

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ

**Институциональный дизайн
российской региональной власти:
кажущаяся простота?***

Статья посвящена исследованию современных особенностей структурной организации политической власти в российских регионах. Автор показывает более сложный характер властных отношений, обусловленный наличием органов законодательной власти, местного самоуправления, территориальных подразделений федеральной власти. С одной стороны, анализ свидетельствует о высокой степени зависимости региональных legislatures. С другой стороны, рост влияния федерального центра привел к усилению политической активности федеральных структур в регионах и снижению их зависимости от губернаторов.

Ключевые слова: институт губернатора, региональная легислатура, местное самоуправление, консолидация власти.

The article studies contemporary structural organization of political power in Russian regions. The author reveals complicated character of power relations, explaining it by the presence of legislative power, local self-government and territorial branches of federal institutions. On one hand, the analysis shows high level of dependency of regional legislative bodies. On the other hand, the rising influence of federal centre leads to the growing political activity of federal structures in regions and diminishes their dependency on the governors.

Keywords: governor institution, regional legislature, local self-government, power consolidation.

Основная часть литературы, посвященной региональной власти в России, относится к институту губернатора и реже – региональной исполнительной власти в целом. Подобный перекос понятен в связи с доминированием исполнительной власти над законодательной в политической системе и высокой степенью персонификации публичной власти как в нашей стране в целом, так и в ее регионах. В то же время преувеличенное внимание исследователей к институту губернатора не позволяет, на мой взгляд, проводить более глубокие исследования, раскрывающие реальную структуру политической власти в регионах. Для более точной оценки целесообразно рассмот-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научно-исследовательского проекта “Современная эволюция политических систем и режимов в регионах России: сравнительный анализ” (проект № 10-03-00074а).

Туровский Ростислав Феликсович – доктор политических наук, вице-президент Российской ассоциации политической науки, профессор факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

реть все четыре группы формальных властных институтов, представленных в каждом российском регионе, учитывая структурирование власти на ветви и территориальные уровни [Туровский, 2009]. Это – региональная исполнительная власть, региональная законодательная власть, местное управление и территориальные подразделения федеральных органов власти. При всем стремлении губернаторов к подчинению всех возможных властных структур и консолидации власти в одних руках на основе принципов единоначалия полностью избежать полицентризма в распределении политической власти в российских регионах, по-моему, невозможно. По этой причине назрела потребность в многочисленных исследованиях, посвященных структурированию власти и процессам принятия политических решений в регионах, в том числе при реализации региональных и муниципальных полномочий. Цель данной статьи – определить предметное поле таких исследований и возможные индикаторы моно- или полицентризма политической власти в регионах России.

Структурирование властных институтов в российских регионах все-таки произошло, но, что особенно важно для сравнительных исследований, в разной степени, в зависимости от особенностей регионального законодательства и в еще большей степени – от применяемых в регионах правоприменительных практик. В рамках одной из важных общенациональных тенденций 1990-х гг., связанных с переходом к демократии и внедрением западных стандартов политического управления, произошло отделение местной (муниципальной) власти с ее превращением в *de jure* самостоятельный уровень. Другая тенденция возникла в 1990-е гг. в связи с развитием федерализма (формирование самостоятельного регионального уровня власти), но затем в 2000-е гг. трансформировалась в процессе рецентрализации, когда Центр взял под более жесткий контроль свои подразделения в регионах (отсюда более глубокая дифференциация федеральных и региональных властных органов на территории региона). В то же время собственно региональный уровень власти был и остается в высокой степени консолидированным под контролем губернаторов, что оборачивается слабостью регионального парламентаризма.

В логике данной работы целесообразно рассмотреть как формально-правовые аспекты, так и реальные политические практики отношений между стремящейся к доминированию губернаторской властью и другими ветвями и уровнями власти.

Региональные легислатуры в России чаще всего изучаются в контексте избирательных кампаний, их результатов и процессов партийного строительства. Собственно отношения между ветвями власти, которые могли быть конфликтными в первой половине 1990-х гг. и потому привлекали первостепенное внимание исследователей региональных политических систем и режимов [Россия... 2000], в 2000-е гг. оказались на периферии исследовательского интереса. Конечно, слабость легислатур очевидна, тем не менее очевиден и высокий интерес различных групп влияния, не говоря уже о политических партиях, к борьбе за депутатские мандаты и руководящие посты непосредственно в законодательном собрании.

Возможности парламентского контроля над исполнительной властью

В части исследования автономии законодательной власти от исполнительной главный интерес представляет анализ развития и эффективности парламентского контроля над исполнительной властью, а также самостоятельности легислатур при принятии ими решений. Недавно в российском законодательстве появилась новая норма, которая официально рассматривается с точки зрения усиления парламентского контроля, – ежегодная отчетность главы региона перед легислатурой. Но данная практика в ее нынешнем виде не стала реальной формой парламентского контроля и имеет, скорее, ритуальный характер. Прежде всего, региональная легислатура не обладает действительными возможностями для отстранения губернатора от должности. Вынесение вотума недоверия главе региона после отмены губернаторских выборов не имеет прямых последствий, поскольку окончательное решение остается за президентом, рассматри-

вающим такое решение и выносящим свой окончательный вердикт (ранее, в период проведения губернаторских выборов депутаты имели возможность отправить главу региона в отставку двумя третями голосов). Учитывая, что сейчас кандидатуры на пост главы региона предлагает партия, одержавшая победу на региональных выборах, вообще маловероятно, чтобы депутаты от этой партии в дальнейшем настолько “разочаровались” в своем партийном кандидате, чтобы решили отправить его в отставку.

В условиях высокой степени зависимости legislatures практика вотума недоверия почти не используется, и никогда в истории она не приводила к импичменту. В истории 2000-х гг. можно отметить только две попытки выразить недоверие губернатору – в Алтайском крае и Иркутской области, но в обоих случаях президент это решение не утвердил. В Алтайском крае депутаты пытались отправить в отставку выборного губернатора М. Евдокимова. В Иркутской области при губернаторе А. Тишанине, пришедшем к власти уже по новой процедуре, существовал редкий для современной России острый конфликт ветвей власти, но проблема была разрешена иным путем. Со временем сам федеральный центр фактически настоял на добровольном отказе Тишанина от власти.

В этих условиях практически отсутствует и потребность в санкциях по отношению к законодателям со стороны главы исполнительной власти региона, само наличие которых сдерживает legislatures от антигубернаторских действий. В отличие от legislatures глава региона как раз обладает более эффективным правом роспуска законодательного собрания. Роспуск становится возможным в случае принятия legislatures нормативного акта, который в соответствии с судебным вердиктом противоречит федеральному законодательству или региональному уставу (конституции), если нарушение не устраняется в течение шести месяцев. Решение о роспуске может быть принято главой региона в течение трех месяцев после вступления в силу соответствующего судебного решения. Кроме того, роспуск legislatures возможен, если ее заседаний не было на протяжении трех месяцев, в случае установления этого факта судом. Как видно, право роспуска legislatures у губернатора все же ограничено – необходимостью дожидаться судебного решения, открывающего путь к роспуску.

На практике попыток роспуска legislatures со стороны губернаторов на данном этапе просто нет, поскольку legislatures политически лояльны и притом пассивны при разработке нормативных актов, часто отдавая здесь инициативу исполнительной власти. В целом в истории постсоветских legislatures нет ни одного случая роспуска губернатором региональной legislatures.

Высокая степень лояльности legislatures по отношению к исполнительной власти подтверждается практиками утверждения депутатами самих глав регионов и других чиновников из исполнительной власти. Формально, начиная с 2005 г., во всех регионах депутаты принимают решение о наделении предложенного президентом кандидата полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Кроме того, в большинстве регионов существует список правительственных должностей, на которые назначение также проводится с согласия депутатского корпуса (см. ниже). Однако ограничение депутатской самостоятельности при принятии решения по губернатору определяется еще и риском роспуска legislatures со стороны президента.

Реальное использование этой процедуры в отношении глав регионов не показывает больших различий: повсеместно кандидаты утверждались с первого раза, в некоторых регионах – единогласно. Например, по подсчетам, в 38 случаях утверждения действующих (по ситуации на весну 2011 г.) губернаторов не было подано ни одного голоса “против”. Различия между регионами можно определить, сравнивая результаты голосования депутатов (число голосов “за” и “против”) и при этом учитывая, что неучастие в голосовании может считаться формой мягкой оппозиционности (некоторые оппозиционные фракции официально решают воздержаться, а не голосовать против, часть “оппозиционеров” не приходят на заседание или не голосуют). Минимальный процент проголосовавших “за” от всей численности депутатского корпуса (то есть учитывая тех, кто не явились) составил, по нашим подсчетам, около 60% в

Ингушетии и Амурской области. Но только в 16 регионах этот показатель составил менее 80% и только в трех – менее двух третей.

Дополнительно следует указать на еще одну процедуру, позволяющую протестировать автономно законодательной власти, – утверждение legislaturой члена Совета Федерации от региональной исполнительной власти. Эта процедура не обязательна, и сенатор может быть одобрен депутатами “по умолчанию”. По закону депутаты имеют право двумя третями голосов отклонить губернаторского кандидата в сенаторы, но этого не случилось ни разу. Показателем оппозиционности legislatury можно считать только долю голосов, поданных против данного кандидата, как и в случае с наделением губернаторскими полномочиями. Она может быть и существенной, но на практике не создает опасности для губернатора и его выдвиженца на пост сенатора.

Вместе с тем довольно важный показатель различий между регионами и шансом для законодателей – процедура утверждения (или согласования) депутатами прочих чиновников из региональной исполнительной власти (это могут быть глава регионального правительства, заместители губернатора и/или главы правительства, министры и т.п.). Федеральный закон оставляет регионам право самим определить, использовать ли эту процедуру и в отношении каких должностей. Этим же чиновникам legislatura вправе выразить недоверие, которое по федеральному закону влечет за собой немедленное освобождение от должности (федеральный закон, правда, упоминает в той же статье “иные последствия”, установленные уже региональным законодательством, что может затруднять процедуру отстранения чиновников от должности депутатами). Тем не менее важно отметить, что возможность настоять на отстранении чиновников, назначавшихся при участии legislatury, в потенциале может быть довольно сильным способом влияния депутатов на состав регионального правительства. В частности, упрощается отставка главы регионального правительства, если такая должность предусмотрена отдельно от должности главы региона.

Интересно, что процедура утверждения или согласования различных чиновников в legislaturе весьма распространена, несмотря на то, что регионы не обязаны ее использовать. Отчасти это объясняется копированием аналогичных норм из федерального законодательства, где глава правительства проходит утверждение в Госдуме. Данная практика восходит к тому периоду в начале 1990-х гг., когда в России продолжали действовать советы, имевшие определенное федеральным законодательством право участвовать в утверждении ключевых чиновников из региональной администрации. После разгона советов и изменения законодательства она перестала быть обязательной, но сохранилась.

Исследование показало, что только в 17 регионах конституции и уставы не предусматривают утверждение депутатами каких-либо чиновников из исполнительной власти. В регионах, где существует отдельная от губернатора должность главы правительства (фактически – второго лица в исполнительной власти региона), премьер проходит утверждение в legislaturе. Довольно часто утверждается первый заместитель (первые заместители) губернатора и/или главы правительства. Интересно также, что только в 14 регионах конституция (устав) ограничивает список утверждаемых чиновников одной должностью (глава правительства, первый заместитель главы региональной исполнительной власти).

В большинстве российских регионов, таким образом, депутаты имеют право утвердить двух и более чиновников. В список подлежащих утверждению депутатами часто входят чиновники, руководящие ключевыми сферами, такими как финансы, например. Во многих регионах утверждению подлежит весь список заместителей губернатора и/или главы правительства.

Однако эти межрегиональные различия, формально свидетельствуя о силе/слабости legislatury (и в целом – о существенных формальных полномочиях legislatury в отношении исполнительной власти), на практике мало влияют на процессы концентрации власти, поскольку утверждение чиновников, как правило, проходит без больших проблем. Об этом свидетельствует наш анализ публикаций в федеральных

и региональных СМИ, а также информации, размещенной на официальных сайтах законодательных собраний.

Причины для спокойного наделения региональных legislatures подобными формальными полномочиями во многом связаны с тем, что реальные практики не позволяют использовать их против исполнительной власти. Скорее, речь идет о практиках, типичных для мягких форм авторитаризма, когда одобрение чиновников депутатским корпусом не отрицается, но служит для укрепления их властных позиций и повышения легитимности исполнительной власти. Наличие оппозиции при этом вполне возможно и даже полезно, но важно, что ее голосов почти никогда не хватает для блокирования выгодных исполнительной власти решений.

Формально важным рычагом парламентского контроля могла бы стать деятельность контрольно-счетных палат, которые создаются legislatures для контроля над бюджетными потоками. К настоящему времени подобные палаты созданы повсеместно, но везде они фактически лояльны губернаторам и пассивны. Их деятельность практически не исследуется, но анализ сообщений СМИ показывает, что официальные результаты этой деятельности в целом благоприятны для губернаторов. На практике серьезные финансовые нарушения в регионах обычно определяет федеральная Счетная палата, но ее вмешательство в региональный бюджетный процесс носит эпизодический характер, не является системным.

Таким образом, российское законодательство в целом существенно ограничивает возможности для формирования автономной законодательной власти, не говоря уже о сильной и самостоятельной законодательной власти. Единственный более или менее реальный способ – утверждение или согласование чиновников из региональной исполнительной власти, но и он используется слабо. В целом можно говорить о том, что в российских регионах сложилась устойчивая практика фактического подчинения законодательной власти исполнительной, которая не подвергается сомнению основной частью депутатского корпуса. И если даже специально усилить механизмы парламентского контроля законодательно, это еще не значит, что ими начнут пользоваться.

Зависимость legislatures от губернаторов

Устойчивая практика иерархических отношений между ветвями власти воспроизводится, разумеется, за счет губернаторского контроля над выборами, который в последние годы, в связи с обязательным переходом к смешанной избирательной системе, означает также контроль над Единой Россией, а местами и за другими партиями.

Исследуя зависимость legislatures от губернаторов, целесообразно изучать их состав с точки зрения не просто партийной структуры (Единая Россия в регионе не обязательно полностью лояльна губернатору и часто делится на ряд неформальных фракций, соответствующих различным группам влияния), а представительства групп интересов, зависящих от губернатора. Наиболее очевидны примеры перехода в legislatures высокопоставленных чиновников из регионального правительства, прежде всего на пост спикера (Алтайский край, Приморский край, Астраханская область и др.). Очевидно, зависимыми от губернатора группами являются также представители бюджетных организаций (образование, здравоохранение и др.) и компаний, находящихся в региональной собственности. Их доля в депутатском корпусе бывает очень велика. Практика рекрутирования работников социальной сферы в региональные парламенты сложилась еще в 1990-е гг., учитывая, что представители этой социальной группы могли быть привлекательны для массового избирателя. Впрочем, лояльность депутатов губернатору определяется не только их профессиональным происхождением, поэтому данный критерий при всей своей важности не точен. Известно множество случаев сотрудничества между губернаторами и депутатами от частного бизнеса, опытными депутатами-профессионалами, другими категориями региональных депутатов.

Еще ряд переменных характеризуют взаимодействие ветвей власти в законодательном процессе, его практику и в связи с ней – самостоятельность и профессионализм

депутатского корпуса. Самостоятельность законодательной власти определяется через исследование практик разработки законопроектов (кто является разработчиком – исполнительная власть или сами депутаты) и их принятия (голосование депутатов за самостоятельно разработанные ими законы и за законы, предложенные исполнительной властью).

Со стороны губернатора критерием служит применение права вето на принимаемые законы (а затем со стороны депутатов – преодоление губернаторского вето на принятые законы). В целом профессионализм депутатского корпуса в России невысок (что подтверждается тем фактом, что большинство депутатов работают, как правило, на непостоянной основе, совмещая депутатскую деятельность с основной работой в другом месте), то есть законодательные органы скорее представительские (в смысле представительства различных элитных групп), чем законодательские функции. В тех регионах, где доступна статистика того, кто вносит законопроекты в законодательный орган, обычно большинство законопроектов вносится исполнительной властью. Практика вето и его преодоления не распространена, поскольку используется предварительное согласование нормативных актов, процедура которого в последние несколько лет облегчена формированием доминирующих фракций Единой России, где может проводиться обсуждение до вынесения вопроса на голосование.

В целом различия между регионами, с точки зрения глубины и эффективности разделения властей, невелики, и анализ ситуации свидетельствует о высоком контроле губернаторов над региональной государственной властью в целом – как исполнительной, так и законодательной. Фактическая автономия законодательных органов определяется следующими переменными:

- доля оппозиционных депутатов (которая не идентична доле депутатов от оппозиционных партий или доле депутатов, не входящих во фракцию Единой России);
- представленность групп влияния, не зависящих от губернатора, например, крупных финансово-промышленных групп или влиятельного регионального бизнеса;
- собственное влияние спикера законодательного органа, наличие у него своей группы влияния;
- уровень профессионализма и личного парламентского опыта, позволяющий самостоятельно разрабатывать и принимать нормативные акты.

Более сложная и приближенная к реальности структура политической власти в регионе должна учитывать отношения между уровнями власти, представленными на территории региона. На практике сейчас это более важная тема для исследования современных российских регионов, чем разделение властей, и меняющийся формат отношений между уровнями власти в связи с укреплением властной вертикали повышает к ней интерес [Гельман, 2007]. Имеется в виду автономия местной власти, которая может определяться как в целом для региона, так и по отдельным, прежде всего – крупным, значимым для регионального политического процесса муниципальным образованиям.

Муниципальная власть и губернаторы

Муниципальная реформа, начатая с принятием нового закона 2003 г. и формально завершившаяся 1 января 2009 г., окончательно сделала невозможным функционирование на местном уровне структур местного государственного управления во главе с назначаемыми руководителем региона чиновниками (как это долгое время сохранялось в Татарстане, Башкирии и др.). Но при этом существуют принципиальные различия между двумя наиболее распространенными моделями формирования исполнительного органа местной власти. Формально не зависящая от губернатора модель предполагает всенародные выборы мэра, возглавляющего муниципальное образование и его администрацию. Модель сити-менеджера означает, что администрацию муниципалитета возглавляет чиновник, нанятый местными депутатами по контракту. Глава муниципального образования при этой модели имеет ограниченные полномочия в сравнении с выборным мэром, о котором говорилось выше, он возглавляет муниципальную

пальную ассамблею и, что немного необычно, может избираться на свой пост не только депутатами, но и народом (хотя последнее практикуется очень редко). При этом в состав конкурсной комиссии, которая отбирает претендентов, входят представители от региональной власти, то есть фактически сити-менеджера может пролоббировать губернатор, что и происходит на практике.

В целом по России модель выборного главы муниципального образования остается доминирующей, то есть формальная политическая автономия местного управления достаточно высока. Но важны случаи внедрения модели сити-менеджера с одновременной отменой выборов главы муниципального образования в региональных центрах – ключевых муниципальных образованиях, представляющих наибольший интерес для губернаторов и бизнеса. Качественные изменения в пользу модели сити-менеджера в региональных столицах произошли в 2008–2011 гг., этот процесс развивался при молчаливом согласии федерального центра и активном вмешательстве губернаторов, которые продвигали соответствующие поправки в городские уставы. Принятие поправок облегчило формирование партийной вертикали Единой России, представители которой составляли обычно большинство в местных ассамблеях. По ситуации на весну 2011 г., по нашим данным и подсчетам, всенародные выборы мэров не были предусмотрены уже в большинстве региональных столиц, тогда как еще в 2009 г. таких случаев было меньшинство.

Отмена всенародных выборов поначалу была более характерной для Центральной России, Северо-Запада и Поволжья. Этот процесс начинался в некрупных административных центрах и лишь постепенно перешел на большие города, в том числе с населением свыше миллиона жителей, где можно было ожидать большего сопротивления. Например, в 2010 г. модель сити-менеджера начала действовать в Нижнем Новгороде, в 2011 г. свернута практика всенародных выборов мэра в Перми. В Екатеринбурге в 2010 г. введена смешанная модель, предусматривающая наличие сити-менеджера и всенародно избираемого мэра, являющегося спикером представительного собрания (как до 2011 г. это было в Перми). На момент написания статьи смена модели местного самоуправления готовилась еще в семи региональных столицах. Этот процесс стал распространяться на регионы Урала, Сибири и Дальнего Востока, где дольше всего преобладала (и пока еще явно преобладает) модель всенародно избираемого мэра. Кстати, около половины региональных столиц, где мэры пока избираются гражданами, расположены на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке. Но в стадии решения на момент написания статьи этот вопрос находился в Петропавловске-Камчатском и Владивостоке, за переход к модели сити-менеджеров публично выступил представитель президента в Дальневосточном федеральном округе В. Ишаев.

Наиболее высокий контроль над местной властью обеспечивается в Москве и Санкт-Петербурге, где полномочия местной власти урезаны. В Москве вертикаль государственной власти включает муниципальные образования, где наряду со слабыми выборными муниципалитетами, обладающими крайне ограниченной компетенцией, действуют районные управы, главы которых назначаются мэром и фактически представляют собой верховную власть на своей территории. Высокий уровень губернаторского контроля над местной властью достигается в регионах, где повсеместно введена модель сити-менеджеров (Башкирия, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия, Татарстан, Белгородская, Пензенская, Саратовская области и др.).

Лояльность выборных мэров обеспечивается за счет регулярного и повсеместного вмешательства губернаторов в муниципальные выборы и поддержки ими своих кандидатов, временами успешной, хотя и не всегда. Например, на уровне региональных столиц при поддержке губернаторов успешно проходили через процедуру всенародных выборов нынешние главы Самары, Ульяновска, Краснодара и Калуги. В Самаре региональным властям удалось даже обеспечить полное превосходство своего кандидата Д. Азарова над действующим тогда мэром В. Тарховым. Интересны случаи, когда, по аналогии с действиями центра при назначении губернаторов и с кадровой политической силовых структур, губернаторы продвигают на посты выборных мэров людей из

других районов, не связанных с местными элитами и полностью ориентированных на губернатора. Подобная практика характеризует Краснодарский край при губернаторе А. Ткачеве (примеры выборов мэров в Новороссийске, Сочи и др.). Напротив, явных поражений губернаторских кандидатов в самые последние годы было немного, в частности, здесь выделяется ситуация в Иркутске. Однако в России осталось мало мэров крупных городов, которые были бы опытными и автономными фигурами, лидерами собственных групп влияния. Такая ситуация характеризует Ярославль, Омск, Абакан, Астрахань и др.

Таким образом, в регионах с выборными главами местного самоуправления различия в отношениях между уровнями власти от территории к территории определяются степенью влияния губернаторов на выборы и политическую деятельность мэров. Выше приводился пример Краснодарского края, где, несмотря на выборы, это влияние очень велико. Напротив, слабым следует признать влияние губернатора на выборную муниципальную власть в Иркутской области. В некоторых республиках Северного Кавказа сложная этносоциальная структура общества и элит также приводит к формированию множества муниципальных автономий с выборными и самостоятельными главами (ярким примером служит Дагестан, где отмечается высокий уровень самостоятельности мэров Махачкалы, Хасавюрта и др.).

Учитывая более высокий уровень автономии местной власти от губернатора в сравнении с автономией региональной законодательной власти, санкции в отношении органов местного самоуправления применяются значительно чаще. К их числу, в соответствии с российским законом о местном самоуправлении, относятся отстранение от должности глав муниципальных образований, роспуск местных собраний, введение временной финансовой администрации. Глава региона может отправить в отставку главу муниципального образования или главу местной администрации, если муниципальный руководитель принял нормативный правовой акт, противоречащий федеральному или региональному законодательству, а также муниципальному уставу, и это противоречие установил суд. Другой повод – действия муниципального руководителя (не обязательно нормативные акты, а именно действия), которые, по мнению суда, влекут за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Важной новацией 2009 г. стало появление у губернатора права обращаться к местному собранию с предложением отстранить от должности главу муниципального образования, что депутаты могут сделать двумя третями голосов. Таким путем права главы региона по увольнению мэров были расширены. Так называемое “удаление” главы муниципального образования осуществимо по инициативе как самих местных депутатов (не менее трети от их числа), так и главы региона, что, несомненно, усиливает возможности последнего по укреплению контроля над муниципальной властью. Поводами могут стать неисполнение обязанностей в течение трех месяцев и две подряд неудовлетворительные оценки ежегодного отчета главы муниципального образования перед представительным собранием. Влияние губернатора распространяется и на случай, когда формально отставку инициируют сами депутаты: глава региона должен быть информирован об этой инициативе, рассмотрение которой осуществляется с учетом его мнения. Кроме того, обязательно согласие главы региона на “удаление”, если плохая работа мэра связана с реализацией полномочий государственной власти, переданных муниципальному образованию.

Правда, роль судебной власти несколько ограничивает возможности губернаторов по увольнению глав местной власти. Сначала нарушения, ставшие поводом для отставки, определяет все-таки суд. Кроме того, решение об увольнении может быть обжаловано в суде. Поэтому успешность действий губернатора зависит и от того, в какой степени он влияет на судебную власть.

Интересно, что до 2009 г. главы регионов очень редко пользовались своим правом отстранять от должности глав муниципальных образований. Практика использования новых методов “удаления” формируется с лета 2009 г., новое законодательство ее сильно стимулировало¹. Она получила распространение в отношении небольших городов и муниципальных районов. Несколько случаев отмечено, например, в Свердловской области. Но постепенно начались попытки отстранения и глав крупных муниципальных образований, например, Барнаула, Волгограда, в отношении которых главами регионов были приняты соответствующие решения.

В целом автономия местной власти от региональной снижается в последние несколько лет в связи с распространением модели сити-менеджера, допускающей вмешательство губернатора в процесс формирования муниципальной администрации. Этот процесс получил распространение в наиболее важных городских округах, автономия которых еще с 1990-х гг. – наиболее серьезный ограничитель реальной губернаторской власти в российских регионах. Следовательно, муниципальная реформа к настоящему времени привела к снижению автономии муниципальной власти уже по одной этой причине. Кроме того, есть основания полагать, что и вмешательство губернаторов в ход местных выборов стало более эффективным. Таким образом, при оценке автономии местной власти следует учитывать:

- распространение на территории региона модели сити-менеджера;
- влияние губернатора на всенародные выборы глав муниципальных образований;
- практики отстранения муниципальных руководителей от должности, включая случаи “добровольных” отставок.

Однако наиболее действенным ограничением для муниципальной власти являются ее финансовые возможности. В этой связи необходимо учитывать не только модель местного самоуправления, но и зависимость муниципальных образований от государственной финансовой помощи, которая представляет собой второе важнейшее измерение муниципальной зависимости или автономии. Поэтому даже избрание главами муниципальных образований кандидатов, не лояльных губернаторам, не способствует росту автономии местной власти, поскольку муниципальное образование финансово не может существовать без региональной поддержки (важно знать долю финансовой помощи в доходной части местного бюджета).

Таким образом, фактическая автономия муниципальной власти определяется не только моделью местного самоуправления или успешностью вмешательства губернаторов в местные выборы, но и финансовой самодостаточностью. Как результат, реальная автономия оказывается возможна лишь в ситуации, когда муниципальное образование обеспечивает себя финансами и его возглавляет самостоятельная фигура. Число таких ситуаций, однако, неуклонно снижается.

Регионы и федеральная власть

В то же время значительный рост влияния федерального Центра в 2000-е гг. способствовал, на мой взгляд, дифференциации региональной и федеральной власти – усилению влияния централизованных федеральных структур в регионах и их размежеванию с губернаторами, а в ряде случаев – их конфликтам с губернаторами [Туровский, 2003]. Основным интерес для анализа представляют полпреды и главные федеральные инспектора, прокуратура, органы внутренних дел, Следственный комитет России, ФСБ (за рамками настоящего исследования остаются пока отношения между исполнительной и судебной властью, также влияющие на структуру властных отношений в регионе).

¹ Первым примером такого губернаторского вмешательства стал г. Чайковский в Пермском крае, где губернатор обратился к местным депутатам с предложением уволить мэра, что и было сделано.

Решающую роль в формировании своей кадровой номенклатуры в регионах повсеместно играет Центр, хотя по Конституции кадры судебных и правоохранительных органов находятся в сфере совместного ведения центра и субъектов Федерации. Региональная власть обладает правом утверждать назначение регионального прокурора, которое фактически закреплено в Конституции. В ситуации с МВД отмечается нарастающая централизация при принятии кадровых решений. По прежнему закону о милиции при назначении главы регионального управления внутренних дел хотя бы выяснялось мнение регионального руководства, а также происходило согласование с региональными властями при назначении заместителя главы регионального УВД по вопросам общественной безопасности (а еще раньше происходило “нормальное” согласование кадрового решения, как в ситуации с прокуратурой). С 2011 г. в связи с принятием закона “О полиции” вопросы формирования территориальных подразделений МВД были вообще вынесены за рамки этого закона и утверждены специальным президентским указом, который предполагает назначение руководителей региональных подразделений МВД президентом по представлению министра и без участия региональной власти.

Косвенно об автономии федеральных структур от губернатора свидетельствует факт происхождения их руководителей из определенного региона. Распространена практика назначения чиновников, не имеющих корней в регионе и потому не зависящих от его элиты, а следовательно, по замыслу, полностью ориентированных на Центр. Подобная ситуация более типична для прокуратуры, по итогам массовой замены региональных прокуроров в 2000-е гг. [Федеральная... 2003; 2005]. Эта практика также характеризует централизованную структуру ФСБ, где назначение местных представителей – редкое исключение. Отчасти она характерна для МВД и института главных федеральных инспекторов, но здесь между регионами существуют значительные различия. Есть немало случаев, когда губернаторам фактически лояльны главные федеральные инспектора. Сращивание губернаторских структур и МВД стало редким явлением, но по-прежнему характеризует, например, ситуацию в Чеченской Республике. Впрочем, даже региональное происхождение федералов еще не означает их политическую аффилированность с губернаторами.

Таким образом, федеральные структуры в регионах пользуются сейчас очень высокой автономией от губернатора. Они редко аффилированы с губернатором, а в ряде случаев враждебны ему, иницируют, например, следственные мероприятия и аресты в отношении чиновников из региональной власти. Это создает значительный потенциал для политической игры “федералов”, но в то же время эти структуры сильно централизованы и ориентированы на решение узких функциональных задач. Поэтому для более точной оценки их роли и влияния в структуре властных институтов необходимо оценивать характер их политической активности, устанавливать, являются ли они релевантными политическими акторами.

* * *

Изучение всех четырех групп властных институтов и их взаимоотношений дает возможность позиционировать региональный политический режим на оси “моноцентризм – полицентризм” [Туровский, 2009]. Моноцентризм в данном случае означает концентрацию власти в руках губернатора, осуществляющего контроль над законодательной властью, местным самоуправлением и даже федеральными структурами в регионе. Полицентризм подразумевает наличие автономных от губернатора, как самостоятельных в региональном масштабе, так и подконтрольных федеральным структурам, центров власти, базирующихся, например, в законодательном собрании, крупных муниципальных образованиях, органах федеральной власти. Наличие таких центров власти может быть установлено через изучение практики принятия политических решений, не связанных с интересами губернатора или противоречащих таковым. Или, по крайней мере, с попытками принять такие решения, с публичными заявлениями и

действиями. Со стороны губернатора могут быть выявлены попытки устранения нелояльных центров власти или направленных против них публичных заявлений.

В целом, существующие в России региональные политические режимы сильно сдвинуты в сторону губернаторского моноцентризма. Однако он ограничен, как минимум, развитием системы не зависящих от губернаторов федеральных структур, а также относительной автономией некоторых муниципальных образований. Централизация, сопутствующая ей развитие федерального контроля и кадровая ротация в федеральных структурах привели не к снижению, а к росту межрегиональных различий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // *Pro et Contra*. 2007. Vol. 11. № 1.

Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000.

Туровский Р.Ф. Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // *Общественные науки и современность*. 2003. № 6.

Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // *Полис*. 2009. № 2.

Федеральная реформа 2000–2003. Т. 1. Федеральные округа. М., 2003.

Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы. М., 2005.

© Р. Туровский, 2011