

*Н.В.Борисова,
Пермский университет
Л.А.Фадеева,
доктор исторических наук,
Пермский университет*

Региональная легислатура как институт согласования интересов

Региональное политическое разнообразие, свойственное современной России¹, проявляется в разнообразии форм региональной власти, организации управления регионами, способом и характером разделения властей, которых в каждом отдельном случае отличает относительная стабильность. Эту стабильность обеспечивают политические институты как системы взаимосвязанных формальных норм и неформальных правил игры.

¹ Наиболее известными в данной области являются исследования В.Гельмана, М.Бри, В.Нечаева, С.Рыженкова, Г.Голосова и др. (см. например: Россия регионов. Трансформация политических режимов / Под ред. М.Бри, В.Гельмана, С.Рыженкова. М., 2000; Выборы и партии в регионах России / Под ред. Г.Люхтенгардт-Михалевой, С.Рыженкова. М.; СПб, 2000)

Эти правила образуют сложные организационные отношения и формы взаимодействия, поддерживающие стабильность и воспроизводящие порядок в обществе. Такими политическими институтами являются, в том числе и "государственные, социетальные институты, которые формируют способы выражения политическими акторами своих интересов и структурирования их отношений по поводу власти с другими группами"¹. Именно с этих позиций авторы анализируют функционирование региональной легислатуры как политического института (на примере Пермской области).

На характер системы управления Пермской областью и специфику регионального политического режима, сформировавшихся в ходе крупномасштабной политической трансформации 90-х годов, оказали влияние два значимых фактора: советское наследие и сырьевой сдвиг середины 90-х годов. Характерная для региона еще с советских времен гиперведомственность (наличие множества предприятий различных отраслей производства, соответственно подчиняющихся различным ведомствам) обусловила "менеджерскую" функцию обкома и сформировала традиции "мирного" согласования интересов различных *равнозначных* по своему весу экономических групп. Сырьевой сдвиг середины 90-х годов обусловил приоритетное положение предприятий добывающей промышленности, ставших в пермском случае основными налогоплательщиками областного бюджета. В связи с этим областные власти были вынуждены проводить политику "диалога" с "новыми"² бизнес-элитами. Более того, сначала назначенный, а потом и всенародно избранный губернатор области был "заложником интересов" этих групп³.

Согласование позиций и интересов между Законодательным Собранием и администрацией Пермской области прошло несколько этапов. На первом этапе, в 1994-1996 гг. произошло оформление региональной политической системы, были приняты Устав Пермской области, Закон "Об администрации области", Закон "О Законодательном Собрании". В 1996 г. прошли первые губернаторские выборы, а в 1997 г. — очередные выборы в Законодательное Собрание. Именно после этого начался интенсивный процесс согласования, выяснения позиций, определения правил игры. В 1994-1997 гг. губернатор 14 раз использовал свое право на вето, а в 1998-2000 гг. —

¹ *Steimo S.* Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press, 1992. P. 2. (Цит. по Политическая наука. Зарубежная политология в XX столетии. 2001. № 2. С. 162.)

² Под новизной понимается появление новых для России форм собственности и отношений бизнеса и власти.

³ Более подробно см.: *Борисова Н.В.* "Пермский феномен": Тенденции трансформации политического режима под воздействием электоральных практик // Выборы и проблемы гражданского общества на Урале: Рабочие материалы. М.: Московский центр Карнеги. 2001 № 5; *Бойко С.С.* Корпорации Пермской области и их роль в региональной политической системе // Политический Альманах Прикамья. Пермь, 2001 Вып. 1 С. 193-194.

7 раз¹. В основном противоречия возникали по поводу бюджетных вопросов и структуры региональной власти. Законодательное Собрание пыталось добиться права утверждать всех вице-губернаторов, ставился и вопрос о реализации пункта Устава области о создании Правительства области. Этот пункт был снят лишь в 2000 г. Деятельность комитетов и согласительных комиссий позволила не только уменьшить количество ситуаций с использованием вето, но и снизить удельный вес законодательных инициатив губернатора с 60 до 50%. Корреспондент областной газеты "Звезда", характеризуя усилия Г.Игумнова обеспечить достаточную представленность на выборах в Законодательное Собрание в 1997 г. и избежать острых конфликтов, сравнил взаимоотношения губернатора и региональной легислатуры с отношениями водителя и вedomой им машины: "Законодательное Собрание — как раз тот механизм, который будет либо плавно крутить шестеренки, двигая машину вперед, либо, чихая и кашляя, кидать ее с обочины на обочину. Губернатор — по сути водитель. И он, как никто другой, заинтересован в исправном моторе"². Установились правила игры, согласно которым губернатор выступал в качестве политического топ-менеджера. Кстати, многие аналитики связывают поражение Г.Игумнова на выборах 2000 г. с тем, что он попытался нарушить данные правила и изменить соглашение в свою пользу³.

В Законодательном Собрании Пермской области всех трех созывов (1994-2002 гг.) представлены интересы основных групп регионального бизнеса: добыча и переработка нефти, газа, солей, ВПК, металлургия и др. А при формировании фракций во втором созыве (1997-2001 гг.) была создана фракция "Промышленники Прикамья", численность которой доходила до 23 депутатов (из 40). Именно эта фракция стала своего рода лоббистом интересов бизнес-групп, площадкой согласования интересов экономических игроков.

Вне Законодательного Собрания основные региональные экономические акторы объединены в Некоммерческое Партнерство (НП) "Сотрудничество", функциональной задачей которого является, в том числе и лоббирование экономических интересов, согласование их с областной исполнительной властью. Вместе с тем в персональном отношении парламентская фракция "Промышленники Прикамья" очень близка к НП "Сотрудничество". Именно при участии и активном взаимодействии этого НП с областной администрацией и при поддержке "промышленников..." был разработан и принят Закон "О промышленной политике в Пермской области".

¹ Панов П.В. Законотворческий процесс в Пермской области // Политический Альянсы Прикамья. Пермь, 2001. Вып. 1. С. 101-102.

² Звезда. 1997. 10 окт.

³ Подробнее см.: Борисова Н.В. Указ. соч.

12 октября 2001 г. состоялось подписание соглашения между областным Законодательным Собранием и НП "Сотрудничество". Согласно документу, основная цель сотрудничества между парламентом и некоммерческим партнерством промышленных предприятий Прикамья заключается в поддержке друг друга при принятии законодательных актов, касающихся стратегического развития научного и промышленного потенциала Пермской области. Соглашение предусматривает взаимную информацию о планах работы, взаимную координацию действий в отношениях с федеральными органами власти и органами местного самоуправления, зарубежными партнерами и различными ассоциациями. Ранее подобное соглашение было подписано представителями Законодательного Собрания с руководством агропрома Прикамья.

За период деятельности Законодательного Собрания Пермской области сформировалась целая система согласования интересов, включающая формальные по своему характеру комитеты легислатуры — по бюджету и внебюджетным фондам, по экономической политике и налогам, по региональной политике, по социальной политике и правам человека, а также согласительные комиссии. Последние можно рассматривать как структуру, в которой проходит согласование интересов не только разных элементов элиты, но и различных социальных групп. Распространенной практикой является привлечение для участия в работе комиссий представителей общественных организаций и общественности вообще. Так, в 2001 г. работала согласительная комиссия по проблеме наркомании. К ее работе были привлечены врачи, работники силовых структур, заинтересованная общественность. На заседаниях Законодательного Собрания выступали не только специалисты в области борьбы с наркоманией и ее профилактики, но и родственники наркозависимых подростков.

Постоянным участником согласительных комиссий являются представители органов местного самоуправления и профсоюзов. Обсуждение законопроектов общественностью проходит преимущественно в рамках партий и общественных организаций, из которых наиболее активными являются "Единство", СПС, КПРФ. Так, весной 2001 г. в данных организациях прошло обсуждение законопроекта о принятии "Комплексной Программы по развитию политической и правовой культуры населения Пермской области на 2002-2006 гг.". Инициаторами Программы стали преподаватели Пермского государственного университета, которые разработали ее проект. После обсуждения в партиях и общественных организациях этот проект был вынесен на обсуждение Законодательного Собрания, а в сентябре 2001 г. принят в качестве Закона Пермской области.

В Законодательном Собрании сформированы три депутатских группы — "Диалог", "Промышленники Прикамья" и "Единая Россия". Поскольку принципы формирования этих групп различны, то каждый депутат имеет право и возможность входить сразу в две

или даже во все три фракции. Если говорить о реальных практиках, то очевидно, что они аналогичны тем, которые существуют в других российских регионах. Продолжая логику рассуждений Т.И.Заславской, отнесшей к реальным практикам, например, "институт "крыши", можно сказать и об *"институте сауны."* или *"институте курилки"*. Ни для кого не секрет, что многие важные вопросы решаются в России именно в рамках подобных "институтов".

Подходы депутатов Законодательного Собрания и депутатских групп к общественным интересам являются большей частью патерналистскими, хотя наблюдаются и элементы популизма. Опять же, как обычно, всплеск интереса к общественным проблемам наблюдается в период перед выборами.

Новый созыв Законодательного Собрания Пермской области несколько отличается по составу от предыдущего: снизился средний возраст депутатов до 43 лет (есть и 30-летние депутаты), стал более гомогенным (мужским). В новое Законодательное Собрание вошли представители не только крупного, но и среднего бизнеса. Депутаты нового созыва производят впечатление темпераментных и достаточно динамичных политиков. Вполне вероятно, что в ходе работы Законодательного Собрания будут созданы некоторые новые механизмы согласования интересов, хотя и старые, проверенные методы и институты сохранят свое влияние.

На наш взгляд, Законодательное Собрание Пермской области достаточно эффективно как институт согласования интересов, вследствие чего его превращение в ручной, карманный парламент маловероятно.