получил отказ в удовлетворении своего иска.

<sup>18</sup> В 1998г. появились органы местного самоуправления в Петербурге, однако, из-за специфики системы местного самоуправления в городах федерального значения самые важные вопросы местного значения (ЖКХ, образование, здравоохранение, благоустройство, социальная сфера) они все равно не решали.

<sup>19</sup> О.Л.Покровская «Резервные фонды депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – благо для округа или источник коррупции?» в кн: Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества/Под ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2000. с.165

... «Бюджетный орган Собрания подает пакетную поправку к проекту закона Санкт-Петербурга о бюджете на следующий финансовый год, принятому в первом чтении (за основу). Пакетная поправка готовится бюджетным органом Собрания по предложению депутатов Собрания и представляет собой сводную таблицу вышеуказанных предложений. Предложения депутатов Собрания подлежат включению в пакетную поправку при условии их соответствия бюджетному законодательству».

Да, конечно, теперь не определяется размер суммы, которую распределяют депутаты, не определяется и доля каждого депутата, однако, по факту эта сумма продолжала составлять 2% бюджета, депутаты продолжали распоряжаться такими деньгами (каждый по 1/50), т.е. принцип разделения властей продолжал нарушаться

Внесли в какой-то мере свой вклад в дело о «коллективных поправках» и федеральные власти. В 2003г. В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появился п.15. ст.35. В том же году принимается поправка (п.9 ст.4) в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Тексты в обоих законах практически совпадают. В пункте 9 статьи 4, в частности, говорится «...управление и (или) распоряжение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами бюджета субъекта Российской Федерации в какой бы то ни было форме в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации не допускаются, за исключением средств на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) депутатов». Аналогичный текст, относящийся в представительному органу местного самоуправления и к бюджету муниципального образования содержится в п. 15 ст.35. Действительно, здесь говорится о запрете распоряжаться средствами бюджета в процессе его исполнения, а не в процессе принятия. Но все-таки можно предположить, что данные нормы появились, в том числе, для того, чтобы опыт «коллективных поправок» Санкт-Петербурга не распространился на другие регионы и муниципалитеты России

В 2004г., уже при губернаторе В.Матвиенко «коллективные поправки» приобрели иной вид и стали называться «адресными программами».

В июне 2005г. законом Санкт-Петербурга признается утратившим силу закон «Об основах бюджетного процесса в Санкт-Петербурге», в декабре принимается Закон «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге», который отменяет закон «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга». В июне 2007г. принят, а с 01.01.2008г. по настоящее время действует новый закон «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге». Теперь ни резервных фондов, ни коллективных и пакетных поправок, ни адресных программ депутатов в городском законодательстве нет.

Однако, депутаты продолжают бесконтрольно расходовать 2% городского бюджета. Сегодня это оформляется в виде поправки бюджетно-финансового комитета ЗС, которая формируется из предложений депутатов и предлагается от имени комитета к рассмотрению проекта бюджета во втором чтении. Интересно, что данная поправка используется, как инструмент давления на «строптивных» депутатов. Если кто-то не поддерживает важное для администрации решение (не голосует за закон о бюджете, например), то его предложения могут быть исключены из поправки комитета. Так как никаких протестов или вето со стороны губернатора не наблюдается, налицо тайный сговор депутатов и руководителей городской администрации.