

РАВНОВЕСИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Аннотация: в статье анализируется принцип разделения властей на основе исследования региональной политической системы. Отмечается, что разделение властей позволяет моделировать и корректировать сценарии оптимального равновесного состояния государственной политической системы. Если политическая система является стабильной и устойчивой, следовательно, она равновесна.

Российская политическая система сохраняет преемственность и одновременно осуществляет модернизационные процессы. Чтобы не допустить нарушения равновесия государственной системы на федеральном и региональном уровнях, необходимо сохранять баланс между традицией развития российского общества и его демократизацией.

Ключевые слова: разделение властей, системный подход, равновесие, модернизация, Устав Воронежской области.

UDC 321.015

Е. А. Slinko,
I. E. Vlasova

THE EQUILIBRIUM OF A REGIONAL POLITICAL SYSTEM BASED ON THE PRINCIPLE OF DIVISION OF AUTHORITIES

Abstract: the article analyzes the principle of separation of powers based on the analysis of the regional political system. It is noted that the separation of powers allows us to model and adjust scenarios for the optimal equilibrium state of the state political system. If the political system is stable and stable, therefore, it is possible to draw a conclusion about its equilibrium.

The Russian political system maintains continuity and at the same time carries out modernization processes. In order to prevent the imbalance of the state system at the federal and regional levels, it is necessary to maintain a balance between the tradition of the development of Russian society and its democratization.

Keywords: separation of powers, systems approach, balance, modernization, Charter of the Voronezh region.

Введение

Региональные системы — это части территории государства, характеризующиеся относительной однородностью социально-экономических показателей или пространственной близостью к одному из центров, взаимодействующие с другими частями территории государства и имеющие в обязательном порядке органы управления и/или общие программы развития федерального уровня. Политическая система — это целостная совокупность политических институтов, форм и принципов деятельности субъектов, политических норм, политической культуры общества.

Вопросы развития региональных политических систем нашли отражение в монографии А. А. Вартумяна «Региональный по-

литический процесс: динамика, особенности, проблемы» [1]. По мнению автора, пока в российской политологической литературе понятие «региональная политическая система» остаётся дискуссионным. На материалах субъектов Российской Федерации этот термин использовали А. Ю. Сунгуров (Санкт-Петербург), В. Д. Нечаев (Курская область), А. Д. Кириллов (Свердловск) видоизменил термин на «политическую микросистему» — совокупность институтов региональных и (или) локальных социально-политических пространств. Но это, как считает А. А. Вартумян, — зауженная трактовка, не сводимая на самом деле к институтам. Значительно полнее определение Н. В. Борисовой: региональные политические системы —

сферы общественной жизни, обеспечивающие реализацию властных отношений через совокупность институтов, норм и форм взаимодействия [2]. Власть эффективна, если она способна артикулировать и агрегировать интересы социальных групп, находит меру между сохранением традиций и реформами, обеспечивает устойчивое развитие региона на основе осознаваемых целей.

Разделение властей в контексте системного подхода

Разделение властей является признаком правового демократического государства. Так как разделение властей подразумевает структурированность, а также взаимодействие и взаимосвязь отдельных институтов, осуществляющих властные полномочия, его наиболее целесообразно рассматривать с точки зрения системного подхода. Системный подход позволяет выявить институционализацию властных отношений, характер их формализации в виде правовых и конституционных систем. Но есть и обратная сторона обращения к системному подходу: не очевиден тот факт, что именно разделение властей способствует устойчивости государственной системы. С точки зрения системного подхода, основной целью системы является поддержание равновесия — то есть сбалансированного взаимодействия всех элементов системы. Если элементы выполняют свои функции, а также по функциональному признаку объединяются в подсистемы, то возникает системное взаимодействие, как внутри системы, так и с окружающей средой. Функции каждой системы схожи с функциями аналогичной системы, но, при этом, уникальны, так как система в результате взаимодействия элементов приобретает свои собственные функции, не тождественные совокупности функций отдельных элементов или подсистем. Это означает, что при правильной работе она приобретает свойственное только ей в конкретных уникальных условиях состояние равновесия. Разделение властей позволяет четко очертить рамки, функции и механизмы взаимодействия элементов государственной системы, а потому моделировать и корректировать сценарии оптимального равновесного состояния. Однако данное условие не является обязательным для сохранения равновесия, что можно рассмо-

треть, проанализировав различные относительно равновесные системы [3].

В общественных науках системный подход впервые применил Г. Спенсер, но наибольшая роль во внедрении системного подхода в социологию принадлежит Т. Парсонсу. Он выделил такие функции системы как адаптация (при помощи экономических механизмов), целеполагание (исходящее из политической подсистемы), интеграция (с помощью духовной подсистемы, идеологии и культуры) и скрытая функция поддержания преемственности, что позволяет системе сохранять свою сущность и самобытность, несмотря на изменения окружающей среды и иных условий функционирования [4].

В политологии с полным учётом специфики политической науки системный подход впервые применил Д. Истон. Его системный анализ основан на таких понятиях, как:

- система (политическая жизнь рассматривается как система поведения);
- окружающая среда (система отличается от окружающей её среды и открыта для влияния извне);
- ответ (разнообразные структуры и процессы внутри системы являются конструктивными попытками членов системы сопротивляться давлению изнутри и извне);
- обратная связь (система способна выживать под давлением, что, в свою очередь, обеспечивает необходимой информацией акторов системы, как рядовых, так и принимающих решения) [5].

Таким образом, политическая система и окружающая среда влияют друг на друга. Д. Истон определил подобную взаимосвязь как отношения «вход — выход». Сама политическая система рассматривается как процесс, превращающий входные данные в выходные.

Основными политическими объектами системы являются властные структуры, политический режим и политическое сообщество, а её фундаментальная цель — обеспечить собственное выживание. По мнению Д. Истона, адаптивные способности политической системы уникальны: она может выжить даже при сильном напряжении, благодаря трансформации своих структур, процессов и целей. Уже упомянутая обратная связь обеспечивает властные структуры информацией, необходимой для выживания системы. [5]. Равновесную систему можно определить, исходя из её стабильности и устойчивости.

Разделение властей как основа равновесия политических систем

Анализируя различные подходы к модернизации, А. Богатуров разделяет все общества на традиционные, современные и конгломератные. Конгломератными считаются «общества, для которых характерно длительное сосуществование разнородных массивов укладов и отношений. Эти массивы образуют устойчивые анклавов, которые организованы достаточно эффективно, чтобы неопределённо долго выживать и развиваться в рамках обрамляющего общества-конгломерата, сохраняя между собой неизменные пропорции» [6].

А. Д. Богатуров выделяет следующие особенности конгломератных обществ:

— конгломератные общества — это мегаструктуры, состоящие из анклавов;

— анклавов устойчивы, это не остаточные явления и не отмирающие формы отношений. Они могут развиваться неопределённо долго;

— присутствие анклавов в общественной структуре не ведёт ни к расцвету, ни к упадку общества;

— конгломератный тип организации общества бывает инструментом чрезвычайно успешного приспособления страны к современной экономической среде [6].

Очевидно, что конгломератные общества образуются на основе многоукладных обществ, в которых начинают развиваться очаги модернизации. Можно предположить, что подобная очаговая модернизация как раз и служит сохранению равновесия, так как традиционные общества в глобализирующемся мире перестают отвечать условиям окружающей среды, а потому могут войти в дисбаланс и либо потерять связь с внешней средой, либо разрушиться. Современные общества также должны развиваться органично, чтобы не допустить нарушения преемственности и утраты интегрирующих общество духовных ценностей в случае разрушения традиции. Конгломератность позволяет сохранить традицию и участвовать в модернизационных процессах, а также в целом вписывается в концепцию многоукладности.

Российское общество в ходе своего исторического развития преодолело ряд этапов, которые и определяют его сегодняшний облик. Древнерусское государство развивалось

согласно традиции западного феодализма, однако не смогло справиться с такими вызовами, как раздробленность и изоляция, и, в результате, было разрушено в ходе внешнего вторжения. Русское царство, консолидировавшееся после освобождения от Большой Орды, сохранило, тем не менее, преемственность по отношению к деспотической традиции управления и начало формировать вертикаль власти на основе, в частности, перехода всех русских земель в собственность государя и закрепощения крестьян, а также сотрудничества государства и церкви при полном приоритете государственной власти. Сформировавшееся самодержавие имело больше сходств с восточной деспотией, нежели с западной абсолютной монархией. Советский Союз построил новый формат государства на основе, в частности, отвержения самодержавия, однако сохранялись деспотические основы власти: государственная собственность, вертикаль управления, коллективизация крестьянства. Тем не менее, государственная система оказалась несбалансированной и распалась в результате утраты равновесия.

Российская Федерация сохраняет преемственность и одновременно проводит модернизацию. Однако необходимо сохранять баланс между традицией развития российского общества и его демократизацией, чтобы не допустить нарушения равновесия государственной системы, так как системе государственного управления происходят функциональные изменения, обусловленные возрастанием роли государства в формате перехода на инновационную модель развития экономики [7].

Реализация принципа разделения властей в Воронежской области

В соответствии с Конституцией РФ, федеральные органы власти представлены тремя ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. Соответственно, законодательная власть в нашей стране представлена высшим законодательным органом — Федеральным собранием, который в свою очередь состоит из двух палат: Государственной думы и Совета Федерации. Исполнительная власть в России представлена системой федеральных органов исполнительной власти: министерства, службы и агентства. А судебная власть в России — это целая си-

стема судов, в числе которых Конституционный Суд РФ, Верховный Суд и другие.

Принципы формирования государственной власти в Воронежской области в соответствии с Уставом Воронежской области состоят в том, что государственная власть в Воронежской области осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. [8] Законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти в Воронежской области самостоятельны и действуют на основе принципа разделения власти в рамках своих полномочий, установленных федеральным и областным законодательством. В систему органов государственной власти области входят: Воронежская областная Дума — законодательный (представительный) орган государственной власти Воронежской области; Правительство Воронежской области — высший исполнительный орган государственной власти, возглавляемый губернатором Воронежской области — высшим должностным лицом Воронежской области; иные органы государственной власти Воронежской области, созданные в соответствии с Уставом Воронежской области и законами Воронежской области.

В Воронежской области устанавливается система исполнительных органов государственной власти во главе с правительством Воронежской области — высшим исполнительным органом государственной власти Воронежской области. Структура исполнительных органов государственной власти определяется губернатором Воронежской области. В целях реализации возложенных на исполнительные органы государственной власти Воронежской области полномочий правительство Воронежской области вправе формировать территориальные подразделения (отделы) исполнительных органов государственной власти Воронежской области в пределах территориальных единиц Воронежской области, а также территориальные органы исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Воронежская областная Дума — постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Воронежской области. Воронежская областная Дума состоит из 56 депутатов, избираемых

жителями области. 28 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым с соблюдением требований законодательства о выборах; 28 депутатов избираются по единому избирательному округу в соответствии с законодательством о выборах. Воронежская областная Дума избирается сроком на пять лет, действует на основании Устава Воронежской области.

Депутаты ведут прием избирателей, рассматривают их обращения, способствуют в пределах своих полномочий своевременному решению содержащихся в них вопросов, при необходимости вносят соответствующие предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации. Депутат информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через СМИ. Депутат на встречах с избирателями сообщает им о выполнении их наказов в соответствии с Законом Воронежской области «О наказах избирателей».

Основные полномочия Областной Думы: принятие областных законов, в том числе Устава Воронежской области и поправок к нему; утверждение бюджета области и отчета о его исполнении; утверждение программ социально-экономического развития области; установление областных налогов, сборов и платежей, а также утверждение порядка их взимания; избрание представителя от областной Думы в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; заслушивание ежегодного послания губернатора Воронежской области о социально-экономическом положении в области и об основных направлениях деятельности губернатора и исполнительных органов власти на предстоящий год; формирование Контрольно-счетной палаты Воронежской области для осуществления контроля за исполнением областного бюджета и ряд других.

Споры между Воронежской областной Думой и правительством Воронежской области по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, федеральным и областным законодательством, либо в судебном порядке.

Судебная власть является одной из ветвей государственной власти. По действующей Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется федеральными судами и судами субъектов РФ. В Воронежской области действуют федеральные суды, Уставный суд Воронежской области и мировые судьи. Функции судебной власти заключаются в осуществлении правосудия, судебного контроля (надзора) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения, а так же в толковании правовых норм, удостоверении фактов, имеющих юридическое значение, ограничении конституционной и иной отраслевой правосубъектности граждан России.

Таким образом, в регионе на основе конструктивной политической консолидации активно развивается модель инновационного развития. Ее реализация предполагает осуществление модернизационного прорыва, без которого невозможно ни повышение инвестиционной привлекательности региона, ни улучшение его имиджа [9].

Выводы

Принцип разделения властей является фундаментальным механизмом в деятельности государственной власти, а также представляет собой систему конституционных и правовых норм, регулирующих разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. Разделение государственной власти на «ветви» не должно лишать её главных качеств — целостности и единства. Ни одна из трех ветвей власти не должна вмешиваться в прерогативы других ветвей власти сливаться с ними. Это обеспечивается за счет: различных источников формирования ветвей власти; различных сроков полномочий; защиты одной ветви власти от другой.

Споры о компетенции должны решаться только конституционным путем и в рамках правовой процедуры, то есть Конституционным судом или конституционными (уставными) судами Российской Федерации. Необходимым условием выполнения этого требования является наличие в Конституции таких норм, которые действительно обеспечивают разделение властей.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Вартумян А. А.* Региональный политический процесс: динамика, особенности, проблемы : монография / А. А. Вартумян. — М., 2004. — 180 с.

2. *Кисляков М. М.* Место и роль политического маркетинга в региональной политической системе / М. М. Кисляков // Социогуманитарный вестник Кемеровского института (филиала) РГТЭУ. — 2013. — № 2 (11). — С. 257—259.

3. *Спенсер Г.* Социальная статика / Г. Спенсер. — Киев : Гама-Принт, 2013. — 496 с.

4. *Парсонс Т.* О социальных системах / Т. Парсонс. — М. : Академический проект, 2002. — 880 с.

5. *Истон Д.* Категории системного анализа политики / Д. Истон // Антология политической мысли : в 5 т. — М., 1997. — Т. 2: Зарубежная политическая мысль. XX в. — С. 630—642.

6. *Богатуров А. Д.* Анклавно-конгломератный тип развития. Опыт транссистемной теории / А. Д. Богатуров, А. В. Виноградов // Восток-Запад-Россия: К 70-летию Н. А. Симония : сб. ст. — М. : Прогресс-традиция, 2002. — С. 109—128.

7. *Преображенский Б. Г.* Государственное управление: развитие кадрового потенциала и трансформация функций : монография / Б. Г. Преображенский. — Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2015. — 140 с.

8. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (с изменениями и дополнениями).

9. *Слинько А. А.* Политические процессы в регионе в условиях социально-экономической стабилизации / П. П. Дьяков, А. А. Слинько // Регион: системы, экономика, управление. — 2018. — № 1 (40). — С. 164—169.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Слинько Е. А., кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и политического управления

E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru

Тел.: 8 (473) 247-73-75

Власова И. Э., аспирантка

E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru

Тел.: 8 (473) 247-73-75