

---

# Региональные политические системы в постсоветской России

*Владимир Нечаев*

---

## **ПОНЯТИЯ:**

**Дивергенция региональных политических режимов** — увеличение межрегиональных различий в способе организации политического процесса и осуществления политической власти.

**Институт** — формальное или неформальное «правило игры» в обществе, позволяющее снизить неопределённость и увеличить предсказуемость социального взаимодействия.

**Фрейм** — структура сознания, привлекаемая индивидом из памяти или культуры для восприятия и интерпретации неопределённых или незнакомых объектов, событий и ситуаций.

**Паттерн институционального решения** — тип реакции политического субъекта на необходимость принятия институционального решения. В значительной мере определяется фреймами, используемыми политическим субъектом для решения этой задачи.

«Федерализм есть территориальное выражение демократии». Для исследований федерализма в западной политической науке эта формула стала почти классической<sup>1</sup>. Она прочно связывает демократизацию авторитарного или тоталитарного политических режимов с децентрализацией системы государственного управления, постепенным разделением прав и полномочий между разными уровнями власти, развитием демократического участия, самоуправления и долевого правления. Российский случай посткоммунистического перехода заставляет усомниться, справедливо ли такое соотношение между федерализацией и демократизацией. Изучение отечественного варианта политической децентрализации, идущей под лозунгом построения «реального федерализма», поставило проблему дивергенции региональных политических режимов.

Выяснилось, что перераспределение прав и властных полномочий от Центра к регионам и введение процедур демократической легитимации региональных органов власти (прежде всего через их прямые выборы), как правило, не ведёт к формированию в регионе демократического политического режима. Разброс возникающих вариантов настолько широк, что, по образному выражению одного из российских политологов, в современной России можно найти всё, что угодно, — от парламентской республики до средневекового ханства. Это разнообразие поставило не толь-

ко теоретическую проблему («Почему децентрализация не ведёт к демократизации?»), но и политическую: в какой мере Центр, проводя региональную политику, в состоянии предвидеть её результаты?

### **Характеристики режимов и трансформации в регионе**

Проводившиеся до сих пор исследования уделяли внимание формально-институциональным характеристикам режимов (парламентская, президентская республики; пропорциональная, плюральная, мажоритарная избирательные системы и т. д.)<sup>2</sup>, способам легитимации власти (традиционная, харизматическая, рационально-легальная)<sup>3</sup>, характеру взаимодействия участников политического процесса (консенсусный, плюралистический, патронажный режим личной власти)<sup>4</sup> и политической культуре населения<sup>5</sup>. Каждый из этих подходов позволяет описать тот или иной аспект межрегиональных политических различий. Однако авторы, как правило, не связывают напрямую оснований, на которых строится типология региональных политических режимов, с динамикой процесса дивергенции. Можно охарактеризовать режим как парламентскую или президентскую республику, но это не объясняет, отчего в данном регионе предпочли одну институциональную аранжировку, тогда как в другом — совсем иную. Из этого следует, что *характеристики режима* не могут быть использованы для *характеристики процесса* трансформации. Между тем при исследовании дивергенции важен именно второй аспект.

Исключение составляет подход, изложенный в работе Владимира Гельмана, Сергея Рыженкова и Игоря Егорова<sup>6</sup>. Предложенные ими базовые характеристики региональных политических режимов в наиболее общем виде связаны с балансом сил основных участников внутрирегионального политического взаимодействия, а также с типом стратегий, которому те отдают предпочтение при выходе региональной политической системы из неопределённости, возникающей после крушения коммунистического строя. На каком-то этапе наличие одного доминирующего актора или нескольких конкурентов, как и выбранные ими силовые или договорные стратегии взаимодействия, институционализируются (формально или неформально), в результате чего складывается какой-то вариант относительно устойчивого регионального политического режима («победитель получает всё», «общество элит», «война по правилам»), либо закрепляется институциональная неопределённость («война всех против всех»). Концепция Гельмана, Рыженкова и Егорова остаётся пока наиболее разработанной теоретической моделью, описывающей процесс дивергенции.

В этой статье я попытаюсь, однако, показать, что баланс сил и тип избранных стратегий не всегда в достаточной мере объясняют институцио-

нальные характеристики возникающих региональных политических режимов. На мой взгляд, для понимания природы дивергенции важно иметь в виду ещё и возможность федерального Центра влиять на направление трансформации в регионе.

Далее я рассматриваю дивергенцию только в одном сравнительно узком аспекте: каким образом региональные основные законы (конституции и уставы), разработанные после принятия новой Конституции РФ (декабрь 1993), формировали баланс полномочий исполнительного и представительного органов власти. Подобное ограничение предмета исследования позволяет детальнее проанализировать роль, сыгранную отдельными факторами при выборе варианта институционального решения.

### **Год старта — 1993**

Как известно, октябрьские события 1993 года и новая конституция существенно изменили правовые и политические рамки, в которых функционировали региональные органы власти. Исчезла многоуровневая вертикаль Советов, формально обладавших всей полнотой государственной власти. Края и области получили статус субъектов Федерации, уравнивавший их де-юре с республиками. Предполагалось перейти к прямому избранию глав исполнительной власти в краях и областях и последовательнее провести в жизнь принцип функционального разделения властей. Что же касается конкретных черт системы разделения и взаимодействия властей на региональном уровне, то конституция открывала перед регионами широкий веер возможностей. Уточнить эти черты должны были основные законы субъектов Федерации. В 1993—1994 годах в абсолютном большинстве из них прошли выборы в представительные органы власти, которым предстояло заняться разработкой и принятием региональных уставов и конституций<sup>7</sup>. В любом случае именно для периода с конца 1993-го по 1997 год в большинстве российских регионов происходило интенсивное изменение институтов, задающих формальные «правила игры» в региональной политике. Формально их разрабатывали представительные органы, на деле же они складывались как равнодействующая сложного и противоречивого взаимодействия многих участников региональной политики, в первую очередь администраций и парламентов. Кроме того, в принятии институциональных решений порой участвовали общественно-политические организации, научные и экспертно-консультационные структуры, региональные СМИ, различные группы интересов, а в отдельных случаях и непосредственно население региона. Так складывались системы разделения властей, существенно отличавшиеся друг от друга. Впрочем, условно их можно разделить на две большие группы. Для одной из них был характерен относительно большой объём полномочий пар-

ламента (в частности, при контроле за исполнительной властью), для другой — явное преобладание исполнительной власти над законодательной.

Далее я подробно проанализирую четыре региональных случая разработки основных законов<sup>8</sup>. В двух из них (Республика Карелия, Псковская область) сформировались системы с относительно сильным и самостоятельным парламентом, а в двух других (Курская область, Астраханская область) закрепилась система с формально слабыми полномочиями легислатур. Затем я постараюсь в общих чертах сформулировать теоретическую модель, которая, на мой взгляд, позволяет полнее описать процесс дивергенции региональных политических систем в постсоветской России, нежели модель баланса сил и выбора стратегий. Это вынуждает переосмыслить роль и возможности Центра в ходе политической трансформации регионов.

## **Четыре варианта**

### **Курская область**

Конституция 1993 года закрепила за областью статус субъекта РФ (прежде она им не обладала), что давало ей право принять собственный Основной закон (Устав) и уточнить полномочия органов власти и местного самоуправления. С марта 1994-го (время избрания областной Думы) до декабря 1995 года над документом работала специальная комиссия, которую создал и возглавил глава областной администрации Василий Шутеев. В комиссию вошли члены Комитета областной Думы по законодательству, юристы администрации, начальник УВД, областной прокурор и другие чиновники. Кроме того, была образована рабочая группа из нескольких человек во главе с заместителем главы администрации. Помимо федеральной конституции она взяла за основу уже принятые к тому времени уставы Белгородской, Брянской, Воронежской и Орловской областей. Проект Устава, разработанный рабочей группой, обсудила вначале комиссия, а затем его опубликовали для «всенародного обсуждения». Всего поступили 122 предложения по улучшению этого документа, после рассмотрения которых в проект внесли 19 поправок. В таком виде Дума приняла Устав практически без обсуждения (большую часть её депутатов составляли чиновники областной и районных администраций, а также члены комиссии). Показательна процедура подготовки документа: важнейшее решение принял узкий круг членов специально созданного неконституционного органа; до поступления проекта в Думу все согласования шли за её пределами; разработка же проекта свелась к заимствованию и копированию готовых образцов.

### **Псковская область**

Здесь работа над Уставом началась ещё в первой половине 1993 года, то есть до разгона Верховного Совета и принятия новой Конституции РФ. Инициатором выступил глава администрации области Владислав Туманов,

предложивший разработать документ Исследовательскому центру частного права при Президенте РФ во главе с известным правоведом и политиком Сергеем Алексеевым. Во взаимодействии с юристами областной администрации они и подготовили первую версию областного Устава.

Однако после октябрьских событий и принятия федеральной конституции доделывать Устав пришлось в настолько изменившемся правовом поле, что проект фактически переработали заново. Из областной администрации работа над документом переместилась в Псковское областное собрание депутатов — новый региональный представительный и законодательный орган, избранный в начале 1994 года. Трое из 21 депутата были высококвалифицированными юристами (в частности, депутатом стал один из главных юристов администрации, готовивший там прежде проект Устава). Формально Устав готовила так называемая общая комиссия, в которую на паритетных началах вошли представители законодательной и исполнительной властей. Однако с перемещением профессионалов, способных разработать важнейший региональный правовой акт, из администрации в Собрание депутатов инициатива тоже перешла к законодателям. Основную роль сыграл Комитет Собрания депутатов по законодательству и местному самоуправлению во главе с бывшим начальником юридического отдела областного Совета народных депутатов Владимиром Шлюнько. Первоначальный «губернаторский» вариант был использован лишь в незначительной степени.

Работали над Уставом с марта по декабрь 1994 года. Поскольку Псковщина оказалась в числе первых областей, принявших свой Устав, разработчики могли ориентироваться только на Конституцию РФ и Закон РФ «Об областном Совете», принятый ещё Верховным Советом РФ.

За время подготовки Устава его проекты дважды публиковались для «всенародного обсуждения». Непосредственно перед первым чтением в Собрании депутатов проект вынесли на так называемые общественные слушания, в которых участвовали представители властных структур, партий и общественных организаций, а также учёные, журналисты. Всего при разработке Устава было рассмотрено более 200 предложений и поправок — в основном от администрации. Однако на пленарных заседаниях большинство их было отвергнуто из-за возражений Комитета по законодательству и местному самоуправлению.

21 декабря 1994 года Устав был принят. Он закрепил за региональным парламентом широкие полномочия. Для процедуры разработки документа характерны две черты:

- инициатива принадлежала не исполнительной, а законодательной власти;
- основополагающие «правила игры» были сформулированы в результате не пассивного следования чужим образцам (хотя опыт других ре-

гионов и был использован), а активного творческого поиска наиболее подходящего институционального устройства.

Важным ориентиром при этом послужил опыт взаимодействия ветвей власти на региональном уровне в 1991—1993 годах.

### **Республика Карелия**

Конституционный процесс в этой республике отличает тот факт, что здесь после октябрьских событий 1993 года новая конституция формально не была принята. Вместо этого Верховный Совет начал работать над изменением и дополнением действующей конституции 1978 года. Поправок, однако, оказалось так много, что на деле можно говорить о новом Основном законе.

11 октября была создана рабочая группа, в задачи которой входило готовить проекты документов по реформированию органов республиканской государственной власти. В её состав вошли депутаты Александр Киннер, Анатолий Моисеев, Александр Карамзин, представители политических партий (Крестьянская партия, движение «Русское согласие», «Карельское движение», Союз коммунистов и др.) и Карельского научного центра, сотрудники аппаратов Совета министров и Секретариата Верховного Совета Карелии. В обсуждении отдельных вопросов участвовал представитель карельского Министерства юстиции (ныне министр) Александр Петровский. Из 11 членов группы на постоянной основе работали только три депутата Верховного Совета (председатель рабочей группы Киннер, Карамзин и секретарь Конституционной комиссии Моисеев), что позволяло им фактически контролировать подготовку новой редакции конституции и послужило причиной конфликта между постоянными и непостоянными членами группы, по-разному представлявшими себе будущее устройство республики. «Либералы» и представители Совета министров были склонны уподобить карельскую конституцию обсуждавшемуся в то же время проекту Конституции РФ. Они, в частности, хотели полномочия исполнительной власти расширить, а компетенцию парламента, напротив, сузить. В начале ноября в знак протеста против «диктата» депутатов представители партий либеральной ориентации вышли из рабочей группы.

Тем не менее 9—11 ноября 20-я сессия ВС фактически поддержала принципы, предложенные этой группой, и постановила провести 17 апреля 1994 года выборы в новый представительный орган, а 12 декабря — республиканский референдум относительно некоторых положений будущей конституции (в частности, кому следует доверить избрание главы исполнительной власти Карелии — всему населению или представительной власти). Избиратели предпочли первый вариант, что и учла рабочая группа, продолжавшая готовить Основной закон. 21—23 декабря 1993 года она представила свой проект 22-й сессии ВС Республики Карелия.

Помимо положений только что принятой Конституции РФ, в основу новой редакции карельской конституции легли принципы и нормы, позаимствованные из конституционного опыта стран Западной и Северной Европы, особенно Финляндии. Образцами для подражания послужили также конституции некоторых штатов США и земель ФРГ.

Ориентация на западный опыт, и в частности на принципы разделения властей и парламентского контроля за исполнительной властью, отчётливо проявилась на 23-й сессии ВС, где возникла дискуссия между руководителями ВС и рабочей группы, с одной стороны, и представителями Совета министров, поддержанными сторонниками сильной исполнительной власти из числа депутатов, с другой. Первые обосновывали более жёсткое ограничение исполнительной власти и усиление законодательной прямыми ссылками на конституции западных государств, вторые же считали эталоном вновь принятую Конституцию РФ. В итоге более двух третей депутатов поддержали рабочую группу и сторонников сильного парламента.

Таким образом, конституционный процесс в Карелии отличали:

- отказ от составления нового Основного закона в пользу изменения текста конституции 1978 года;
- преобладание в процессе разработки новых «правил игры» представительной власти над исполнительной;
- ориентация на конституционную традицию стран Западной и Северной Европы.

### **Астраханская область**

Здесь Устав приняли только в 1997 году. К тому времени новый региональный парламент — Астраханское областное представительное собрание — работал уже два с лишним года, фактически выполняя роль законодательного органа власти.

Подготовку проекта Устава начала в 1996 году областная администрация (руководил работой заместитель её главы Владислав Виноградов). Однако затем Комитет по законодательству во главе с Яковом Винокуровым переработал первый проект, и тот поступил в Представительное собрание уже в изменённом виде. Дорабатывала проект рабочая группа. Вошедшие в её состав представители администрации и депутаты пришли к компромиссному решению, однако значительную часть поправок, предложенных администрацией, отклонило областное Представительное собрание. Администрация вновь вынесла их на пленарное заседание Представительного собрания, но, судя по всему, депутаты чаще поддерживали позицию не администрации, а Комитета по законодательству.

Разработчики ориентировались главным образом на Конституцию РФ и уставы других областей, стремясь сделать астраханский Устав по воз-

возможности более типичным. Всего они проанализировали 22 региональных устава и отдали приоритет таким конституционным решениям, которые встречались в большинстве этих документов. В итоге был утверждён вариант разделения властей со слабыми полномочиями регионального парламента, хотя его депутаты и принимали деятельное участие в создании Устава. Как представители администрации, так и депутаты старались копировать готовые образцы институциональных решений, почерпнутые из федеральной конституции и уставов других областей.

### **От чего зависит выбор?**

Четыре приведённых выше случая указывают на несколько важных факторов, от которых зависело, какие варианты институциональных решений выбрали регионы.

*1. Состав разработчиков Основного закона и их связь с исполнительной или законодательной властью.* В Курской области подготовку Устава фактически контролировала администрация, в псковском и карельском случаях — представители региональных парламента, в Астрахани — обе ветви власти на равных основаниях. Последний случай показателен с той точки зрения, что состав участников разработки Устава и степень влияния исполнительного и представительного органов власти на этот процесс — не единственный момент, определяющий характер принятого институционального решения.

*2. Доминирующий паттерн такого решения.* В это понятие я включаю:

- характер установки политического субъекта на принятие — при необходимости — институционального решения (активная, опережающая или пассивная, догоняющая позиция);
- модели, когнитивные схемы и образцы, используемые политическим субъектом для принятия конструктивного институционального решения.

С этой точки зрения астраханский и курский случаи роднит между собой не только влияние исполнительной власти на содержание принимаемых норм. Разработчики уставов стремились не искать оригинальных вариантов, а заимствовать готовые образцы из действующей конституции и уставов других регионов. Образно говоря, курская и астраханская региональные элиты (или, по крайней мере, те её представители, которые участвовали в написании уставов) напоминали своим поведением ученика, не знающего, как решить задачу, и потому ждущего, когда с ней справится сосед по парте или же подскажет учитель. Такой паттерн можно назвать пассивным. Его главная особенность состоит в ориентации на федеральный Центр и другие регионы как источник «правильных» решений.

В карельском и псковском случаях разработчиков уставов объединяло, напротив, стремление опередить Центр и другие регионы и максимально приблизить итоговое решение к собственным представлениям о том,



как ему следует выглядеть. В новой Конституции РФ они видели скорее внешнюю рамку, ограничивающую «веер» решений, нежели образец для подражания. Дополнительными ориентирами служили экзогенные модели, порой противоречившие духу и логике отечественной конституции. В одном случае такую роль играли республики Запада (преимущественно парламентские), в другом — опыт организации региональной власти в 1991—1993 годах. Иными словами, в Карелии пытались подстегнуть восприятие политических новшеств, ассоциируемых с Западом; в Пскове же пробовали сохранить сложившиеся традиции и преемственность в организации региональной власти. Такие паттерны институционального решения уместно назвать активными — несмотря на то, что с точки зрения используемых схем, моделей и образцов направление активности диаметрально противоположно.

### **«Чёрный ящик»**

Теперь попытаюсь очертить более общую модель развития региональных политических систем в постсоветский период, которая позволяла бы удовлетворительно описать феномен дивергенции. Эта модель предполагает взгляд на регион как на политическую систему, под которой я понимаю «чёрный ящик», на «вход» в который поступают требования и их поддержка, а на «выходе» появляются институциональные решения и действия, определяющие облик регионального политического режима.

Особенность региональной политической системы заключается в том, что поток требований и поддержка устойчиво распадаются на две части:

- решения и действия центральных органов власти по отношению к региону, а также
- инициативы и связанные с ними действия внутри него.

Соотношение между этими двумя потоками определяет динамику процесса регионализации. По мере децентрализации власти в СССР, а затем и в России первый поток ослабевал. Гораздо большее значение приобретали запросы различных групп региональных интересов (как массовых, так и элитных). Именно различия между этими запросами и лежат, на мой взгляд, в основе дивергенции региональных политических режимов. Центр играл при этом немаловажную роль, поскольку вводимые им на федеральном уровне новые институциональные рамки стимулировали появление новых институтов и в регионах.

Такая модель объясняет дивергенцию региональных политических режимов различной реакцией региональных элит и — шире — региональных сообществ на предлагаемые Центром институциональные новшества. Теоретически возможны три типа реакции на них:

- ко-инновативный (новшества, вводимые Центром, дополняют региональные инновации);

- пассивный (региональный режим меняется под воздействием Центра, так как поток внутренних требований и поддержки слаб);
- традиционалистский (поток внутренних запросов достаточно силён, чтобы противостоять внедрению инноваций).

В рассмотренных выше случаях присутствуют все три типа реакции. Чтобы точнее описать их механизм, полезно, на мой взгляд, взглянуть на него в иной теоретической перспективе. Поскольку речь в моём исследовании идёт об институциональных новшествах, трансформацию региональных политических систем можно описать как процесс институциональных изменений или внедрения новых формальных или неформальных «правил игры» в региональном сообществе.

Для понимания указанного процесса мне представляются особенно важными несколько положений неинституционального подхода, сформулированных, в частности, в работах Дугласа Норта и Роберта Патнэма<sup>9</sup>. Во-первых, институты (как формальные, так и неформальные) облегчают взаимодействие участников политического процесса, снижая неопределённость и увеличивая предсказуемость взаимодействия. Во-вторых, в любом обществе существуют неформальные институты и культурные стереотипы, которые либо способствуют, либо препятствуют функционированию институтов формальных. При этом «неформальные нормы и стереотипы культуры меняются медленнее, чем формальные правила, поэтому внешнее навязывание новых формальных установок способно привести к совершенно неоднозначным результатам»<sup>10</sup>. В-третьих, неформальные институты — это широкий спектр культурных феноменов (начиная с религиозных или моральных правил и кончая неэxpлицитными стереотипами восприятия и интерпретации социального взаимодействия), способных структурировать и направлять социальное поведение членов общества. В-четвёртых, неформальные институты представляют собой результат предшествующего исторического развития, а потому всевозможные культурные стереотипы могут служить идеальными моделями правил социального взаимодействия.

Такой теоретический подход позволяет следующим образом интерпретировать процесс дивергенции региональных политических режимов. С конца 80-х годов Центр становится источником институциональных новшеств для региональных систем управления, постепенно превращающихся в относительно автономные политические системы<sup>11</sup>. Поскольку общественное мнение ассоциировало (по крайней мере, в публичных заявлениях) новые институты с обобщённой моделью западной демократии, включающей в себя разделение властей, свободные демократические выборы, межпартийную конкуренцию и т. д., политику Центра в принципе можно рассматривать как направленную на демократизацию региональных систем власти и управления. Одновременно политическая реформа,

а затем разрушение советской системы резко повысили уровень неопределённости в политических взаимодействиях на федеральном и региональном уровнях, создав потребность в «правилах игры», соответствовавших новой ситуации.

Если введение новых формальных институтов во многом связано с требованиями Центра, то дополнение их неформальными институтами — результат внутрирегиональных взаимодействий. Таким образом, региональные режимы становятся всё более разнообразными потому, что области и республики принимают отличающиеся друг от друга неформальные правила взаимодействия.

Генезис неформальных институтов до сих пор остаётся самым слабым местом неоинституциональной теории. С одной стороны, неформальное правило может закреплять реально сложившееся равновесие в политической игре<sup>12</sup>. В этом случае дивергенция региональных режимов объясняется различием институционально закреплённых внутрирегиональных политических равновесий<sup>13</sup>. С другой стороны, неформальное правило можно рассматривать как культурную матрицу, привлекаемую участниками взаимодействия для снижения неопределённости. В этом случае увеличение различий между региональными политическими режимами логичнее рассматривать как результат преобладания в системе социальных и политических коммуникаций тех или иных матриц восприятия и интерпретации социального взаимодействия. Такое объяснение генезиса неформальных институтов кажется мне более общим, нежели его объяснение через закрепление политического равновесия (впрочем, одно объяснение часто не противоречит другому, а дополняет его). Можно, к примеру, допустить, что выбор институциональной традиции зависит от конкретного состава участников политического взаимодействия и от ресурсов, которыми они располагают, причём и то и другое отражают сложившееся политическое равновесие.

Здесь институциональный анализ мог бы быть дополнен некоторыми подходами, заимствованными из фрейм-анализа, разработанного лингвистами и теоретиками когнитивной психологии. В этой традиции фрейм — подобно неформальному институту — рассматривается как структура сознания, привлекаемая индивидом в ситуациях неопределённости для интерпретации и восприятия информации. Наиболее отчётливо фреймы предстают в аргументации, к которой человек прибегает в конфликтных ситуациях<sup>14</sup>. Культура и история описываются в рамках фрейм-анализа прежде всего как «резервуар фреймов», из которого индивид черпает матрицы, позволяющие ему определять объект и ситуации, а также строить своё поведение по отношению к ним. Механизм «работы» фрейма заключается в том, что он позволяет исключить из восприятия неинтерпретируемые элементы неопределённого объекта или ситуации (как

бессмысленные и незначимые), а также добавить отсутствующие, но необходимые для целостного восприятия. Важное положение фрейм-анализа — представление о том, что для объяснения интерпретации каждого объекта или ситуации можно использовать множество фреймов. С этой точки зрения дополнение формальных институтов неформальными (последние я рассматриваю как институциональные фреймы) в процессе принятия региональных основных законов в 1993—1997 годах можно представить следующим образом.

Во всех четырёх разобранных в статье случаях региональным политическим элитам пришлось конкретизировать предлагаемые Центром новые «правила игры» применительно к своему региону. Во всех случаях конституция 12 декабря открывала простор для выбора вариантов институционального решения. Те, в свою очередь, зависели от того, какой образец, какая модель или, в терминах фрейм-анализа, какой институциональный фрейм привлекали политики, которые разрабатывали и принимали основные законы, призванные придать не до конца уточнённым федеральным правилам более чёткие региональные очертания. Показательно, что в псковском случае не только депутаты, но и представители администрации признавали плодотворным опыт взаимодействия администрации и областного Совета народных депутатов в 1991—1993 годах. В курском случае депутаты, напротив, воспринимали как должное принятие и разработку Устава под непосредственным контролем администрации и по «лекалам» федеральной конституции, а также уставов других регионов. По крайней мере, никакой альтернативы они не предложили. В астраханском случае депутаты и администрация спорили только по поводу того, кто лучше понимает смысл Конституции РФ. Лишь в Карелии столкнулись реальные содержательные альтернативы (конституционный опыт стран Запада *versus* новая российская конституция). Таким образом, привлечение при разработке региональных основных законов в качестве «неформального образца» того или иного институционального фрейма было действительно важным моментом, определившим паттерн и содержание итогового институционального решения.

Особый вопрос, чем, в свою очередь, объясняется предпочтительность для участников разработки новых политических «правил игры» того или иного образца. Вероятно, имел значение их общий и профессиональный опыт. Это в первую очередь относится к депутатам региональных парламентов 1993—1994 годов. В частности, энергия и инициатива Псковского областного собрания депутатов первого созыва не только при разработке и принятии Устава, но и позднее в немалой степени зависела от того, что в состав собрания попали наиболее квалифицированные юристы области. Глава исполнительной власти также был опытным профессиональным юристом, что создало для исполнительной и законодательной вла-

стей некое общее культурное поле. С обеих сторон на нём играли советские юристы, хорошо знавшие на практике только советскую систему организации взаимодействия между обеими ветвями власти. Главный разработчик проекта Устава несколько лет даже руководил юридическим подразделением аппарата областного Собрания депутатов.

Существенным моментом для карельского случая было, на мой взгляд, участие в разработке Устава профессиональных парламентариев, проработавших в областном Собрании депутатов на постоянной основе почти три года. Это объясняет творческую реакцию ВС Карелии на институциональную неопределённость.

В составе новых региональных парламентов Курской и Астраханской областей, напротив, депутатов, чей профессиональный опыт позволял бы им стать инициаторами разработки уставов, не было. Тон задавали бывшие и действующие работники региональных администраций или руководители экономических структур. Отсюда и пассивная реакция региональных парламентов на ситуацию институциональной неопределённости.

С точки зрения влияния профессиональной культуры разработчиков на содержание институционального решения важно, кто из депутатов, принимавших конституции или уставы парламентов, обладал бóльшим авторитетом — «политики» или «управленцы». Если первые, парламент оказывался в процессе принятия Основного закона важным самостоятельным игроком. Если вторые, депутатский корпус ориентировался прежде всего на юристов областной администрации как на источник компетентного мнения. К тому же в зависимости от того, какой тип депутатов доминировал в областном собрании, парламентарии видели в нём либо инструмент для лоббирования, либо законодательный орган.

При сложившемся в регионе активном паттерне институционального решения то, какая именно его разновидность будет принята, зависело от известного депутатам удачного опыта организации власти. В карельском случае ориентацию на Запад предопределили тесные контакты с соседней Финляндией, налаженные республиканской элитой в конце 80-х — начале 90-х годов. Государственное устройство этой страны большинство карельских политиков считали образцовым и потому часто ссылались на него при принятии новой редакции конституции. Важным для псковских политиков оказалось, что в 1991—1993 годах региональная политическая система, в которой областной Совет народных депутатов был влиятельнее областной администрации, функционировала вполне успешно.

### **Что под силу Центру?**

В заключение — о возможности федерального Центра повлиять на дивергенцию областных политических режимов. Обычно его представители пытаются:

- менять на федеральном уровне институциональную рамку функционирования региональных политических режимов, подталкивая тем самым региональные элиты в сфере их компетенции к принятию желаемых «правил игры»;
- воздействовать на региональную элиту через межбюджетные отношения;
- оказывать на региональных выборах поддержку желательным кандидатам (прежде всего главам исполнительной власти).

Сочетания этих стратегий вполне достаточно для того, чтобы ограничить сепаратистские устремления в регионах и добиться политической лояльности регионального руководства президенту и федеральному правительству. Однако в момент интенсивных преобразований региональных институтов возможностей Центра для влияния на трансформацию региональных политических режимов не хватает. В какой-то мере он сам поощряет дивергенцию, когда, меняя очередной раз формальные «правила игры» на федеральном уровне, снова ставит регионы в ситуацию институциональной неопределённости. Региональные политические системы реагируют на это по-разному — в зависимости от того, каков в данный момент баланс сил основных участников политического взаимодействия в регионе и каковы культурные характеристики той части региональной политической элиты, которая определяет конкретное содержание новых формальных «правил игры».

Поэтому мне кажутся недостаточно обоснованными надежды представителей федерального Центра на то, что удастся унифицировать региональные политические режимы, меняя лишь формальные общероссийские институты. Пока сохраняется федеративная модель, любой федеральный закон, ограничивающий возможность институциональных решений на региональном уровне, можно интерпретировать и дополнить при конкретизации на месте с помощью совершенно противоположных по смыслу фреймов, вмонтировав таким образом «новые» формальные институты в уже сложившийся тип политического режима.

Влияние Центра на институциональные решения в регионах можно усилить, проводя более грамотную политику на выборах в региональные парламенты. Если он хочет сохранить федерализм и одновременно формировать в регионах определённый тип режимов, следует поддерживать кандидатов, являющихся носителями желаемого типа институциональных фреймов. Они могут стать и разработчиками региональных законов, и авторитетными лидерами в представительном органе.

Ряд обстоятельств заставляет ждать в ближайшей перспективе ещё одной волны реорганизации региональных политических режимов. В прошлом году вступил в силу Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных, представительных и исполнительных

органов власти в субъектах Российской Федерации», а в конце февраля 2000 года появилось известное письмо за подписью трёх губернаторов — Михаила Пруссака, Евгения Савченко и Олега Богомолова — с предложением кардинально пересмотреть отношения между уровнями публичной власти в России. К концу года в российских регионах начнётся большой цикл выборов глав исполнительной власти (если президент не изменит порядок формирования губернаторского корпуса) и legislatur. Если Центр внимательно подойдёт к выборам этих органов власти (в том числе законодательных), у него может появиться шанс сделать политическую ткань России более однородной, не прибегая к «жестким» методам прямого федерального вмешательства, а, напротив, расширяя возможность демократических преобразований в регионах.

### **Примечания**

- <sup>1</sup> *Элейзер Д. Дж.* Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.
- <sup>2</sup> *Гельман В.* Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 125—147; *Рыженков С.* Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе местного самоуправления (1994—1997 гг.) // Местное самоуправление: теория и практика / Под ред. Г. Люхтерхант. М.: Фонд Фридриха Наумана, 1997 (2-е издание). С. 73—129.
- <sup>3</sup> *Kirkow P.* Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskii Krai // *Europe-Asia Studies*. 1995. Vol. 47. № 6. P. 923—947.
- <sup>4</sup> *McAuley M.* Russia's Politics of Uncertainty. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.
- <sup>5</sup> *Батанина И.А.* Политическая типология регионов современной России (на основе методов теории статистических решений) // Развитие политической науки в российских университетах: Сборник материалов Всероссийской научной конференции. Самара, февраль 1999 / Под ред. М.В. Ильина, Т.В. Шмачковой. Самара: НВФ «СМС», 1999. С. 14—16.
- <sup>6</sup> *Гельман В.Я., Рыженков С.И., Егоров И.В.* Трансформация региональных политических режимов в России // Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты. М.: МОНФ, 1999. С. 39—128.
- <sup>7</sup> В некоторых случаях основные законы принимались региональными Советами до выборов в новые представительные органы.
- <sup>8</sup> Сопоставление проводилось по следующим направлениям:
  - кем формировался и из кого состоял орган, в рамках которого шли разработка и обсуждение первоначального проекта Основного закона;
  - каково было влияние администрации и депутатов на процесс внесения изменений и дополнений в этот проект;
  - на какие образцы и модели ориентировались разработчики проекта Основного закона, а также другие основные участники обсуждения Устава;
  - чья точка зрения в конечном итоге одержала верх и почему.Источниками для реконструкции процесса разработки и принятия Основного закона служили тексты его проектов, стенограммы заседаний региональных парламентов, посвящённые внесению поправок и принятию конституций (уставов), экспертные интервью с разработчиками основных законов, публикации в региональных СМИ.
- <sup>9</sup> *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и экономическое развитие. М.: Начала, 1997; *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996.

<sup>10</sup> Патнэм Р. Указ. соч. С. 223.

<sup>11</sup> Процесс внедрения Центром новых формальных институтов как на федеральном, так и на региональном уровнях не был однонаправленным или линейным. Так, в 1989—1993 годах трансформация формальных правил расширяла возможности представительных органов, а конституция 12 декабря резко сократила их, установив жёсткие пределы их расширения. Отмена 6-й статьи Конституции СССР стала первым шагом к многопартийности. Введение после принятия новой конституции полупропорциональной системы выборов в Государственную думу создало новые стимулы к формированию многопартийной системы. В принципе в постсоветский период сложно говорить о едином Центре, поскольку позиции центральных органов власти и элитных группировок были и остаются во многом разными. Тем не менее для удобства анализа целесообразно абстрагироваться от этих обстоятельств и представить Центр единым игроком, проводящим внутренне согласованную политику внедрения новых институтов в региональное управление.

<sup>12</sup> *Alicia P.* The Institutional's Take on Transition // *Transition*. 1995. № 3(4). P. 46—49.

<sup>13</sup> Именно этим в конечном итоге объясняют феномен дивергенции В. Гельман, С. Рыженков и И. Егоров (*В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, И.В. Егоров*. Указ. соч.).

<sup>14</sup> *Minsky M.A.* Framework for Representing Knowledge // *Mind Design* / J. Haugeland (ed.), Montgomery VT; Bradford, 1981. P. 95—128.