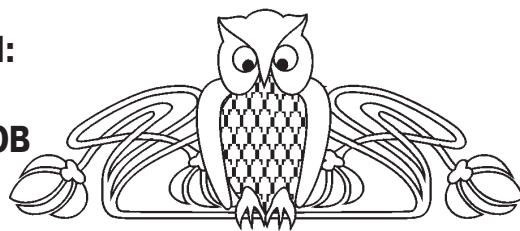




УДК [321.6+321.7+328.1+328.3]

## МОНОЦЕНТРИЗМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ (на примере Саратовской области)



В. Г. Семенова

Саратовский государственный университет  
E-mail: semenovavg@mail.ru

В статье рассмотрены некоторые подходы к определению категории «региональный политический режим», изучены возможные формальные индикаторы анализа и типологии региональных режимов, выделена наиболее релевантная и целостная непротиворечивая модель такого анализа, произведена оценка моноцентричности регионального режима Саратовской области.

**Ключевые слова:** политический режим, региональный политический режим, моноцентричность, губернатор.

**Monocentrism Regional Authorities: Political and Legal Study of Regional Political Regimes (on the Example of Saratov Region)**

V. G. Semenova

The article describes some approaches to definition of the category «regional political regime», studied possible indicators of formal analysis and typology of regional regimes, the most relevant holistic and consistent model of such analysis, assessed monocentricity regional mode of the Saratov region.

**Key words:** political regime, regional political regime, monocentric, Governor.

DOI: 10.18500/1818-9601-2015-15-4-69-73

Приступая к изучению проблемы региональных политических режимов, необходимо уточнить несколько важных методологических аспектов. Во-первых, это понимание «политического режима». Данный вопрос является традиционным для исследователей, изучающих все многообразие режимных проявлений, поскольку от исходного первоначального понимания сути определяемой категории во многом зависит построение теоретической матрицы исследования и дальнейшее ее наполнение, а следовательно, и непосредственное направление политического анализа.

Не углубляясь в тонкости множества существующих определений политического режима, отметим, что наиболее традиционный подход к определению его как властного порядка, совокупности конкретных форм и методов реализации ставит перед исследователем задачу терминологического уточнения. Такое широкое определение подразумевает изучение способов формирования и функционирования государственных органов власти, процедур отбора правящих групп и политических лидеров, степени и видов политического участия

населения, его включенности в процесс принятия государственных решений, уровня политической конкуренции, действий политической оппозиции, ее реального участия в формировании органов государственной власти. Большую роль играет анализ ресурсов основных политических акторов. Отдельной проблемой является учет социокультурных параметров осуществления политической власти в государстве. В итоге изначальная четкость и логичность определения политического режима подводит исследователя к необходимости анализа целого комплекса сложных, не всегда открытых и лежащих на поверхности, взаимосвязанных форм реализации власти в государстве. Реализация власти предполагает изучение реальных практик ее осуществления, неформальных институтов, а не только заявленных норм. Все это, в свою очередь, подводит к необходимости конкретизации и формализации собственного понимания политического режима. По данной траектории вслед за западными политологами идет и большинство отечественных исследователей.

В классическом наборе таких определений можно назвать подход французского политолога Ж.-Л. Кермонна, согласно которому политический режим – это «совокупность элементов идеологического, институционального и социологического порядка, которые способствуют формированию политического управления данной страны на известный период»<sup>1</sup>.

Более четко политический режим представил М. Дюверже: «...механизм общественного управления, который соединяет модели выборов, голосования и принятия решений со способами политического участия партий, групп интересов иных акторов процесса»<sup>2</sup>. То есть в центре исследовательского внимания оказываются основные каналы и способы формирования власти, а также основные политические акторы, влияющие на данный процесс.

Эта традиция была продолжена, например, Ф. Шмиттером. Он полагает, что режим – это совокупность явных или скрытых структур общества, «которые определяют формы и каналы доступа к ведущим правительственным постам, а также характеристики деятелей, <...> используемые ими ресурсы и стратегии...»<sup>3</sup> То есть это система каналов, ролей, практик, ресурсов, стратегий, которые структурируют взаимоотношения государства и общества.



Таким образом, при изучении политических режимов перед исследователем встает первичный вопрос формализации изучаемой категории, поиска адекватных переменных анализа, поддающихся количественному и качественному анализу. Например, В. Я. Гельман такими «переменными» анализа видит акторов (моноцентрические – полицентрические режимы), институты (формальные – неформальные институты), ресурсы (административные, экономические, политические) и стратегии (силовые и компромиссные)<sup>4</sup>.

Другой отечественный исследователь, С. В. Борисов, выделил несколько иные параметры анализа политических режимов. С его точки зрения, важно сочетание анализа происхождения правящих групп, количества и соподчинения центрам политического влияния, состояния гражданского общества, а также учет статуса региона во внешней среде<sup>5</sup>.

Схожая по формализованным параметрам модель анализа политических режимов была предложена А. Н. Медушевским. Он предлагает всесторонне изучить легитимность и законность режима; правовую систему разделения властей; взаимодействие власти и оппозиции; состояние элит, бюрократии, партий, групп давления; учитывать, в чьих руках находится собственность; а также охарактеризовать стиль политического лидерства<sup>6</sup>.

Второй концептуальный вопрос, который стоит перед исследователями, – насколько актуально и целесообразно водить понятие «региональный политический режим». На этот счет в отечественном научном сообществе была организована дискуссия. Основной аргумент против использования подобной научной категории в современных исследованиях – это абсолютная зависимость регионов от федерального центра после проведенной реформы, нацеленной на централизацию власти в стране. При такой жесткой детерминированности вряд ли можно говорить о большом «разбеге» различий в формировании политических режимов на местах, скорее, следует говорить об институциональных и социокультурных особенностях, которые накладывают свой отпечаток на сложившуюся модель принятия политических решений.

Сам по себе федерализм, предполагающий формирование таких особенностей, безусловно, залогом формирования самостоятельных политических режимов быть не может. С нашей точки зрения, целесообразность теоретического и практического выделения регионального политического режима очевидна при наличии практики смещения центра принятия решений на уровень регионов либо при доминировании неформального характера принятия данных решений, при появлении самостоятельных групп интересов, обладающих достаточно мощными ресурсами, при наличии конфликта интересов в

регионе и т. п. Очевидно, что далеко не во всех федеративных государствах соблюдаются подобные условия, однако, на наш взгляд, российская политическая практика делает применение данного термина не просто уместным, но и очень логичным и обоснованным, поскольку дает возможность сравнительного анализа регионального развития, выделения сущностных характеристик политического процесса в регионах и политической субъектности региональных социумов и элит<sup>7</sup>.

Следующий методологический аспект, который хотелось бы подчеркнуть, что подавляющее большинство существующих авторских концептов исследования региональных политических режимов основывается на построении их типологии в достаточно ограниченном поле «жесткий авторитаризм» – «ограниченная демократия» и «гибридные» режимы между этими двумя точками. То есть, так или иначе, данные «режимные» концепты вплетены в продолжение изучения процесса демократизации или редемократизации на региональном уровне. Основным результатом является ответ на вопрос, насколько «демократичны» (открыты, конкурентны и т. д.) или автократичны российские региональные режимы, либо авторитаризм какого типа характерен для того или иного региона.

Именно в такой логике представлена типология региональных режимов В. Я. Гельмана<sup>8</sup>. Аналогом авторитарного моноцентрического режима выступает сценарий «победитель получает все», опирающийся преимущественно на неформальные институты и силовые стратегии. Основной характеристикой является контроль над ресурсами, который политические лидеры используют для сведения к минимуму вероятности потери власти на следующих выборах. Возникшие в результате такого сценария политические системы предполагают сильную исполнительную власть и развитость административного ресурса.

Следующий режим является гибридным, т. е. сочетающим в себе черты и авторитаризма, и демократии, это «картельное соглашение», он подразумевает заключение явных или неявных соглашений между различными политико-экономическими группами с целью минимизации неопределенности или угрозы утраты контроля над ресурсами. При таком сценарии формируются политические системы с сильным фракционным парламентом, в котором представлены все заинтересованные акторы. Однако общество исключено из процесса принятия политических решений.

Третий сценарий носит название «борьба по правилам», в данном случае отсутствует доминирующая сила, вследствие чего борьба переносится в сферу электоральной конкуренции. В таком случае формируется сбалансированная система, в которой исполнительная и законода-



тельная власти могут сдерживать друг друга. Это аналог демократии.

Последняя модель – «война всех против всех» – носит временный характер. Выйти из него стремятся все политические силы, поскольку он связан со значительными издержками. Возможно, такой подход излишне формализован, лишает анализ «полутонов», оставляет за пределами внимания многие важные детали, отражающие динамику развития политических процессов, изменения политических режимов.

Более четкие критерии анализа предлагают А. Кузьмин, Н. Мелвин, В. Нечаев: формальное разделение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти; степень конкурентности на выборах главы региона; уровень партийности регионального представительного (законодательного) органа власти. На основе комбинирования этих трех индикаторов было выделено 12 типов региональных режимов<sup>9</sup>. Данная авторская позиция часто подвергается критике именно за излишнюю фрагментацию типов региональных режимов. А. В. Баранов предлагает укрупнить их в 6 типов: 1) слабый парламент, сильный лидер на низкоконкурентных выборах, низкая партийность legislatures; 2) слабый парламент, умеренная конкуренция на губернаторских выборах, очень низкая партийность парламента; 3) слабый парламент, умеренная конкуренция за пост главы региона, высокий уровень партийности; 4) сильный по правовым полномочиям парламент, низкая конкуренция за пост главы региона, невысокая партийность парламента, реально роль legislatures снижена; 5) важные формальные полномочия парламента, высокая конкуренция на выборах главы региона, весомая роль парламента; 6) формально сильный парламент, серьезная конкуренция на выборах главы региона, высокая партийность депутатов<sup>10</sup>.

Несмотря на важность и значимость институционального структурирования власти в регионах, стоит согласиться с мнением Р. Ф. Туровского о том, что в условиях российской элитократии структурирование власти в регионах происходит, в первую очередь, по линиям расколов между элитными группами<sup>11</sup>. Поэтому автор предлагает более сложную модель типологизации российских регионов<sup>12</sup>. Дихотомия авторитаризма и демократии стала лишь составной частью, одним из векторов многомерной системы взаимосвязанных параметров или осей анализа региональных режимов. Помимо данной оси автор выделяет еще ось «автономия – зависимость», где изучаются неформальные практики индивидуальных отношений между центром и разными регионами. Третья ось – это «моноцентризм – полицентризм», характеризующая структуру властных институтов, разделение власти между властными институтами (ветви и территориальные уровни власти) в соответствии с законом и на практике. Последняя ось в данной

концепции – «консолидация – конкуренция», – это структура политических акторов, определяющих повестку дня и принимающих решения.

В качестве отправной точки анализа в данном исследовании мы сконцентрируем внимание на оси «моноцентризм – полицентризм» региональной власти в Саратовской области. То есть в центре исследовательского внимания оказывается степень губернаторского моноцентризма, иными словами, доминирования региональной исполнительной власти в региональном институциональном дизайне.

Очевидно, что до 2012 г. первичным критерием оценки моноцентричности губернаторской власти могла служить сама процедура утверждения губернатора законодательным собранием, которая применялась с 2005 г. повсеместно в российских регионах. Оценивая прохождение такой процедуры, можно понять: является ли кандидатура губернатора навязанной федеральным центром (так называемые варяги), результатом договоренности элит, либо представителем единственной политической силы в регионе в виде правящей партии.

В Саратовской области данная процедура проводилась дважды, оба раза кандидаты в губернаторы П. Л. Ипатов и В. В. Радаев были утверждены без особых проблем. П. Л. Ипатов в 2010 г. поддержали 28 из 30 депутатов, а В. В. Радаев утвердили 30 из 32 присутствующих на заседании депутатов облдумы, против голосовали двое коммунистов<sup>13</sup>. Более того, в случае утверждения В. В. Радаева вопрос о возможной оппозиции со стороны законодательной власти был неуместен, учитывая, что, во-первых, до избрания на должность губернатора он занимал пост спикера Саратовской областной думы, во-вторых, являлся членом партии «Единая Россия», имеющей на тот момент абсолютное большинство голосов в региональном парламенте. Но более важным фактором послужило то, что В. В. Радаев представлялся кандидатурой В. В. Володина, выстроившего в Саратовской области вертикально интегрированную в федеральную структуру власти клиентелу, являющуюся наиболее значимой политической силой в регионе.

С 2012 г. реформирование системы «выборов-назначений» губернаторов предоставило регионам самостоятельность в определении процедуры избрания главы региона. В соответствии с новым Законом Саратовской области от 28 июня 2012 г. № 92-ЗСО «О выборах Губернатора Саратовской области» выборы губернатора осуществляются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании<sup>14</sup>. Несмотря на то что сами выборы вновь возвращаются к «всемирному» формату, процедура выдвижения кандидатов в губернаторы накладывает определенные фильтры с точки зрения контроля со стороны правящей партии. Однако Саратовская



область пока не апробировала данный формат организации исполнительной власти в регионе.

Что же касается процедуры отзыва губернатора, то в регионе был принят соответствующий Закон от 2 августа 2012 г. № 118-ЗСО «Об отзыве Губернатора Саратовской области», где четко прописаны основания (установленные судом нарушения закона государства или области и систематическое невыполнение своих обязанностей) и процедуры организации голосования по отзыву губернатора<sup>15</sup>. Данная процедура выглядит довольно громоздкой, региональная легислатура является лишь одним из этапов регистрации инициативной группы по организации процедуры отзыва.

Кроме того, важно учитывать, что «современная российская региональная политика отличается отсутствием универсального стандартного подхода к оценке деятельности руководителей субъектов РФ»<sup>16</sup>. Помимо процедуры утверждения губернаторов, важным индикатором анализа может выступать оценка разделения властей, иными словами, соотношение законодательной и исполнительной ветвей власти в регионе. Губернатор Саратовской области является высшим должностным лицом исполнительной власти в регионе, по должности является председателем правительства области, руководит деятельностью правительства области и несет персональную ответственность за результаты его работы<sup>17</sup>. То есть полнота власти находится в руках губернатора. Однако необходимо отметить, что региональное законодательство достаточно быстро меняется, и одним из таких новшеств стало введение процедуры парламентского контроля над правительством.

Так, в Законе Саратовской области «О Правительстве Саратовской области» от 5 сентября 1996 г. (в редакции от 25 июня 2015 г.) прописана процедура согласования с областной думой кандидатур на должности вице-губернатора области, заместителей председателя правительства области и министра финансов области<sup>18</sup>. То есть губернатор обязан кандидатуры на эти должности согласовать с областной думой, причем одна и та же кандидатура вносится губернатором области не более двух раз подряд. В целом, на наш взгляд, данная процедура, направленная на развитие процессов согласования и учета мнений различных элитных группировок, гипотетически может «размыть» единоличную власть губернатора. Опять же при условии существования в региональном парламенте таких групп интересов либо серьезной оппозиции. Если же парламент абсолютно монолитен с точки зрения политического влияния, то данная процедура будет лишь формальностью. В Саратовской области утверждения на данные должности прошли без каких-либо обсуждений и препятствий со стороны областной думы. Более того, за последнее время было проведено серьезное кадровое обновление состава Правительства Саратовской области, В. В. Радаев сменил несколько заместителей председателя пра-

вительства области, министра финансов, все эти назначения прошли с единогласной поддержкой в региональном законодательном парламенте<sup>19</sup>.

Еще одной новой процедурой парламентского контроля по подобию с федеральным центром видится обязанность губернатора ежегодно предоставлять отчет правительства области о выполнении программ социально-экономического развития области, о результатах деятельности правительства области, в том числе по вопросам, поставленным областной думой. Последнее предполагает публичный отчет губернатора<sup>20</sup>.

Также депутаты областной думы вправе давать рекомендации правительству области по вопросам его деятельности, которые правительство должно рассмотреть на своих заседаниях и о результатах и принятых мерах в течение месяца сообщить депутатам, комитетам и комиссиям областной думы<sup>21</sup>.

В то же время губернатор, например, имеет право внеочередного выступления по любому вопросу, обсуждаемому на заседании областной думы. А в соответствии с федеральным законодательством предусмотрен роспуск регионального законодательного собрания губернатором, однако стоит оговориться, что в истории новой российской государственности пока он не был использован ни разу, и в Саратовской области данный вопрос не стоял на политической повестке дня.

Партийное представительство в Саратовской областной думе также вряд ли может говорить о возможной автономии: из 45 депутатов 43 – представители «Единой России», по одному представителю от КПРФ (С. Н. Афанасьев) и «Справедливой России» (З. М. Самсонова). Безусловно, при оценке автономии законодательного органа власти важен не только партийный состав, очевидно, что правящая партия также может делиться на ряд неформальных групп интересов, и внутри Саратовской областной думы, они существуют. Но необходимо подчеркнуть, что при определенной степени самостоятельности в лоббировании своих экономических интересов политически они оказываются полностью лояльными нынешнему губернатору.

Очевидно, что полноценная оценка моно-субъектности региональной политики требует анализа дополнительных факторов, например, степени влияния губернатора на органы местного самоуправления, подконтрольность «территорий», но даже первичный политико-правовой анализ показывает, что фигура губернатора В. В. Радаева является консолидирующей для региональной политической элиты, определяющей в межклановых взаимоотношениях. Губернатор при поддержке партии власти проводит любые кадровые решения, законодательные инициативы, мероприятия идеологического порядка без каких-либо политических проблем и сложностей, замыкая сложившуюся авторитарно-бюрократическую систему властвования. С одной



стороны, это выступает залогом «стабильности» политического развития, с другой стороны – привычка делегировать ответственность за все принятые решения вышестоящему лицу порождает безынициативность и низкую эффективность функционирования власти.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Цит. по: Кермонн Ж.-Л. Западные политические режимы. Париж, 1986 // Политическая наука : словарь-справочник / авт. и сост. И. И. Санжаревский. Тамбов, 2014. С. 135.
- <sup>2</sup> Дюверже М. Политические партии. М., 2007. С. 428.
- <sup>3</sup> Круглый стол журнала «ПОЛИС». Шмиттер Ф., Мельвил А. Ю., Пантин В. И., Лебедева М. М., Лапкин В. В., Соловьев А. И., Пронин С. В., Яхимович З. П., Язборовская И. С., Давыдов А. П., Митева Л. Д., Строганова Е. Д. Демократические переходы : варианты путей и неопределенность результатов // Полис. 1999. № 3. С. 30.
- <sup>4</sup> См.: Россия регионов : трансформация политических режимов / под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М. ; Берлин, 2000.
- <sup>5</sup> См.: Борисов С. В. Актуальный политический режим в Нижегородской области : становление в 1990-е годы // Полис. 1999. № 1. С. 98–115.
- <sup>6</sup> См.: Медушевский А. Н. Тенденции развития региональных политических режимов // Российский конституционализм : политический режим в региональном контексте : сб. докл. межрегион. семинара (Великий Новгород, март 2000 г.). М. : Изд-во Центра конституционных исследований МОНФ, 2000. С. 162–177.
- <sup>7</sup> См.: Вилков А., Шестов Н. Политическая субъектность региональных социумов и элит // Власть. 2014. № 7. С. 186–191.
- <sup>8</sup> См.: Россия регионов : трансформация политических режимов.
- <sup>9</sup> См.: Кузьмин А. С., Мелвин Н. Д. Региональные политические режимы в постсоветской России : опыт типологизации // Полис. 2002. № 3. С. 142–155.
- <sup>10</sup> См.: Баранов А. В. Региональные политические режимы в системе властных отношений : проблемы типоло-

гии // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 4. С. 62–73.

- <sup>11</sup> См.: Туровский Р. Ф. Структурирование власти в российских регионах : между консолидацией и конкуренцией элит // Элиты и общество в сравнительном измерении : сб. ст. М. : РОССПЭН, 2011. С. 390–405.
- <sup>12</sup> См.: Туровский Р. Ф. Региональные политические режимы в России : к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 77–95.
- <sup>13</sup> См.: Радаев утвержден на посту губернатора. URL: <http://news.sarbc.ru/main/2012/04/05/121048.html> (дата обращения: 06.09.2015).
- <sup>14</sup> См.: О выборах Губернатора Саратовской области : закон Саратовской области от 28.06.2012 № 92-ЗСО (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 21 ; 2015. № 17.
- <sup>15</sup> См.: Об отзыве Губернатора Саратовской области : закон Саратовской области от 02.08.2012 № 118-ЗСО (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 27 ; 2015. № 17.
- <sup>16</sup> Вилков А. А., Дацков С. А. Электоральный фактор переназначения и функционирования руководителей субъектов РФ в современный период // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 3. С. 62.
- <sup>17</sup> См.: О Правительстве Саратовской области : закон Саратовской области от 05.09.1996 (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 17.
- <sup>18</sup> Там же.
- <sup>19</sup> См.: Вопросы, рассмотренные на тридцатом заседании Саратовской областной Думы 22 октября 2014 года. URL: <http://www.srd.ru/index.php/19183-voprosy-rassmotrennye-na-tridtsatom-zasedanii-saratovskoj-oblastnoj-dumy-22-oktyabrya-2014-goda.html?menu=502&selmenu=507> ; Облдуме представлен новый министр финансов. URL: <http://www.om-saratov.ru/novosti/28-May-2014-i11593-obldume-predstavlen-novuyi-minis> (дата обращения: 22.09.2015).
- <sup>20</sup> См.: О Правительстве Саратовской области : закон Саратовской области от 05.09.1996 (ред. от 29.06.2015).
- <sup>21</sup> Там же.

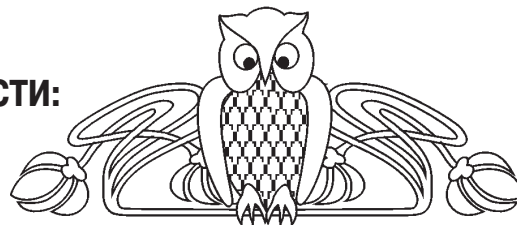
УДК 323.2

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ГОРОДСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

О. С. Скороходова

Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов  
E-mail: olsko@yandex.ru

В статье рассматриваются практика развития моделей местного самоуправления в городах Саратовской области, вза-



имдействие локального уровня власти с региональным и федеральными уровнями в свете теории принципал-агентских отношений.

**Ключевые слова:** модель местного самоуправления – городское муниципальное образование – муниципальные выборы.