

**Формы правления в субъектах Российской Федерации:
кросстерриториальный анализ полномочий государственных органов власти**
Константинова Марина Викторовна

Студент (специалист)

Красноярский государственный педагогический университет им. В.П. Астафьева,
Исторический факультет, Кафедра отечественной истории, Красноярск, Россия

E-mail: marisha1980@list.ru

Российские региональные органы власти с 1990-х гг. прошли долгий путь институционального поиска. Самая активная фаза трансформаций политических институтов пришлась на 1990-е - начало 2000-х гг. В это время политическая система в столице и регионах, а также между регионами демонстрировала существенные различия. Тенденция к унификации наметилась к 2004 году. Новая волна институциональных реформ привела к тому, что сегодня практики взаимодействия законодательной и исполнительной власти в регионах России, с одной стороны, подчинены общей политической системе, с другой, даже при сильной тенденции к централизации, демонстрируют свою специфику.

Подобное явление мы можем наблюдать уже при первичном нормативном анализе формальных правил взаимодействия региональных органов власти. Автор не абсолютизируя нормативный подход, определяет его в качестве начального, предполагая, что следующим шагом может стать эмпирический или дескриптивный.

Методология изучения вариативных процессов разделения властей изначально была отработана на материалах Западной Европы и США. После окончания Второй Мировой войны ученые сравнивали британскую (парламентскую, унитарную) и американскую (президентскую, федеративную) формы правления. [Голосов, 2001: 13]

Классическими работами по данной теме явились труды Мориса Дюверже. Им был введен термин «полупрезидентская система», основная черта которой - дуализм исполнительной власти. В подобной системе, с одной стороны, «президент избирается всенародно, что свойственно президентским республикам, а, с другой - есть ответственность правительства перед парламентом, что бывает в парламентских республиках и парламентских монархиях». [Зазнаев, 2005:118]

Широко известным является сравнительное исследование 46 стран, которое провели Мэтью Шугарт и Джон Кэри в начале 1990-х гг. Учёные предложили авторскую модель сравнительного анализа институтов власти в разных государствах. Их основной исследовательский вопрос был поставлен таким образом: при какой системе, президентской или парламентской, демократия имеет больше шансов на выживание?

Анализируя формы правления, они использовали ранговые шкалы, показывающие, в какой мере полномочия по разным вопросам принадлежат исполнительному или законодательному органу. В итоге, авторы создали собственную классификацию, состоящую из четырех типов разделения полномочий: президентский, президентско-парламентский, премьерско-президентский и парламентский. И пришли к заключению, что демократической стабильности способствует не «чистая» форма правления, а комбинация элементов разных систем. [Shugart, Carey, 1992] При ранжировании политических форм правления в фокусе их внимания находились законодательные и незаконотательные полномочия президента.

Для изучения современного институционального дизайна политической власти в регионах России отработанная модель Шугарта и Кэри также применима. С той лишь оговоркой, что центром изучения становится объём полномочий не президента, а главы субъекта.

В данном исследовании модель Шугарта и Кэри применяется частично, для ранжирования уровня силы главы региона в законодательной и законодательной сферах власти. Для получения эмпирических данных были изучены главные нормативные документы (Конституции и уставы) 83 субъектов Российской Федерации с учетом их последней редакции в 2014 и 2015 гг.

В сфере *законодательных* полномочий изучались следующие правовые возможности главы субъекта - право вето и его преодоление; право на частичное вето; полномочия в области формирования бюджета; право издавать нормативные акты, имеющие силу закона; эксклюзивное право законодательной инициативы в некоторых сферах и право выносить вопросы на референдум. В сфере *незаконодательных* - полномочия по формированию правительства; отставка правительства; вмешательство парламента региона в деятельность правительства и право главы на роспуск парламента.

Оценка каждого полномочия производилась по 5-ти балльной шкале. В случае максимальной власти главы по конкретному вопросу выставлялся показатель «4», если глава не имел данного полномочия или был довольно слаб в нем - «0». В итоге, в каждой группе полномочий (законодательных и незаконодательных) числовые показатели суммировались, что позволяло получить итоговый индекс.

По итогам анализа была получена следующая картина. Максимально, в сфере законодательных полномочий глава субъекта мог получить индекс равный «24». На сегодняшний день, ни в одном субъекте России глава не обладает такими широкими полномочиями в данной сфере. Максимальный объём власти в законодательной сфере у главы республики Тыва (15) и Красноярского края (14), минимальный - у главы Свердловской области (7) и республики Коми (7). Соответственно, 95% глав субъектов России набирают индекс «11» или «12», что говорит о среднем уровне их власти в сфере законодательства.

В области незаконодательных полномочий кросстерриториальный анализ показал большую вариативность. Максимального индекса «16» не набрал ни один глава, но индекс «15» встречается вновь в республике Тыва, Алтайском крае, а также в 13 областях, Москве, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах. В нашем случае, территории с показателем «15» предоставляют руководителю самые широкие полномочия во всех четырех вопросах, кроме роспуска ассамблеи, в нем даже самые сильные главы не обладают неограниченной властью

Минимальный индекс - 9 набрали семь республик (Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Мордовия, Северная Осетия, Удмуртия) и Свердловская область. Относительная сила региональных ассамблей здесь проявляется в сфере формирования правительства и права ассамблеи вмешиваться в деятельность правительства

Сравнительный нормативный анализ, в первую очередь, выявил схожесть уровня полномочий среди глав субъектов, как в законодательной, так и в законодательной сфере. Относительно вида полномочий, законодательная сфера показала гораздо большую однородность регионов в этом вопросе. Можно предположить, что модель незаконодательных отношений в большей степени зависит от политического, культурного или социального контекста, в котором приходится взаимодействовать органам власти, что и приводит к разнообразию видов институционального дизайна.

Источники и литература

- 1) Голосов Г. В. Российская партийная система и региональная политика 1993-2003 гг.

Спб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2006.

- 2) Зазнаев О. Смешанные формы правления или как масло соединяется с водой. //Полис. 2005. С. 158-171.
- 3) Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.