
РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

S.G. Sergeev
Foreign Historical Experience
of Extraconstitutional Political
Institutions Projected
onto Modern Russia

The experience of establishment of extraconstitutional political institutions which are not provided by constitutions of foreign states is analyzed. The similarities and differences of Russian and foreign extraconstitutional structures are revealed.

Key words and word-combinations: extraconstitutional political institutions, public administration, political system, constitutionalism.

Анализируется опыт создания политических институтов, не предусмотренных конституциями зарубежных стран. Показаны сходства и отличия российских и зарубежных внеконституционных структур.

Ключевые слова и словосочетания: внеконституционные политические институты, публичное управление, политическая система, конституционализм.

УДК 342.4:34(091)
ББК 67.400.1+67.3

С.Г. Сергеев

ЗАРУБЕЖНЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В ПРОЕКЦИИ НА СОВРЕМЕННУЮ РОССИЮ

В современном политическом мире конституционализм считается явлением демократического порядка [1, с. 63– 64]. Чаще всего это следует понимать в первую очередь как неуклонное следование всеми субъектами предписаниям Основного и иных законов, являющихся зримым, действующим и действенным воплощением права. Наличие конституции при этом воспринимается как некая обязательная и сама собой разумеющаяся норма.

В демократических системах «конституция – это кодекс для государства, правила поведения государства по неотбиранию прав и свобод людей» [2]. Таким образом, ее главное предназначение видится в ограничении

власти государственных институтов по отношению к обществу. В недемократических же системах она часто выступает в какой-то степени «обязательной программой», которую необходимо предъявить *Urbi et Orbi*, но выполнения которой никто всерьез не требует. В первом случае принято говорить о реальной, а во втором – о фиктивной конституции. Но даже в недемократической стране конституция как Основной Закон государства демонстративно и публично определяет два принципиально значимых элемента устройства публично-го управления: властно-политический (природа и характер взаимоотношений власти и подвластных) и властно-структурно-функциональный (устройство и механизмы осуществления властного управления) .

Исторический опыт российского конституционализма убедительно показывает, что фиктивность конституции чаще и очевиднее всего проявляется именно в первом элементе, тогда как второй элемент неизменно оказывается более или менее реальным в соотношении его с текстом Основного Закона. Об этом свидетельствует прежде всего текущая политика. По крайней мере, система органов государственной власти и поздней Российской империи (1906– 1917) , и с определенными политологическими допущениями и оговорками, Советской России / СССР (1918– 1993) институционально выстраивалась в соответствии с Основным Законом. То же можно сказать и о Российской Федерации (1993– 2012) .

На таком фоне представляется интересным маркировать и изучить феномен *внеконституционных политических институтов*, формально не предусмотренных Основным Законом государства, но в реальной практике властного управления обществом и государством имеющих весьма важное, а порой и решающее значение.

Основные определяющие признаки и характеристики таковых структур, фиксируемых в современной России, уже были рассмотрены нами [3; 4]. Однако появляется настоятельная необходимость исследовать исторические прецеденты зарубежных внеконституционных институтов, которые могут быть проанализированы в сравнении с современными российскими политическими структурами такого рода. Это позволит сделать необходимые уточнения о природе внеконституционных политических институтов, их эволюции, формах, функциональных особенностях. Несомненно, следует помнить о том, что, «сравнивая различные исторические явления, нередко можно обнаружить их формальное сходство, подобие, но в содержательном отношении они никогда не бывают тождественны, поскольку возникают в иных исторических условиях, в обществе с иным опытом» [5, с. 27].

При отнесении тех или иных институтов к внеконституционным определяющее значение в настоящей работе имеют их публичность и реальная включенность в систему государственного управления.

В контексте рассматриваемой тематики оригинальным, непохожим на других видится опыт Великобритании, которая не имеет писаной, то есть жестко фиксированной конституции и выстраивает национальные институциональные и структурно-функциональные властные практики на основе политического / юридического / управленческого прецедента. В связи с этим говорить о внеконституционности каких-либо политических институтов, учрежденных в этой стране, приходится с известной долей условности.

Созданные в ходе политического процесса, такие «внеконституционные» структуры могли укорениться, легализоваться в процессе государственного управления, стать приемлемыми, привычными и в силу этого вполне конституционными. В другом случае, выполнив возложенные на них функции и исчерпав свой управленческий потенциал, учрежденные институты исчезали. По всей видимости, одним из первых примеров подобного рода выступил наделенный исполнительной властью *Государственный совет*, избранный парламентом в период Английской буржуазной революции середины XVII в.

Более показательным является вариант закрепления в британской конституционной традиции института *Кабинета министров*, выросшего «из возникшего еще при Тюдорах Тайного совета – органа, который официально был призван оказывать монарху содействие в управлении страной» [6, с. 20].

Нечто институционально подобное имелося и в принципиально иных цивилизационных условиях: в относительно недавней истории Японии был известен Гэнро – внеконституционный совещательный орган, состоявший из приближенных к Императору старейших политических деятелей страны [7, с. 63– 64] (помимо Гэнро к внеконституционным, неформальным каналам связи с Императором, позволявшим узаконить в рамках действовавшей Конституции решения, специалисты относят Генеральный штаб и хранителя императорской печати [8, с. 17]). Гэнро давал главе государства рекомендации по назначению премьер-министра и подбору персонального состава Кабинета министров, а также советы по важнейшим политическим вопросам, включая объявление войны и заключение мира. Орган действовал с конца XIX в. и до 1940-х годов, прекратив свое существование естественным образом – со смертью последнего советника. Любопытно, что в современной Великобритании *королевский Тайный совет* сохраняется и поныне – как внеконституционный (в сравнении с Кабинетом министров) политический институт Соединенного Королевства. Это, несомненно, свидетельствует не только о трепетном отношении британской монархии к королевским традициям, но и о востребованности данного образования в национальной системе публичного управления.

Аналогичные по своему значению *Тайные или Исполнительные советы* создаются и в других англосаксонских государствах – Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Все они в своей деятельности ориентированы на исполнительную власть и выполняют контрольные и координирующие функции в системе государственного управления, где занимают положение более высокое, чем рутинные органы. Так, специальный Комитет министров, созданный в середине 1990-х годов для оценки состояния государственного управления Канады, отчеты о своей деятельности направлял именно Тайному совету [9, с. 34].

Британский опыт показывает, что внеконституционные политические структуры могут возникать в качестве временных образований (Государственный совет), но способны закрепиться в системе государственного управления и даже стать конституционными (Кабинет министров). При этом следует отметить такую национальную особенность, как стремление наделить внеконституционные на момент их создания политические институты формальными властными полномочиями. Это отличает исторический британский опыт от совре-

менных российских практик: внеконституционные институты в Российской Федерации юридически не выполняют никаких распорядительно-исполнительных, законодательных или судебных функций.

Институциональное и функциональное подобие британскому Кабинету министров можно обнаружить в другом англосаксонском государстве – США. Практически в самом начале исторического пути этой страны в системе органов управления ею возник *Кабинет*, не предусмотренный Конституцией США. Отметим, что, в отличие от Соединенного Королевства, Соединенные Штаты имеют писаную, то есть жестко фиксирующую систему государственных институтов Конституцию.

По своему статусу Кабинет является совещательным органом, действующим в сфере исполнительной власти США и включающим в себя, помимо президента и вице-президента, отдельных федеральных министров и некоторых других высших федеральных чиновников [10, с. 214]. Хотя потенциально Кабинет способен играть заметную политическую роль уже хотя бы в силу состава его участников, он все же не превратился в полноценное правительство (исполнительную власть) с самостоятельными функциями и значением. По механизмам своей организации и функциональному предназначению данный орган напоминает современный российский *Государственный совет* (внеконституционный политический орган), который призван «содействовать реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» [11].

Подобно британскому, американский опыт образования внеконституционных институтов показывает, что структуры могут целенаправленно и вынужденно формироваться как ответ на политически значимый для власти вызов. Так, в годы рузвельтовского «Нового курса» для решения острых социальных и экономических проблем были созданы *Национальная администрация восстановления*, *Корпорация финансирования реконструкции*, *Гражданский корпус охраны природных ресурсов* [12, с. 85– 87], не предусмотренные Конституцией США, но инкорпорированные в систему государственного управления и приобретшие политическое значение в силу сложившихся обстоятельств и характера решаемых ими задач.

Особый интерес в рамках исследования тематики внеконституционных политических институтов, обращенных в область публичного управления, может представлять *Исполнительное управление президента* (ИУП), организованное в соответствии с Актом о реорганизации 1939 г. В эпоху Рузвельта Управление стало важнейшим институциональным нововведением. Так же, как и упомянутый Кабинет, оно не предусмотрено Конституцией США, но играет чрезвычайно значимую роль в системе государственного управления Соединенных Штатов. С момента основания этот институт постоянно расширял сферу своей деятельности, выдвинувшись на одно из центральных мест в системе исполнительной власти. В годы Второй мировой войны в него входило четыре учреждения, в последующем добавилось более десяти. Главными среди них стали Аппарат Белого дома, Административно-бюджетное управление, Национальный совет безопасности, Центральное разведывательное управление, Совет по внутрен-

ней политике, Совет по планированию национальных ресурсов, Совет экономических консультантов.

Таким образом, по организационной структуре Исполнительное управление президента являет собой своеобразный «управленческий холдинг», составные элементы которого охватывают важнейшие сферы деятельности государства и нацелены на обеспечение политического господства президента США в национальной системе разделения властей. Управление разрасталось и расширяло свое влияние по мере укрепления власти главы американского государства [13; 14]. Некоторой аналогией Исполнительному управлению президента США в российской системе можно считать Администрацию Президента РФ, которая хотя и упоминается в Конституции РФ, тем не менее институционально и функционально не проработана в действующем Основном Законе России.

Обусловленное наличием предназначенной к обязательному и неотложному решению политико-управленческой проблемы учреждение внеконституционных структур знакомо и современной Российской Федерации. Например, среди внеконституционных институтов, созданных в новейший период российской истории, особое место занимают *федеральные округа* [15]. От всех прочих рассматриваемых внеконституционных институций их отмечает то, что, они являются территориальными образованиями. Федеральные округа были сформированы ввиду необходимости решения политических задач усиления управленческого влияния Центра на субъекты Федерации. В связи с этим, на наш взгляд, особый интерес в сравнительном аспекте представляет опыт Франции.

Хотя в отличие от России Франция – не федеративное государство, но в ее недавней истории можно отметить создание института, весьма схожего с российскими федеральными округами. В начале 1980-х годов во Французской Республике появились *регионы* – крупные территориальные единицы, обладающие ресурсами и организационно-управленческими возможностями, необходимыми для осуществления крупных правительственных программ [6, с. 268]. Администрация региона возглавляется комиссаром республики, в функциях которого несложно обнаружить аналогию с полпредами Президента РФ в федеральных округах.

Небезынтересным представляется сходство некоторых управленческих практик, применяемых во французских регионах и российских федеральных округах. В частности, координация деятельности французских префектур (административно-территориальных единиц) по реализации региональных (государственных) программ осуществляется через *административную конференцию региона*, в состав которой входят местные префекты и другие руководители. В российском случае имеется некое подобие в виде *советов при полномочном представителе*, куда включены высшие должностные лица субъектов РФ и руководители федеральных силовых и гражданских структур, расположенных в федеральном округе. Такой Совет имеется в каждом федеральном округе и возглавляется полномочным представителем Президента РФ.

Таким образом, внеконституционные институты могут быть организованы на различных уровнях публичного управления: общенациональном – субрегиональном / региональном – внутрирегиональном / муниципальном. Кроме того,

они способны «калькироваться» на этих этажах власти, повторяя друг друга в организационно-функциональном и структурно-представительском отношении. Например, российский Государственный Совет копируется в федеральном округе как Совет при полномочном представителе Президента РФ, который, в свою очередь, в субъекте Федерации повторяется в организационно-институциональной форме регионального *Совета муниципальных образований*. И это не является отечественным административным «изобретением», подтверждением чему служит опыт французских государственных – региональных – муниципальных структур.

Нечто подобное российским федеральным округам и французским регионам можно обнаружить в хронологически более раннем опыте территориального деления послевоенной Германии. В 1952 г. пять земель, существовавших на восточных территориях, во внеконституционном порядке были трансформированы в 14 *административных округов* ГДР. Тем самым согласно закону «О дальнейшей демократизации структур и процедур государственной власти в землях ГДР» утверждалась унитарная территориальная организация немецкого социалистического государства [16, с. 23].

В целом соответствующий по тематике исторический материал авторитарных / тоталитарных государств имеет несомненный интерес для нашего исследования. Его осмысление позволит сформировать некоторые прогностические суждения, в совокупности своей способствующие составлению обоснованного представления о рисках и угрозах появления и закрепления в политической системе Российской Федерации недемократических по своему характеру внеконституционных политических институтов.

Как известно, конституционное устройство не чуждо тоталитарным государствам. Тем более важной является фиксация того обстоятельства, что и в таких системах, где власти ничего не стоило создать и на конституционном уровне узаконить любые необходимые ей институты, отмечаются примеры существования внеконституционных политических институтов.

Достаточно продуктивным для углубления тематики внеконституционных политических институтов представляется рассмотрение опыта Италии 1920–1930-х годов.

Высший орган правящей партии – *Большой фашистский совет* – не был предусмотрен Конституцией итальянского государства, тем не менее в его властных прерогативах не сомневался ни один из политических субъектов того периода. Именно этот институт осуществлял стратегическое управление жизнью государства и общества, принимал программы развития и наиболее важные решения. Положение Совета в реальной системе власти было таково, что даже парламент стал формироваться не путем выборов, а назначением списка кандидатов, предложенных высшим партийным органом [6, с. 294]. Заметим, что в «сталинском» Советском Союзе выборы депутатов Верховного Совета осуществлялись все же на принципах всеобщего и прямого избирательного права.

Важная роль в Италии была отведена *Национальному совету корпораций*, который приобрел важное политическое значение, поскольку в стране целенаправленно строилось корпоративное государство. Система корпораций, подразу-

мевающих организационные формы сотрудничества предпринимателей и трудящихся, пронизывала весь социально-экономический организм итальянского государства. Корпорации являлись объединениями, созданными по отраслевому принципу. Они рассматривались в качестве социального ядра государства.

Несколько позже достаточно интересный и заметно схожий с итальянским опыт общественно-политической корпоративности демонстрировали популистские режимы Латинской Америки середины XX в. Суть латиноамериканского корпоративизма заключалась в попытках путем активного государственного вмешательства в жизнь социума интегрировать общество «сверху», для чего использовалась целая сеть государственных и полугосударственных организаций, реализующих активную социальную и перераспределительную политику, определяемую властью [17, с. 8]. Стоит заметить, что в современной России эксперты находят некоторые институциональные аналогии. Например, идея Общероссийского народного фронта сравнивается с корпоративным государством итальянского фашизма и / или Национальным фронтом ГДР [18]. В целом же тематика корпоративного государства в настоящее время весьма заметна в российской политической науке, профессиональный дискурс явно обнаруживает исследовательский интерес, идущий в данном направлении.

Вряд ли стоит полагать, что современные российские корпоративные структуры претендуют на политические позиции, аналогичные итальянским корпорациям 1920–1930-х годов. Тем не менее объективный анализ соответствующих российских форм в срезе изучения внеконституционных институтов может обнаружить тенденции, несущие опасности для демократического конституционного устройства Российской Федерации.

Италия демонстрирует, пожалуй, самый показательный пример трансформации внеконституционного политического института в конституционный. Так, с 1907 г. функционирует *Высший совет магистратуры*, имеющий непосредственное отношение к судебной власти и государственной службе. Будучи первоначально внеконституционным органом, в настоящее время этот важный институт регулируется нормами действующей Конституции Итальянской Республики 1947 г. [19]. Необходимо подчеркнуть, что в отличие от похожего случая, связанного со статусным изменением формального юридического положения британского Кабинета министров здесь речь идет о «переформатировании» статуса института из внеконституционного в конституционный, произведенном в рамках писаной Конституции.

Другим весьма показательным примером европейского государства, имеющего относительно недавний и вполне проецирующийся на современную Российскую Федерацию опыт институциональной внеконституционности, служит Греция.

В 1967–1974 гг. в этой стране был установлен военно-политический «режим “черных полковников”» якобы во исполнение 91-й статьи действовавшей Конституции Королевства Греция 1952 г. Хотя Конституция не отменялась и Греция формально продолжала считаться демократическим государством, для политической и юридической легитимации новой власти требовалось провести соответствующие изменения в системе публичного управления.

Так же, как в фашистской Италии и латиноамериканских государствах, по-

литическая доктрина установившегося режима основывалась на принципах корпоративизма. Греческие военные, взявшие реальную власть в свои руки, не собирались ликвидировать монархическую форму правления и гражданское правительство, однако они не могли реализовывать свою волю через обычные конституционные институты. Именно поэтому нужно было создать целый набор новых, параллельных уже существовавшим и во многом с ними функционально пересекающихся, внеконституционных структур.

Таковыми образованиями стали Консультативный совет и Консультативная национальная ассамблея. Помимо этого, в административно-территориальное деление Греции был введен новый элемент, способствующий установлению греческой военно-политической модели «вертикали власти», – военные округа, и стратегически наиболее значимые области страны территориально взаимовызывались с административными единицами [20] (заметим, созданные в 2000 г. федеральные округа в России территориально практически повторяли «нарезку» действовавших на тот момент военных округов) .

Консультативный совет, который противники режима прозвали «гарнизонной декорацией», считался «малым парламентом». Он формировался путем косвенных выборов: чуть более 900 его членов избирались почти 11 тыс. выборщиков (главным образом мэрами, муниципальными чиновниками, представителями официальных профсоюзов, которые фактически назначались военным руководством страны) . По своему предназначению Консультативный совет должен был функционировать в качестве представительного и совещательного органа, способного, в случае необходимости, выполнить законотворческие функции. Логическим развитием Консультативного совета стала Консультативная национальная ассамблея. Этот внеконституционный политический орган предназначался для выработки рекомендаций греческому гражданскому правительству по конкретным законопроектам и «контроля политики посредством запросов».

Заметим, что в некоторых аспектах Общественная палата и Государственный Совет Российской Федерации имеют черты, качественно сходные с описанными внеконституционными структурами. В частности, и анализируемые греческие, и современные отечественные внеконституционные образования, выполняющие роль квазипредставительных политических институтов, по сути являются не альтернативой, а отрицанием идеи народного представительства. В лучшем – «умеренном» – случае они своеобразно «дополняют» конституционное представительство, воплощенное в непременно политически «санитарованном» парламенте страны. В худшем – нивелируют парламентаризм как явление демократического порядка, низводя его до формального институционального признака «конституционной» (в греческом) или же «суверенной» (в российском варианте) демократии».

Тем не менее отличие современных отечественных внеконституционных политических институтов от рассмотренных греческих состоит в том, что российские структуры легитимизированы в политическом отношении и легализованы – в юридическом. Иначе говоря, они, во-первых, признаны как основными политическими субъектами (органами публичной власти и их должностными лицами, государственными и политическими деятелями, политическими

лидерами, партиями и общественно-политическими движениями) , так и большей частью общества, а во-вторых, урегулированы законами или подзаконными актами, впрочем оставаясь при этом вне действующей Конституции РФ.

Процессуальная сторона развития внеконституционности на национальной почве достаточно показательно проявляется на материале послевоенного Китая. Здесь, как и во многих других социалистических государствах, наряду с установленными конституциями и законами этих стран, присутствовали и в определенном смысле политически доминировали внеконституционные институциональные формы организации власти и публичного управления. Особенностью Китая конца 1950– 1960-х годов стало сравнительно заметное самостоятельное политическое влияние Национально-освободительной армии (как Главного командования, так и командующих военными группировками и армиями в провинциях) и спецслужб на осуществление внутренней политики вообще и на содержание административно-управленческих технологий в частности.

В результате проведенных «социалистических» преобразований и «культурной революции», как посчитал «Великий кормчий Мао», в Китае победил социализм, что требовалось оформить путем принятия новой Конституции (1975 г.) . В этом скорее идейно-политическом, чем юридическом документе не только фиксировались сложившиеся в стране общественные реалии, но и закреплялись ранее внеконституционные по своему характеру институциональные комплексы.

В частности, на Национально-освободительную армию Китая и народное ополчение возлагалось большинство государственных и даже хозяйственных функций, значительно урезались полномочия Всекитайского собрания народных представителей – за ним фактически оставлялось только право назначения премьер-министра Государственного совета, который превращался в важнейший институт власти. Сам парламент социалистического Китая формировался не выборным путем, а на основе «широких демократических консультаций», которые на деле являли собой не что иное, как партийное назначение. «Низовой» парламентаризм тоже фактически ликвидировался – собрания народных представителей на местах формально сохранялись, но реально не существовали. Управленческие функции и имеющиеся ресурсы переходили в руки революционных комитетов (контролировались военными комитетами провинций и органов безопасности) , которые осуществляли в том числе судопроизводство [21]. В данном случае значительная часть того, что было внеконституционным по Конституции 1954 г., по Конституции 1975 г. узаконивалось на высшем уровне и приобретало новое качество.

Следовательно, внеконституционность в своем пределе может завершаться утверждением новой – иной – конституционности: происходит легализация и затем легитимация нового конституционного порядка. Отсюда можно сделать вывод, что конституционализм представляет собой не застывшее, а более или менее динамичное явление. К тому же, на наш взгляд, политический конституционализм оказывается более гибким и пластичным, чем конституционализм юридический. Данный вывод подтверждается развитием политического процесса в Китае: уже в 1978 г. на смену Конституции 1975 г. пришла новая Конституция Китая, которая вернула многие институты, например Всекитай-

кое собрание народных представителей и ревкомы, в прежнее состояние, соответствующее нормам Конституции 1954 г. Однако и Конституция 1978 г. вскоре (1979– 1980 гг.) подверглась значительным изменениям, став в конечном счете фундаментальной политико-правовой базой, на которой предстояло развиваться «китайскому чуду».

Стремление сначала сформировать внеконституционные политические институты, а затем превратить их в конституционные обнаруживается и в текущих условиях. Подтверждением этому служит современный Кыргызстан, где в 1992– 2005 гг. «утвердились внеконституционные институты управления» [22], в основе которых лежал кланово-семейный способ организации власти. Но и после «революции тюльпанов» идеи институционализированной внеконституционности не потеряли своей политической актуальности. Весной 2011 г. внесистемная оппозиция, претендующая, как минимум, на участие во власти, объявила курс на создание внеконституционного органа – курултая. Ее лидер А. Джекшенкулов не только стал главой республиканского комитета по проведению общенародного курултая, но и потребовал внести изменения в Конституцию республики, чтобы закрепить статус курултая в качестве «генератора народного интереса» [23].

Пример Кыргызстана не единичен и не относится к числу исключительных случаев, обусловленных цивилизационной (здесь: азиатской) спецификой. Неформальные общественно-политические структуры, несущие в себе существенный институциональный и функциональный потенциал внеконституционности возникали в ряде европейских стран в период их демократического транзита конца 1980-х – начала 1990-х годов. Так, в уже самостоятельной и пока еще единой Чехо-Словакии действовал потенциально внеконституционный политический орган – Моравский гражданский парламент, рабочие группы которого «вели активный диалог с официальными представителями Словакии, чешского парламента и правительства», а уже после разделения Чехословацкого государства и обретения Словакией государственного суверенитета в ней было образовано такое же по характеру внеконституционное «Временное правительство русинов», институционально воплощавшее в себе требование создать «независимое Русинское государство» [24, с. 216– 217, 266].

В силу ситуативно складывавшихся обстоятельств ни Моравский гражданский парламент, ни Временное правительство русинов не превратились в полноценные словацкие внеконституционные политические институты, а были лишь временными «параллельными» структурами, не сумевшими трансформироваться в органы публичной власти моравского и соответственно русинского государств в случае оформления таковых. Но само по себе одно только лишь их учреждение наглядно показывает, какие риски несут внеконституционные образования: они потенциально способны возложить на себя властные / управленческие функции, отведенные конституционным институтам, порождая, углубляя или же, напротив, разрешая (путем изменения общественно-политического строя) конституционный кризис.

Разновременное в хронологическом и широкое в географическом отношении распространение внеконституционных политических институтов, ориен-

тированных в сферу публичного управления, свидетельствует о том, что они не являются только лишь российским явлением, проявившимся в специфических условиях становления новой государственности. Внеконституционные структуры различных стран демонстрируют близость черт и политических смыслов, транслируемых ими.

В то же время, при всей схожести современных отечественных и исторически зафиксированных зарубежных образований подобного рода, зарождение и генезис внеконституционных институтов происходят не по причине их заимствования у других государств, а в силу сложившихся внутренних национальных потребностей в организации институциональной подсистемы. Имеющиеся зарубежные образцы таковых, в отличие от модельных конституционных институтов, не переносятся на российскую почву, но могут быть востребованы как прошедшие апробацию структуры, повышающие ресурсоемкость власти в области публичного управления.

Библиографический список

1. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
2. *Третьяков В.Т.* Господин Жириновский Конституцию одобрил // Независ. газ. 1993. 30 июня.
3. *Сергеев С.Г.* Внеконституционные политические институты: правовой феномен и политическая реальность // Вестн. Поволж. акад. гос. службы. 2009. № 4 (21).
4. Отчет о заседании Саратовского РО РАПН, 19 янв. 2010 г.: докл. С.Г. Сергеева. URL: <http://www.rapn.ru/?group=69&doc=3036>
5. *Каменский А.Б.* Взгляд на историю местного управления // Полис. 2000. № 5.
6. *Пронкин С.В., Петрушина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. М., 2001.
7. Большая советская энциклопедия. М., 1968–1978.
8. *Жучкова С.М.* Внутриполитическое развитие Японии в конце XIX – начале XX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2000.
9. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации / Е. Добролюбова, Н. Маннинг, Н. Парисон [и др.]. М., 2005.
10. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996.
11. О Государственном Совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 сент. 2000 г. № 1602 (в ред. от 10 авг. 2012 г.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633; 2012. № 33. Ст. 4632.
12. *Паренти М.* Демократия для избранных: Настольная книга о политических играх США / пер. с англ. изд. В. Горбатко 7-е. М., 2006.
13. *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976.
14. Политические институты США: история и современность. М., 1988.
15. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 7 сент. 2010 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2010. № 37. Ст. 4643.
16. *Klatt H.* German Unification and the Federal System // German Politics. 1992. Vol. 1, № 3.
17. *Ворожейкина Т.Е.* Государство и общество в России и Латинской Америке // Общественные науки и современность. 2001. № 6.
18. *Евменова А.* Народный фронт отрешивается от «Единой России» // Деловой Петербург. 2012. 17 янв.
19. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1997.
20. *Улунян А.* Имитационная модель: уроки греческого эксперимента // Апология. 2005. № 7(7).

21. Деформация государственной системы периода «культурной революции». URL: <http://isfic.info/urhis3/teris56/>

22. Манифест общественного движения «За справедливость» // Лица. 2008. 30 окт.

23. День 26 мая: Киммо не будет: сообщение CA-NEWS – центральноазиатской новостной службы (Казахстан). URL: <http://thenews.kz/2011/05/26/828876/>

24. Поляков В.М. Воспоминания дипломата исчезнувшей страны. Саратов, 2012.

Sh.M. Khautivev
Evolution of Regional Political
Regime: Characteristics
of Crisis Development
(by the Example of Ulyanovsk
Region in 2000–2004)

The nature of regional political regime by the example of Ulyanovsk region is analyzed. The crisis stage of the political institution evolution in conditions of uncertainty is studied

Key words and word-combinations: political regime, regional elite, political uncertainty, group egoisms.

Анализируется природа регионального политического режима на примере Ульяновской области. Исследуется кризисный этап эволюции политического режима в условиях неопределенности.

Ключевые слова и словосочетания: политический режим, региональная элита, политическая неопределенность, групповые эгоизмы.

УДК 32.01(470.42)
ББК 66.04(235.54)

Ш.М. Хаутиев

**ЭВОЛЮЦИЯ
РЕГИОНАЛЬНОГО
ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА:
ХАРАКТЕРИСТИКИ
КРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ
(на примере
Ульяновской области,
2000– 2004)**

В современных общественных науках существует большое разнообразие подходов к оценке политического режима. С учетом этого представляется правильным рассматривать политический режим как совокупность средств и методов, с помощью которых правящие элиты осуществляют экономическую, политическую, идеологическую власть в том или ином сообществе. На наш взгляд, политический режим отражает динамические и переходные характеристики власти и этим он отличается от политической системы.

Поскольку Россия является федеративным государством, применительно к ней следует говорить об общенациональном и региональных политических режимах. Одной из особенностей последних выступает их неопределенность [1].

На примере Ульяновской области можно не только проанализировать особенности при-