

Романенко Вероника Борисовна

кандидат юридических наук, доцент,  
докторант кафедры теории и истории  
государства и права  
Южного федерального университета  
valentin@aaanet.ru

## ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ НА УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

### Аннотация:

*В статье анализируется организация региональной власти, в которой доминирует исполнительная власть. Это доминирование подтверждается статусом главы исполнительной власти, являющимся высшим должностным лицом субъекта федерации. Сложившаяся в России практика фактического губернаторского контроля за расстановкой политических сил не позволяет говорить о равновесном балансе ветвей власти.*

### Ключевые слова:

*региональная власть, вертикальное разделение властей, федеральная конституция, субъекты федерации.*

Romanenko Veronica Borisovna

Candidate of Law, associate professor,  
post-doctoral researcher of the chair of  
theory and history of state and law,  
Southern Federal University  
valentin@aaanet.ru

## THE INFLUENCE OF REGIONAL POLITICAL REGIMES ON THE STABILITY OF SEPARATION OF POWERS

### The summary:

*The article analyzes the organization of the regional power, which is dominated by the executive branch. This is confirmed by the dominance status of the chief executive, the top official of the federation subject. The current practice in Russia actual governor control over the political landscape can not talk about an equilibrium balance of power.*

### Keywords:

*regional power, vertical separation of powers, federal constitution, subjects of federation.*

Принятая 12 декабря 1993 г. на всероссийском референдуме новая Конституция Российской Федерации отнесла установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72. п. 1 «н»), система органов государственной власти регионов устанавливается ими самостоятельно (ст. 77. п. 1) [1]. Конституция подтвердила в мягкой форме сохранение вертикали исполнительной власти.

Конституция России и президентские указы обозначили переход от президентско-парламентской модели разделения властей в субъектах Федерации к президентской.

Посредством регионального законодательства была попытка вернуться к парламентской модели разделения властей в регионе, а также добиться скорейших губернаторских выборов на основе региональных (а не федеральных) нормативных актов. Однако эти шаги оказались безрезультатными. В феврале 1996 г. в связи с запросами ряда губернаторов, решением Конституционного Суда России по делам о проверке конституционности уставов Алтайского края и Читинской области, были признаны неконституционными и противоречащими принципу разделения властей нормы, допускавшие возможность избрания глав администрации регионов законодательными собраниями. Центр в лице Конституционного Суда признал единственно возможной для регионов президентскую либо президентско-парламентскую модель разделения властей.

Однако в условиях выборности губернаторов центр фактически утратил возможность влияния на региональные политические процессы с помощью региональных законодателей. В результате в регионах стали формироваться режимы личной власти губернаторов, не подконтрольные ни центру, ни местным законодательным собраниям.

В результате губернаторских выборов 1996–1997 гг. была разрушена единая вертикаль исполнительной власти, существовавшая в 1991–1996 гг. Почти половина избранных губернаторов пришла к власти под оппозиционными лозунгами. И даже главы администрации-назначенцы, которые, выиграв выборы, остались у власти, теперь не подчинялись на прямую президенту и Правительству.

К середине 1990-х гг. оформилась тенденция моноцентризма региональной власти с явным доминированием исполнительной власти и персонификацией региональной власти фигурой губернатора. Институты парламентского контроля, которые действовали практически во всех регионах во времена советов, были отменены.

На этапе принятия региональных уставов возникло большое разнообразие региональных ситуаций, которые можно было классифицировать в категориях «сильной» или «слабой» законодательной власти.

На уровне общефедеральных стандартов система сдержек и противовесов выглядела следующим образом:

- глава исполнительной власти имеет право роспуска законодательного собрания. Также он прямо влияет на законотворческий процесс, подписывая законы или налагая на них вето;

- законодательное собрание может выразить вотум недоверия главе исполнительной власти (но окончательное решение после изменения законодательства в конце 2004 г. принадлежит президенту) [2]. Именно оно разрабатывает нормативные акты, определяющие помимо прочего конкретные полномочия и структуру исполнительной власти (но все эти нормативные акты обязательно должны пройти через подпись губернатора). Также законодательное собрание имеет контрольные функции, связанные с контролем за исполнением бюджета региона и внебюджетных фондов, порядком управления региональной собственностью.

Таким образом, установлен новый порядок замещения руководителя субъекта РФ, определены дополнительные основания и меры конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъекта РФ.

Регионы самостоятельно определяют такую важную функцию, как согласование с законодательными собраниями назначений высокопоставленных чиновников из региональной исполнительной власти. Наличие такого согласования и его масштабы сильно различаются в регионах, определяя «силу» или «слабость» законодательного собрания. Наиболее распространена практика, когда с законодательным собранием согласовывается кандидатура первого заместителя губернатора или главы регионального правительства (что напоминает федеральную практику согласования премьер-министра). Однако есть регионы, в которых губернатор ведет всю кадровую политику самостоятельно, и никаких согласований не предусмотрено. Напротив, отдельные регионы предусмотрели согласование с законодательными собраниями назначений большого числа чиновников, например всех заместителей губернатора.

В целом используемая в России модель организации региональной власти отличается явным доминированием исполнительной власти. Это доминирование подтверждается статусом главы исполнительной власти, который является высшим должностным лицом субъекта федерации. Сложившаяся в России практика фактического губернаторского контроля за выборами законодательных собраний и за деятельностью этих собраний также не позволяет говорить о равновесном балансе ветвей власти.

Неравновесный баланс ветвей власти, наблюдаемый на федеральном уровне, был закреплён и на региональном уровне. Институциональный конфликт между федеральным центром и региональными властями возник с созданием и укреплением властной вертикали.

Этот конфликт появляется, начиная с 2000 г., в связи с известными изменениями на федеральном уровне. С ним связана «третья конфликтная волна». Возрастает давление федерального центра на губернаторов, что ведет к появлению феномена «ограниченного моноцентризма». Другими словами, губернаторское лидерство в регионах становится условным и осуществляется уже под контролем федерального центра и полпредов. В случае необходимости последние оставляют за собой право «изъять» у губернатора власть, добившись его не выдвижение на должность губернатора.

В регионах выходят из-под неформального губернаторского контроля федеральные структуры, которые становятся центром кристаллизации антигубернаторской оппозиции или просто инструментом давления на губернаторов:

- функцию давления выполняют полпредства и находящиеся непосредственно в регионах главные федеральные инспектора;
- центрами политической активности становятся органы прокуратуры, которые в ряде случаев начинают борьбу с губернаторами;
- в качестве центров кристаллизации элиты иногда выступают представители других правоохранительных органов.

В результате губернаторский моноцентризм существенно ограничивается давлением федеральных структур. Совсем не обязательно это давление переходит в конфликт: губернаторы чаще следуют правилам субординации и предпочитают мириться с новым положением дел. Поэтому некоторые «сильные» губернаторы уже не пытаются открыто выступать против полпредов.

Со своей стороны «федеральные представители» тоже не так часто идут на обострение. Более того, федеральная власть «вынуждена искать какие-то нетривиальные механизмы оценки эффективности деятельности глав регионов» [3, с. 228–229].

Осуществляемая реформа государственной власти в субъектах РФ порождает определенные проблемные вопросы. Назначение региональным парламентом по представлению президента страны высшего должностного лица субъекта РФ противоречит конституционному принципу разделения властей на региональном уровне.

Конституционным Судом Российской Федерации при проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края, правда, в несколько ином законодательном пространстве, но при той же самой конституции, сформулирована однозначная правовая позиция: избрание высшего должностного лица субъекта РФ его законодательным органом нарушает конституционные принципы народовластия и разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В указанном Постановлении Конституционного Суда РФ дано четкое толкование Конституции РФ о том, «что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно» [4].

Тем не менее главной стабилизирующей тенденцией можно считать феномен персонифицированной региональной власти, воплощенной в образе «хозяина губернии». Удаленность территорий от центра и их большие размеры, помноженные на монархические традиции, создает этот феномен. Традиционно «хозяин региона» играет стабилизирующую роль, поскольку выстраивает под себя весь управленческий аппарат, подавляет оппозицию и стремится создать мощный правящий клан на основе личной близости и общности политико-экономических интересов.

Таким образом, стабильность ситуации в регионе в значительной степени определяет личность губернатора, его профессиональные и моральные качества.

Относительно расстановки политических сил в южных регионах России необходимо выявить формально-правовой каркас политической ситуации, включающий в себя использование институционального и формально-правового подходов. При таком подходе рассматриваются органы исполнительной, законодательной, судебной власти и местного самоуправления, политические партии, действующие на территории региона и др.

В анализе политической ситуации важен элитистский подход, уделяющий внимание личностям лидеров и элитным группам, формирующим «реальное» поле взаимодействия на территории региона.

При этом важно определить реальные механизмы реализации властных отношений, которые могут иметь неформальный и просто теневой характер.

Такой анализ позволяет лучше и точнее выявлять акторов и группы влияния. Совершенно необходимой является оценка ресурсов (ресурсной базы) акторов и групп влияния.

Определенная конфигурация властных структур существует в регионе всегда.

В Южном федеральном округе (после выделения из него Северо-Кавказского федерального округа) находятся 2 республики, 3 области и 1 край, то есть четыре «русских» региона – три области – Ростовская, Астраханская, Волгоградская и один край – Краснодарский.

Три региона Южного округа – Астраханская и Ростовская области и Краснодарский край являются важными для регионального политического анализа примерами регионов с устойчивыми политическими режимами. Региональные политические режимы представляют достаточно персонифицированный вариант.

Так, В. Чуб олицетворял власть в Ростовской области (с 1991 г. по май 2010 г.), что в немалой степени объяснялось отсутствием контрэлитных группировок в регионе. Поскольку политической организацией элиты является «Единая Россия», то членство губернаторов в федеральном политсовете партии является важной составляющей в реализации властных отношений.

Финансовые группы также ориентированы на работу с губернатором или косвенно подчинены ему. Внешние финансовые группы вынуждены искать содействие губернатора в реализации проектов на территории Южного федерального округа.

21 мая 2010 г. по представлению Президента РФ В.Ю. Голубев [5] был наделен депутатами Законодательного Собрания Ростовской области полномочиями Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области.

В настоящий момент отношения с центром являются стабильными и конструктивными. Они формируются на основе политики губернатора Ростовской области, в основном на его тесных связях с федеральной элитой.

Что касается институциональных механизмов (формальных и неформальных) политической системы принятия и реализации мер в политической области и политического развития России в целом и южных регионов в частности, то последние годы они определялись путинской политикой вертикализации власти или «нового централизма». Такая политика предусматривала выстраивание новой более эффективной с точки зрения властей системы управления и сосредоточение административных, экономических, политических и иных ресурсов в руках феде-

рального Центра. Проходящая в стране политическая трансформация в корне изменила правила политического процесса. Основными ее направлениями, затрагивающими регионы, стали:

- избрание не менее половины депутатов региональных парламентов по пропорциональной избирательной системе;
- изменение порядка формирования Совета Федерации;
- повышение «заградительного барьера» для партийных списков;
- отмена порога явки на выборы;
- запрет на создание и деятельность региональных политических партий;
- запрет на образование избирательных блоков;
- отмена выборности губернаторов населением и др.

Тем самым формировались новые отношения между федеральной властью и регионами. Одним из результатов новых отношений «Центр-регионы» должно стать формирование институционального правового пространства, в котором управленческие процессы рационализируются, подчиняются общим для всех нормам и правилам и др.

При оценке возможности воздействия российских федеральных властей на динамику развития возникавших на политическом пространстве Юга России конфликтных ситуаций нужно учитывать основные способы поддержания политической стабильности: а именно, авторитарный способ поддержания политической стабильности и консенсусный способ обеспечения политической стабильности. Первый способ делает упор на необходимость сохранения достаточно жестких политических структур как основы для взаимодействия между обществом и политическим режимом; второй акцентирует внимание на реформирование политических структур для того, чтобы придать им большую гибкость, уменьшить их разрыв с обществом, приближая их к учету позиций и интересов различных групп социума.

Не случайным явлением стало обращение ряда региональных политических лидеров к менее конфликтному варианту, к возвращению прежней системы выборности губернаторов населением.

Что касается поддержания политической стабильности в республиках Северного Кавказа, то акцент делался на необходимость сохранения достаточно жестких политических структур как основы для взаимодействия между обществом и политической системой, то есть авторитарный способ поддержания политической стабильности.

В результате анализа основных тенденций развития политической власти на юге России приходим к следующим выводам.

Региональный политический режим определяется спецификой политической ситуации и связан, так или иначе, с расстановкой основных акторов политических действий. Влиятельность глав регионов, их способность держать ситуацию на вверенных территориях под контролем позволяет доминирующей группе влияния в регионе определять особенности политического режима с точки зрения устойчивости вертикального разделения властей.

По разному учитывались и основные способы поддержания политической стабильности: ряд субъектов использовали авторитарный способ поддержания политической стабильности; другая часть субъектов южного региона следовала консенсусному способу обеспечения политической стабильности.

Анализ показывает, что руководство субъектов федерации на протяжении 2000-х нулевых, развиваясь по собственным траекториям политического развития, сохраняли или расширяли сложившуюся модель вертикального разделения властей. Если политическая ситуация в различных субъектах на юге России и существующие там политические режимы с точки зрения политической стабильности и отличаются друг от друга, то в отношении системы сдержек и противовесов сложилась в основном одинаковая картина.

Российская политическая практика, особенно в условиях функционирования «тандема», обозначила, с одной стороны, сокращение возможностей реального политического влияния парламента и независимого суда, а с другой – усиление «вертикализации» исполнительной ветви власти.

#### Ссылки:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

#### References (transliterated):

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii.
2. Federal'niy zakon "O vnesenii izmeneniy v Federal'niy zakon "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii" i v Federal'niy zakon "Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan

- граждан Российской Федерации» (от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ).
3. Кузнецов И.И. Политические механизмы разделения властей в современной России. Саратов, 2010.
  4. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 7 июня 2000 г. № 10-П).
  5. См.: URL: <http://news.kremlin.ru/news/7765> (дата обращения: 15. 05.2011).

- Rossiyskoy Federatsii” (ot 11 dekabrya 2004 g. No. 159-FZ).
3. Kuznetsov I.I. Politicheskie mekhanizmy razdeleniya vlastey v sovremennoy Rossii. Saratov, 2010.
  4. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF “Po delu o provere konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy Konstitutsii Respubliki Altay i Federal'nogo zakona “Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii” (ot 7 iyunya 2000 g. No. 10-P).
  5. See: URL: <http://news.kremlin.ru/news/7765> (date of access: 15. 05.2011).