УДК 321(470.324:470.322)

СПИРОВ А.С.

К вопросу о типологии региональных политических режимов (на примере Воронежской и Липецкой областей)

В статье затрагивается вопрос типологизации региональных политических режимов. Согласно модели анализа конституционального устройства «Шугарта – Кэри», адаптированной к региональному контексту, обозначаются возможные варианты существующих региональных политических режимов. На примере двух областей – Воронежской и Липецкой – отслеживается изменение регионального политического режима.

Ключевые слова: региональный политический режим, типологизация региональных политических режимов, Воронежская область, Липецкая область, глава исполнительной власти региона, региональный парламент.

Политические процессы конца 90-х годов вывели на политическую сцену новых игроков, ранее не существовавших в отечественной политической науке. Демократические преобразования, происходившие в России, обусловили появление субъектов Российской Федерации как отдельных политических акторов. Следовательно, и в политической науке возникает целый пласт вопросов именно регионального характера.

Наше исследование своей целью ставит выявление особенностей региональных политических режимов. Кроме того, в предлагаемой статье описывается используемая при этом методология оценки соответствующих режимов, выявляется их типологизация, идентифицируется динамика изменений политических режимов.

В общем и целом достаточно сложно переоценить вес региональных исследований в политической жизни страны, тем более в таком государстве, как Россия. Не поняв закономерностей и направлений политической трансформации на региональном уровне, нельзя объяснить существующие закономерности этого же процесса на уровне Федерации. Как замечает Г.В. Голосов, «адекватное – то есть теоретически последовательное и эмпирически достоверное – понимание политического развития страны в целом возможно только при сочетании кросснационального и кроссрегионального анализов»[1].

Кроме того, о большой значимости в изучении региональных политических процессов может свидетельствовать и реформа федеративных отношений, реализуемая в России с 2000 года – по сути одна из первых серьезных реформ тогда еще нового руководства страны. И это не удивительно, ведь на протяжении всех 1990-х годов именно представители региональных элит были одним из главных альтернативных центров по отношению к Президенту. Как вспоминал в своих мемуарах Б. Ельцин: «Для того чтобы создать атмосферу смуты и раскола, им (т.е. губернаторам) вовсе не требуется ни военного переворота, ни импичмента, ни вотума недоверия правительству ... сто хозяев России, сто князей – не знаю уж, как их точнее назвать... С самых древних времён такое собрание в глазах народа обладало колоссальными полномочиями, могло, если потребуется, и царя лишить короны»[2].

В последнее время интерес политологов к данной проблематике существенно вырос. Увеличилось соответственно и

количество работ в этом направлении, возросло их качество, а следовательно, обострились и дебаты вокруг обозначенной проблематики. И поскольку Россия всегда являла собой сложность для изучения в силу многомерности и неоднородности своих характеристик, то и риторика политологического сообщества зачастую вращалась вокруг вопроса о взаимосвязи между структурой Федерации и ее политической стабильностью.

Так, диалог возник между представителями разных взглядов. Многие авторы, занимающиеся исследованием данного направления, высказывали свои отрицательные суждения по поводу сложившейся в России асимметричной модели федеративных отношений. Опираясь на мысль, высказанную еще Т. Гоббсом в знаменитом труде «Правила мира», о том, что «никто не должен требовать предоставления себе какого-нибудь права, на предоставление которого другому он не согласился бы»[3], сторонники этого подхода видят в федеративной асимметрии негативное начало. Яркими представителями такого направления можно назвать множество авторов: А. Ященко, Л.М. Карапетян, И.А. Умнова, В.А. Ржевский, А.В. Киселева и др. Все они сходятся во мнении, что подобная структура Федерации вызывала у составных ее частей – регионов желание «торга» с Центром относительно степени независимости в принятии политических решений, экономической обособленности, что, в свою очередь, вело к дальнейшему напряжению ситуации, дестабилизации и дальнейшему усилению асимметрии.

Однако такая точка зрения оказалась не единственной. Другой взгляд на эту проблему говорит о том, что существуют некоторые исключения из правил. В условиях России таким исключением принято считать высокую этническую разнородность страны. По мнению представителей такого подхода, устойчивость Федерации была достигнута именно потому, что описанный выше «торг» по линии «Центр – регионы» в таких условиях в полной мере смог обеспечить баланс сил и интересов. Представителями такого подхода являются Р.И. Тарнапольский[4], И. Гранкин[5], K. Wiltshire [6].

Тем не менее большое число исследователей занимаются общей проблематикой и изучают такие вопросы, как природа федерализма в России, отношения межу центральной властью и региональной, в ряде работ приведено изучение политической ситуации в субъектах Федерации. Нельзя не отметить, что кроме всего прочего существуют работы, посвященные сравнительным исследованиям региональных политических систем, однако от общего числа публикаций их процент достаточно мал. Однако, несмотря на это, можем предположить, что наличие таких исследований говорит о том, что на характер федерализма оказывают влияние не только отношения между Центром и субъектами Федерации, но и характер региональных политических режимов.

Под политическим режимом применительно к регионам в нашем исследовании будет пониматься совокупность политических акторов (обладающих некими ресурсами и реализующих те или иные стратегии), институтов, норм и правил игры[7]. В целом появление в России в течение нескольких лет целого набора региональных политических режимов сам по себе факт уникальный. Особенно интересен этот феномен в том разрезе, что при существовавшем советском строе наблюдалась как раз унификация политических структур, находившихся в рамках различных административно-территориальных образований. Нечто похожее было присуще непосредственно и РСФСР, где управление осуществлялось идентичными для всех областей, краев и республик партийными и государственными органами. Это, в свою очередь, позволяет нам сделать вывод о том, что характер региональных политических режимов может существенно отличаться друг от друга, а это, в свою очередь, оказывает влияние на формирование отношений по линии «Центр – регион». Именно на характере региональных политических режимов и сконцентрируем наше внимание.

Итак, предположим, что в рамках существовавшей советской системы региональные политические режимы являлись одинаковыми с точки зрения институционального дизайна. Однако после демократических преобразований наблюдается

расхождение региональных режимов по политическому спектру, что, в свою очередь, может говорить о том, что режимы видоизменялись и трансформировались в зависимости от того, как местные институты реагировали на политические изменения, проводившиеся в постсоветский период.

Наше исследование проведено на примере двух областей Центрально-Черноземного региона – Воронежской и Липецкой, которые выделены исходя из схожести в практике деятельности органов исполнительной власти[8], а также законодательной власти. Хронологические рамки нашего исследования включают промежуток с 1994–1995 годов (принятие первых уставов в соответствующих областях) по настоящее время (анализ редакции последних Уставов областей с поправками за последний год).

Ключевая переменная политического развития каждого региона в указанный период – формальное разделение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Закреплены они в уставах областей. Именно устав области, являясь основным законом области, регламентирует распределение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Чтобы оценить характер разделения власти, характер автономии или зависимости легислатуры от администрации, была использована методика, разработанная М. Шугартом и Дж. Кэри для анализа форм правления на общегосударственном уровне, адаптированная А. Кузьминым, Дж. Мелвиным и В.Д. Нечаевым к подобному анализу на уровне субъектов Федерации. Большой плюс данного метода заключается в том, что он позволяет достаточно быстро и с высокой точностью провести сравнение институционального устройства российских регионов.

Для анализа конституционального дизайна Шугарт и Кэри предложили использовать пространственный (или интервальный) метод. Суть его заключается в том, что все возможные отношения между органами власти они предлагают анализировать по двум шкалам:

1) Власть главы исполнительной власти над правительством (возможность как формировать, так и распускать правительство). Чем больше таких полномочий, тем большее значение приписывается данному политическому режиму по этой шкале.

2) Власть парламента над правительством (импичмент главе исполнительной власти, отставка, вотум недоверия) и власть президента над легислатурой (право роспуска парламента). В общем и целом Шугарт и Кэри обозначили это соотношение как «реальное выживание». Здесь подсчет ведется в обратной пропорции, т.е. чем меньше эти зависимости, тем большее значение у режима по данной шкале.

Подсчет происходит посредствам оценки каждого из параметров по четырехбалльной шкале. После этого баллы суммируются, а полученный результат измеряется по шкале от 0 до 8. Затем полученные данные накладываются на плоскость координат с соответствующими значениями. В итоге мы получаем не только статистические данные, но и графический рисунок, где наглядно отображается положение регионов. Шугарт и Кэри говорят о возможности четырех вариантов режимов: парламентский режим, полупарламентский (парламентско-президентский), полупрезидентский (президентско-парламентский), президентский.

Все уставы каждой из областей были проанализированы с учетом шкалы полномочий правительства и парламента, что обеспечивает учет взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионах. Для оценки динамики изменения регионального политического режима следует провести ряд наблюдений, чтобы получить значение изучаемой характеристики, которое будет свойственно для более продолжительного промежутка времени. Итак, на основе комбинации полученных данных была выведена следующая картина.

Анализ первых уставов областей (1994 год для Липецкой области и 1995 год для Воронежской) позволил говорить о достаточно весомой силе парламента в обоих регионах: он был наделен значительными полномочиями, причем не только формальными, но и реальными. В рамках законодательства Воронежской области это выражено острее и нагляднее, чем у соседей (глава исполнительной власти не имет возможности роспуска легислатуры), что по шкале Шугарта – Кэри может

быть отнесено к президентско-парламентской модели. Липецкая же область, хотя и имеет достаточно весомый региональный парламент, все-таки относится к президентской модели политического режима.

Следующие серьезные изменения в региональных законодательствах прошли уже после того, как была запущена административная реформа. Так, новый устав Липецкой области был принят в 2003 году, а устав Воронежской – в 2006-м. Это является особо интересным моментом для мониторинга изменений региональных политических режимов. Если в середине 90-х гг. их оформление только начиналось, то уже к началу 2000-х. гг. произошла трансформация как на законодательном уровне, так и на уровне реальных практик. Способствовали этому такие факторы, как выборы вторых составов легислатур и вторые выборы глав исполнительной власти в промежуток с 1996 по 2000 год.

Согласно полученным данным (рис.1), политические режимы в областях претерпели определенные изменения. Так, на этапе после 2000 года в целом можно говорить об укреплении власти глав регионов. Связано это с проведением административной реформы, усилившей подобную тенденцию. Центр, как нам кажется, таким образом пытался найти себе опору в проведении задуманных реформ. Однако в каждом регионе происходили свои трансформации. В рассматриваемых нами наиболее сильно ситуация изменилась в Воронежской области. Произошло ослабление роли региональной легислатуры с одновременным усилением влияния главы исполнительной власти. С нашей точки зрения, к протежируемому Центром процессу усиления глав регионов примешались и личные амбиции части воронежской элиты, о чем и свидетельствует такое решительное изменение конституционального устройства. При этом в Липецкой области процесс происходил спокойнее – произошло лишь усиление главы исполнительной власти без ослабления регионального парламента. В этом случае уже оба региона относятся к президентской модели.

По состоянию на сегодняшний день можно говорить о сохранившейся ситуации. Определенные изменения в уставах областей появляются постоянно, но говорить о переходе регионального политического режима в другой тип пока нельзя.

Подводя итог, можем говорить о том, что «на старте» рассматриваемые нами регионы приняли уставы, закрепляющие разную модель конституционального устройства, допускающую в одном случае более сильную легислатуру, чем в другом. Но, так или иначе, глава исполнительной власти не являлся единственной доминирующей фигурой политического пространства ни в одной из областей. Здесь впору упомянуть и о неформальных правилах игры, не затронутых в этом исследовании, однако также в немалой степени повлиявших на дальнейшее изменения в динамике политических режимов.

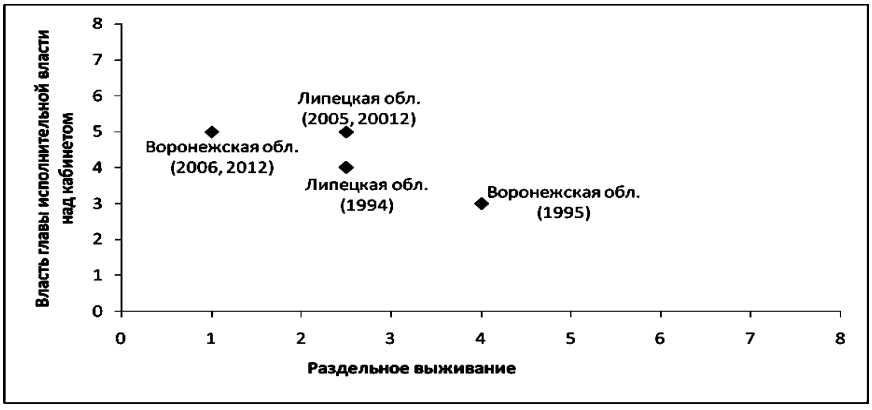


Рис. 1. Динамика конституционного дизайна Воронежскои и Липецкой областей

Проводимый Центром курс укрепления вертикали государственной власти предусматривал повсеместное усиление функций глав исполнительной власти в регионах. Именно этот фактор находит свое отражение в последующих уставах областей – 2006 г. в Воронежской и 2003 г.в Липецкой. Нельзя не заметить, что в Липецкой области политический процесс шел «мягче», чем у соседей. Связать мы можем это с тем, что не произошло кардинального изменения политического режима в регионе. Элитам, привыкшим к уже существующей практике, не пришлось перестраиваться заново, в то время как изменения в Уставе Воронежской области повлекли за собой перераспределение полномочий по оси «губернатор – парламент» и, как следствие, – смену регионального политического режима. Возникший политический кризис начала 2000-х гг. может служить этому подтверждением.

Стоит отметить, что, несмотря на большой интерес как зарубежных, так и отечественных авторов к проблеме региональных политических режимов, этот вопрос до сих пор изучен не в полной мере. Объяснить это можно нехваткой практических исследований в данной области, которые, в свою очередь, также обусловлены рядом причин, например отсутствием систематизированных данных, неразвитостью методологии исследований, посвященных именно региональному аспекту. Поэтому данная авторская работа будет продолжена. Изменения ближайшего будущего, заключающиеся в возвращении выборности глав регионов, наверняка внесут определенные коррективы в расстановку сил в регионах, дадут почву для новых, более глубоких исследований.

---

[1] Голосов Г. В. Сравнительное изучение регионов России: проблемы методологии // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1998. С. 55.

[2] Ельцин Б.Н. Президентский марафон. М., 2000. С. 253.

[3] Гоббс Т. Избранные произведения. Т. 2. М., 1965. С. 156–183.

[4] Тарнапольский Р.И. Теоретические проблемы республиканской конституции. Материалы научной конференции // Советское государство и право. 1992. № 2. С. 23.

[5] Гранкин. И.В. Конституционный статус республик // «Президент. Парламент. Правительство». 1997. № 1.

[6] Wiltshire K. Planning and Federalism: Australian and Canadian Experience. Queensland.: University of Qeensland Press, 1986. P. 87.

[7] Гельмн В.Я., Рыженков С.М. Россия регионов – трансформация политических режимов. М., 2000. С. 63.

[8] См.: Оболонская Е.А., Нечаев Д.Н. Региональные политические институты в социально-экономическом и политическом развитии территорий //Модели и практика деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Воронеж, 2009. С. 82.