

УДК 32

Институциональные модели региональных органов власти: методологические подходы к изучению распределения полномочий

Константинова Марина Викторовна

Кандидат исторических наук, доцент,
завкафедрой политологии и права,
Красноярский государственный педагогический университет им. В.П. Астафьева,
660049, Российская Федерация, Красноярск, ул. Ады Лебедевой, 89;
e-mail: marisha1980@list.ru

Воробьев Антон Павлович

Кандидат политических наук,
доцент кафедры политологии и права,
Красноярский государственный педагогический университет им. В.П. Астафьева,
660049, Российская Федерация, Красноярск, ул. Ады Лебедевой, 89;
e-mail: camaro1@yandex.ru

Аннотация

Предмет исследования статьи – методология изучения взаимодействия региональных органов государственной власти. Цель работы – дать анализ существующему в современной политической науке методологическому подходу к исследованию конституционного дизайна распределения полномочий между главными акторами политического процесса – органами исполнительной и законодательной власти. Выделенный подход предусматривает анализ нормативно-правовых актов регионов, в которых прописаны полномочия глав территорий и региональных ассамблей. Он предполагает изучение формальных правил разделения власти, за пределами исследовательского поля остается неформальное распределение полномочий. В статье с помощью сравнительного анализа выявлено, что существующую методологию западные ученые (США, Франция) применяют в основном при исследовании моделей распределения полномочий между федеральными органами власти, а российские между региональными. Исследовательский опыт показывает, что распределение полномочий в сторону усиления президентской власти не способствует утверждению демократического режима, а усиливает тенденции авторитаризма. Главным выводом статьи является то, что изучение моделей распределения власти – первый шаг для определения политического режима и выявления индикаторов успешности демократических процессов, как на уровне национальных государств, так и на уровне субъектов федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Константинова М.В., Воробьев А.П. Институциональные модели региональных органов власти: методологические подходы к изучению распределения полномочий // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 1А. С. 220-226.

Ключевые слова

Политический режим, органы власти, политический конфликт, полномочия органов власти, сдержки и противовесы, исполнительная власть, законодательная власть, демократия, власть, институционализм.

Введение

Конструирование формальных правил взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями власти является основой при формировании политического режима. Соотношение полномочий – это распределение ролей и выработка правил между двумя главными игроками политического процесса, демонстрирующее степень готовности каждой из сторон предупредить конфликты, договариваться, идти на компромисс, достигать консенсуса или не признавать в другом игроке равного партнера.

Политические институты являются одним из базовых элементов при конструировании политического режима, понятие более широкого и включающего в себя совокупность явных и скрытых моделей, которые определяют формы и каналы доступа к управленческим постам, характеристики акторов и используемых ими стратегий [Гельман, 2000, 72]. Их изучение, как правило, происходит в контексте исследования успешности перехода к демократическим режимам. Форма правления в данном случае выступает в качестве институциональной базы и понимается как система организации высших органов государственной власти и порядок их взаимодействия между собой.

В данной статье будет проанализирована институциональная методология, позволяющая изучить модель распределения власти между главными игроками политического процесса, как на уровне государства, так и на уровне региона. Представленная методология была выработана в западной политической науке в последней четверти XX века и позволила научно обосновать типы политических режимов и причины устойчивости демократий.

Основная часть

Тема связи демократии с институциональной моделью стала актуальной в последние десятилетия XX века. В 1980-90-х гг. произошел резкий рост демократических режимов во всем мире. Каждая новая демократия выбирала свой путь институционального устройства. Уже к концу 1980-х гг. практика показала, что большинство стабильных демократических режимов являются парламентскими, при которых исполнительная власть порождается большинством в законодательных органах и является дееспособной, лишь опираясь на такое большинство. Проблем, как именно распределена власть между исполнительным и законодательным органами, насколько модель распределения позволяет существовать системе сдержек и противовесов, а, следовательно, делает режим более устойчивым, приобрела особое значение.

Французский социолог Морис Дюверже при изучении форм правления во Франции в сравнении с другими европейскими странами, отказался от простого деления демократических систем на парламентские и президентские. Им был введен термин «полупрезидентская система», основная черта которой – дуализм исполнительной власти. В своем исследовании для оценки европейских политических режимов он тестирует три элемента, конструирующие полупрезидентскую систему власти: президент избирается на всеобщих национальных выборах; президент обладает широкими полномочиями; в подобной системе есть оппозиция, но премьер-

министр и члены правительства зависят только от вотума недоверия парламента. При этом приставка «полу» не означает, что режим занимает промежуточное положение между президентской или парламентской системой, а имеет самостоятельную природу [Duverger, 1980, 166]. Формируется система, при которой, 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]. При конструировании подобных форм правления используются как старые, так и новые элементы политических систем.

Широко известным в сравнительной политологии является исследование 46 стран в разные периоды истории, которое предприняли Мэтью Шугарт и Джон Кэри в начале 1990-х гг. Исследователи предложили интервальный метод сравнительного анализа институтов власти в разных государствах. Их основной исследовательский вопрос – при какой системе, президентской или парламентской, демократия имеет больше шансов на выживание, устойчивое развитие и минимизацию конфликтов? Ученые, исследуя формы правления, использовали ранговые шкалы, показывающие, в какой мере полномочия по разным вопросам принадлежат исполнительному или законодательному органу. Авторы выделяют две группы полномочий – законодательные и незаконодательные. Оценка каждого полномочия производится по 5-ти балльной шкале в зависимости от того, в какой степени президент обладает этим полномочием. В итоге, ученые создали собственную классификацию, состоящую из четырех типов разделения полномочий: президентский, президентско-парламентский, премьер-президентский и парламентский. Проанализировав полномочия, М. Шугарт и Дж. Кэри пришли к выводу о том, что демократии, в которых президенты обладают большими законодательными полномочиями – неустойчивы. Вероятность распада демократии со слабым президентом составляла 23,5%, с сильным президентом – 40%. Основной вывод исследования – не президентство как таковое, а сильное президентство угрожает демократии [Shugart, Carey, 1992, 14-17].

Многие западные ученые следовали примеру Шугарта и Кэри, и рассматривали политический институт, а именно президентскую власть, в качестве объекта анализа. Данный метод для своего исследования посткоммунистических режимов положил в основу Тимати Фрай. Ученый расширил список президентских полномочий до 27, разделив их на персональные и совместные (с парламентом). Один из основных выводов исследователя состоит в том, что сильная законодательная власть служит противовесом президенту, способствует установлению конструктивного диалога между политическими игроками и построению стабильной демократии [Fraye, 1997, 523].

Для других ученых, напротив, зависимой переменной для анализа специфики распределения власти в государстве выступал законодательный орган. Стивен Фиш также провел квантификацию полномочий, только уже не президента, а парламента. По его мнению, на консолидацию демократии в большей степени влияет относительная «сила» или «слабость» законодательного органа власти [Fish, 2006, 5-6].

Ставший классическим, но допускающий модификации, метод Шугарта и Кэри в качестве методологической основы использовался и для изучения конституционных форм правления в российских регионах, что стало возможно благодаря тому, что 1990-е годы российские регионы демонстрировали разные модели распределения власти между главами своих территорий и региональными ассамблеями. Разнообразие моделей было зафиксировано в региональных «конституциях». Российский политолог Григорий Голосов в своих исследованиях берет за критерий, позволяющий различить конституционные типы – характер полномочий ассамблеи в

области административных назначений, а не объем законодательных полномочий исполнительной власти. При изучении полномочий ассамблей в регионах России исследователь подробно останавливается на трех аспектах. Первый - права легислатур влиять на административные назначения в узком смысле слова. На основе этого показателя выстраивается шкала: от случая, когда ассамблея утверждает все высшие административные должности до полного отсутствия у них подобных полномочий. Второй – их возможность влиять на смещение чиновников главой исполнительной власти, шкала построена по тому же основанию, что и в первом аспекте. Третий аспект отражает собственные полномочия ассамблеи по смещению чиновников. Для того, чтобы учесть российскую специфику автор модифицирует метод – более детально оценивает административные полномочия легислатур в первом и третьем аспекте. В его внимание находится не только сам факт их участия в формировании кабинета, но и то, в назначении каких именно чиновников принимают участие легислатуры. Также, в праве ассамблеи смещать чиновников автор учитывает степень обязательности их решения. По итогам анализа исследователь получает числовые показатели, которые позволяют ранжировать институциональные модели в субъектах России по степени их близости к парламентской или президентской системе. Эмпирическое подтверждение получает изначально заявленная им гипотеза о существовании сильных ассамблей в 1990-е годы в республиках. Подобные режимы власти Голосов называет премьерско-президентскими. Наиболее часто встречающимся режимом в регионах России в 1990-е гг. оказывается президентский, после него идет президентско-парламентский [Голосов, 2006, 169-171].

Авторский метод Шугарта и Кэри нашел свое применение и в исследованиях Владимира Гельмана. Изучение моделей разделения властей в регионах России ученый свел к двум вопросам: 1) кто и в какой степени контролирует состав кабинета – ассамблея или глава региона; 2) возможно ли существование кабинета и ассамблеи в условиях взаимного недоверия. Комбинация ответов на эти вопросы послужила основой классификации четырех типов разделения властей: 1) президентский (всенародные выборы главы региона, определяющего состав кабинета и имеющего широкие нормотворческие полномочия); 2) президентско-парламентский (всенародные выборы главы региона, имеющего широкие нормотворческие полномочия, определяющего состав кабинета с полного или частичного согласия ассамблеи и в ряде случаев имеющего право роспуска ассамблеи при ее недоверии кабинету); 3) премьер-президентский (всенародные выборы главы региона, имеющего широкие нормотворческие полномочия, при подотчетности кабинета ассамблеи); 4) парламентский (глава региона независимо от характера избрания достаточно ограничен в своих полномочиях, правительство подотчетно ассамблеи).

Автор также поделил ассамблеи на доминирующие (независящие от правительства и контролирующие его), автономные (контролирующие процесс нормотворчества, но не имеющие полномочий для отставки правительства), ограниченно-автономные (контроль правительства обеспечивается большинством ассамблеи), подчиненные (не обладающие функциями контроля над правительством, но подчиненные исполнительной власти не полностью) и полностью подчиненные. Изученные таким способом субъекты федерации были распределены в зависимости от сочетания типа ассамблей и типа разделения властей [Гельман, 2000, 42-45].

Формально-правовое разделение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти является ключевым индикатором политического развития в 1990-х начала 2000-х для коллектива ученых, исследующих 31 российский регион [Кузьмин, 2002, 142-155]. Исследователи, основываясь на теории полиархии Р. Даля, классифицируют региональные

политические режимы с помощью нескольких критериев - распределение полномочий между исполнительной и законодательной властью; конкурентность выборов главы исполнительной власти; уровень партийности региональной легислатуры. Методология тестирования принципа разделения властей также позаимствована ими у М. Шугарта и Дж. Кэри. В итоге, авторами выделяются восемь типов региональных политических режимов для 31 субъекта. Они отмечают, что при классификации используют схему, учитывающую и процедурные (конкурентные), и субстанциональные (институциональные) политические практики [там же, 144].

Изучению субнациональных различий региональных режимов посвятил свое исследование Владимир Нечаев. Автор дает характеристику режимам на основе сравнительного изучения основных законов субъектов (в его исследовательское поле попало четыре региона), разработанных вскоре после принятия Конституции РФ. Дивергенцию в формально-правовом разделение властей между главами регионов и местными парламентами он обнаруживает, во-первых, в самом процессе принятия региональных уставов и конституций, а именно в том, кто и на каком уровне принимал участие в их написании, во-вторых, в наличии или отсутствии доминирующего паттерна при их принятии [Нечаев, 2000, 80-95].

Заключение

Таким образом, институциональный подход при изучении феномена разделения властей, позволяет увидеть, что конструирование формальных правил взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями власти является основой при формировании политического режима. Большинство ученых, использующих данный подход, главной своей целью видят определение типа политического режима. Несмотря на то, что нормативное распределение прав и полномочий между главой и представительным органом далеко не все говорит нам о реальном соотношении сил на политическом поле (так как помимо формальных правил, в политике немалую роль играют неформальные договоренности), оно имеет определенную логику. Эмпирические исследования и в странах Запада, и в России показали, что длительный перекоп в сторону президентских полномочий не способствует утверждению демократического режима, а усиливает тенденции авторитаризма.

Библиография

1. Гельман В. Россия регионов: Трансформация политических режимов. М.: Весь мир, 2000. 376 с.
2. Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика 1993-2003. СПб., 2006. 300 с.
3. Зазнаев О. Смешанные формы правления или как масло соединяется с водой // Полис. 2005. № 4. С. 158-171.
4. Кононенко П. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. 2003. № 6. С. 135-143.
5. Кузьмин А.С. Региональные политические режимы в постсоветской России // Полис. 2002. № 3. С. 142-155.
6. Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003-2009. Первый цикл внедрения пропорциональной системы. М., 2009. 516 с.
7. Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 80-95.
8. Туровский Р. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 77-95.
9. Duverger M. A New Political Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. 1980. Vol. 8. №2. P. 165-187.
10. Fish M.S. Stronger legislatures, stronger democracies // Journal of democracy. 2006. Vol. 17. №1. P. 5-20.
11. Fraye T. Politics of institutional choice: Post-Communist presidencies // Comparative political studies. 1997. № 30. P. 523-552.

12. O'Donnell G., Schmitter Ph., Whitehead L. Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986. 95 p.
13. Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992. 332 p.

Institutional models of regional authorities: methodological approaches to the study of the distribution of powers

Marina V. Konstantinova

PhD in History, Associate Professor,
Head of Department of Political sciences and law,
Krasnoyarsk State Pedagogical University named after V.P. Astaf'ev,
660049, 89, Ady Lebedevoi st., Krasnoyarsk, Russian Federation;
e-mail: marisha1980@list.ru

Anton P. Vorob'ev

PhD in Political Science, Associate Professor,
Krasnoyarsk State Pedagogical University named after V.P. Astaf'ev,
660049, 89, Ady Lebedevoi st., Krasnoyarsk, Russian Federation;
e-mail: camarol@yandex.ru

Abstract

The subject of the article is the methodology of studying the interaction of regional authorities. The purpose of the article is to analyze the methodological approach to the study of the constitutional design of the distribution of powers between the actors of the political process – Executive and Legislative authorities – existing in modern political science. The approach provides the analysis of normative legal acts of regions in which powers of heads of territories and regional assemblies are registered. It involves the study of formal rules of separation of powers, outside the research field remains informal distribution of powers. The article by means of comparative analysis showed that the existing methodology Western scientists (USA, France) used mainly in the study of models of distribution of powers between the Federal authorities, and the Russian between the regional. Research experience shows that the distribution of powers in the direction of strengthening the presidential power does not contribute to the establishment of a democratic regime, and strengthens the trend of authoritarianism. The main conclusion of the article is that the study of models of power distribution is the first step to determine the political regime and identify indicators of the success of democratic processes, both at the level of national States and at the level of subjects of the Federation.

For citation

Konstantinova M.V., Vorob'ev A.P. (2019) Institutsional'nye modeli regional'nykh organov vlasti: metodologicheskie podkhody k izucheniyu raspredeleniya polnomochii [Institutional models of regional authorities: methodological approaches to the study of the distribution of powers]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (1A), pp. 220-226.

Keywords

Political regime, branches of power, political conflict, the powers of the authorities, checks and balances, executive authority, legislature, democracy, power, institutionalism.

References

1. Duverger M. (1980) A New Political Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8, 2, pp. 165-187.
2. Fish M.S. (2006) Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of democracy*, 17, 1, pp. 5-20.
3. Fraye T. (1997) Politics of institutional choice: Post-Communist presidencies. *Comparative political studies*, 30, pp. 523-552.
4. Gel'man V. (2000) *Rossiia regionov: Transformatsiya politicheskikh rezhimov* [Russia regions: Transformation of political regimes]. Moscow: Ves' mir Publ.
5. Golosov G.V. (2006) *Rossiiskaya partiinaya sistema i regional'naya politika 1993-2003* [Russian party system and regional policy, 1993-2003]. St. Petersburg.
6. Kononenko P. (2003) Politicheskie faktory konstitutsionnogo stroitel'stva v respublikakh Rossiiskoi Federatsii [Political factors of constitutional construction in the republics of the Russian Federation]. *Polis*, 6, pp. 135-143.
7. Kuz'min A.S. (2002) Regional'nye politicheskie rezhimy v postsovetsoi Rossii [Regional political regimes in post-Soviet Russia]. *Polis*, 3, pp. 142-155.
8. Kynev A. (2009) *Vybory parlamentov rossiiskikh regionov 2003-2009. Pervyi tsikl vnedreniya proporsional'noi sistemy* [Elections of the parliaments of the Russian regions 2003-2009. The first cycle of the introduction of a proportional system]. Moscow.
9. Nechaev V. (2000) Regional'nye politicheskie sistemy v postsovetsoi Rossii [Regional political systems in post-Soviet Russia]. *Pro et Contra*, 5, 1, pp. 80-95.
10. O'Donnell G., Schmitter Ph., Whitehead L. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
11. Shugart M., Carey J. (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.
12. Turovskii R. (2009) Regional'nye politicheskie rezhimy v Rossii: k metodologii analiza [Regional political regimes in Russia: on the methodology of analysis]. *Polis*, 2, pp. 77-95.
13. Zaznaev O. (2005) Smeshannye formy pravleniya ili kak maslo soedinyatsya s vodoi [Mixed forms of government or how the oil is combined with water]. *Polis*, 4, pp. 158-171.