

Министерство образования  
и науки Российской Федерации



**Уральский  
федеральный  
университет**

имени первого Президента  
России Б.Н.Ельцина

**Р. С. Мухаметов**

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА

Электронное текстовое издание

Учебно-методическое пособие по изучению дисциплины  
для студентов, обучающихся по программе бакалавриата  
по направлению подготовки 41.03.04 «Политология».

Подготовлено кафедрой политических наук

Сформулированы общие сведения об организации учебного процесса,  
содержание заданий, рекомендации по подготовке научных докладов,  
указания по написанию реферата.

Екатеринбург  
2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	3
Методические рекомендации по изучению дисциплины .....	4
ТЕМА 1. Политическая регионалистика как учебная дисциплина .....	5
ТЕМА 2. Формы территориального устройства государства .....	14
ТЕМА 3. Основы местного самоуправления .....	24
ТЕМА 4. Эволюция федеративных отношений в современной России .....	34
ТЕМА 5. Высшие органы государственной власти Свердловской области.....	46
ТЕМА 6. Институты регионального представительства на федеральном уровне.....	56
ТЕМА 7. Местное самоуправление в России.....	70
ТЕМА 8. Эволюция избрания глав регионов в России .....	84
Методические рекомендации по подготовке научных докладов.....	95
Методические указания по написанию реферата .....	97
Примерные темы рефератов .....	100
Базы данных, информационно-справочные и поисковые ресурсы .....	102
Тестовые материалы .....	103
Примерные вопросы к экзамену.....	106

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Основная цель предлагаемого вниманию читателя учебно-методического пособия состоит в том, чтобы отчасти заполнить тот пробел, который существует в учебно-методической литературе по политической регионалистике.

Учебно-методическое пособие содержит девять основных тем, методические рекомендации по изучению дисциплины, написанию реферата, подготовке научного доклада, базу данных, информационно-справочных и поисковых ресурсов, а также перечень вопросов к экзамену.

Каждая тема включает в себя основной текст, методические указания для практических занятий, план семинара, вопросы для обсуждения, тематику докладов, контрольные вопросы, а также список литературы для дополнительного изучения.

Автор учебно-методического пособия стремился к ясности и логичности изложения, единству методологического подхода и терминологии.

Данное учебно-методическое пособие предназначено для студентов, магистрантов и аспирантов, обучающихся по специальностям «Политология», а также всем изучающим постсоветское пространство.

Автор надеется, что учебно-методическое пособие завоеует признание студентов и преподавателей, и будет благодарен за замечания и пожелания, связанные с содержанием пособия.

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Рекомендации для преподавателя.** При подготовке и проведении занятий по данному курсу преподаватель должен руководствоваться как общими учебно-методическими установками (научность, доступность, последовательность, наличие единой внутренней логики курса, его связь с другими предметами), так и специфическими особенностями курса (его мировоззренческими, воспитательными, регулятивными, объяснительным и т. п. потенциалом).

**Рекомендации для студентов.** Для достижения поставленных целей в рамках изучения данного курса самостоятельная работа студента должна быть организована на основе привлечения, кроме лекций-конспектов, и необходимой литературы, указанной в соответствующем разделе. В ходе самостоятельной подготовки студентам следует внимательно ознакомиться с учебным материалом, уяснить суть и содержание терминов и понятий, а также обязательно ответить на контрольные вопросы, приведенные в конце каждой темы в соответствии с учебно-методическими разработками.

## **ТЕМА 1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА**

Политическая регионалистика (ПР) – это новое направление политических исследований.

В политической регионалистике нет однозначного понимания относительно ее объекта и предмета.

Основные подходы к определению предмета политической регионалистики:

1. **Общегеографический подход.** ПР – одна из частей системы географических исследований, направленных на выявление причинно-следственных связей между группами природных и социальных явлений в пределах, представляющих собой определенное территориальное единство ареалов.

2. **Общественно-географический подход.** ПР занимается исследованиями территориальной организации, пространственного распределения и распространения политических явлений. Объектом ПР являются политико-территориальные единицы (элементы политической сферы, функционирующие на определенной территории).

3. **Геополитический подход.** Предмет ПР – исследование конкретно-исторических форм влияния пространственно-территориального положения государств на локальные, национальные, региональные и глобальные политические процессы.

4. **Общеполитологический подход.** Предмет ПР – пространственное измерение политических явлений. ПР – это совокупность исследований как макрополитических институтов и процессов на региональном и местном уровнях, так и специфических аспектов регионального и местного управления, связанных с процессами общенационального масштаба.

5. **Междисциплинарный подход.** ПР – это:

1) проекция политологии на региональный уровень, т.е. особое направление политической науки, изучающее региональные аспекты политических институтов, процессов, явлений в рамках государства;

2) анализ ситуации в различных регионах.

ПР – это междисциплинарное научное направление на пересечении различных отраслей знания, которое имеет своим объектом регион как субнациональный (внутригосударственный) уровень развертывания политики, а предметом – локализованные в рамках этого уровня политические институты, отношения и процессы в их прошлом, настоящем и будущем.

Можно выделить следующие функции политической регионалистики:

1. Гносеологическая функция связана с формированием системы знаний о регионе как о субнациональном уровне организации политического пространства.

2. Мирозренческая функция способствует выработке определенного видения политической действительности как в рамках отдельных регионов, так и в целом в государстве и обществе.

3. Аксиологическая (оценочная) функция направлена на формирование объективной оценки политических феноменов и событий на уровне регионов.

4. Практическая функция – разработка основных положений и принципов региональной политики, научное обоснование форм, содержания и механизмов осуществления взаимоотношений в системе «центр-регионы».

В политической регионалистике можно выделить следующие научные направления:

- 1) формы государственного устройства (в особенности федерализм);
- 2) региональные политические режимы;
- 3) региональные политические / электоральные культуры, идентичность, идеологии;
- 4) региональные политические процессы;
- 5) региональные политические институты;
- 6) региональные политические элиты;
- 7) региональное партстроительство.

Этапы становления политической регионалистики в России:

1. Дореволюционный этап. Широкий общественный и научный интерес к проблемам территориально-административного управления, политическому

измерению местного устройства России появляется в связи с подготовкой и проведением реформ 1860-х гг., в числе которых одной из важнейших стали Земская реформа 1864 года и Городская реформа 1870 года. Осмысление последствий реформ привело к созданию земской статистики (теория провинций). Эмпирические исследования частей российской империи носили энциклопедически-справочный характер, сочетая обращение к правоведению, истории, экономики, географии, этнографии.

2. Советский период. Политологии в СССР не было ни де-юре, т.к. не существовало самой сферы публичной политики, ни де-факто, поскольку (за исключением, пожалуй, международных исследований) подавляющее большинство работ советского периода отличалось идеологической сервильностью. Однако при отсутствии каких-либо политологических традиций и научных школ вакуум исследовательских кадров естественным образом заполнялся представителями других отраслей знания, которые привнесли элементы присущих своим прежним дисциплинам подходов и методов. Можно выделить три источника российской политической регионалистики:

- 1) политическая география зарубежных стран;
- 2) советское государственное строительство;
- 3) территориальное управление экономикой.

Политическая география зарубежных стран была одной из междисциплинарных сфер исследований, дававших некоторое представление о состоянии политических процессов за рубежом. Специалисты по политической географии США и других зарубежных стран с географического факультета МГУ и из Института географии Академии наук, знакомые с опытом американской политической (прежде всего электоральной) географии, уделяли первоочередное внимание количественным методам, а из предметных областей – изучению электорального поведения.

В отличие от политической географии как научной дисциплины, советское государственное строительство почти полностью опиралось на

отечественный опыт и научные традиции. Специалисты Института государства и права, юридического факультета МГУ, ВНИИ советского государственного строительства специализировались на изучении федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления, привнесли в российскую политическую регионалистику логическую четкость правовых подходов, сравнительные и исторические методы исследования.

Отечественная традиция исследований в области территориального управления экономикой отличалась богатым опытом прикладных разработок.

Включение в исследование региональных политических процессов представителей столь разных дисциплин и научных школ в конце 1980-х–начале 1990-х годов привело к эклектичности, отсутствию устоявшихся понятий и терминологии, размытости подходов, сочетанию подчас диаметрально противоположных взглядов у представителей разных дисциплин.

3. Современный. В развитии политической регионалистики можно выделить три этапа. Каждый этап имел свои особенности. Специфика этапов проявлялась и в тематическом содержании научного дискурса, и в составе аналитиков, и в характере и методах исследовательских практик. Проявлялись они и в формах коммуникации в исследовательском сообществе, в междисциплинарных связях, в восприятии теорий зарубежной регионалистики.

На начальном этапе (первая половина 1990-х годов) становление политической регионалистики в России было наиболее отчетливо связано с двумя процессами. Во-первых, шел процесс либерализации и модернизации интеллектуальной, культурной, научной жизни, в том числе и политических наук. Во-вторых, имело место политическое реформирование, которое влияло на российские регионы сначала в виде новых явлений, а затем и в форме становления публичной политики в самих регионах. Другими словами, появившиеся возможности интеллектуальной модернизации гуманитарного знания совпали с ростом спроса на региональный политический анализ со стороны политической практики. Важный фактор, стимулировавший развитие политической регионалистики в России 1990-х годов, был связан с характером



российских реформ, которые осуществлялись в форме «революции сверху» в условиях ослабления центральной власти, роста нестабильности и сепаратистских настроений. В этой ситуации федеральная элита была крайне заинтересована в анализе политической ситуации в регионах, в первичном осмыслении реформ в региональном аспекте, в прогнозировании региональных политических процессов. Этот запрос власти способствовал формированию групп экспертов, способных проводить региональный политический анализ в ее интересах. В федеральных структурах появились располагающие ресурсами специалисты, которые стали затем важным ферментом для дальнейшего развития научной отрасли. Первоначальными «точками роста» регионалистики были группа «Меркатор», Московский центр Карнеги, Институт гуманитарно-политических исследований и др. Еще одним существенным обстоятельством было открытие каналов доступа к исследованиям и разработкам западной политической науки, к общению с зарубежными специалистами.

На втором этапе (вторая половина 1990-х годов) в политической регионалистике появляются новые тенденции. Важную роль в этом сыграл электоральный цикл 1995–1997 гг. Этот цикл резко обострил внимание к региональной политической проблематике. Активизировалась работа возникших в предшествующий период центров, формировались новые группы экспертов и аналитиков. Усилился и приток ресурсов в эту исследовательскую сферу, заметно расширилась практика поведения исследовательских проектов. Избирательный цикл дал огромный эмпирический материал, относящийся как к избирательным кампаниям, так и к региональным политическим процессам в целом, что требовало теоретической рефлексии, концептуальных и методологических новаций. Спрос на региональную политическую информацию был столь велик, что они становились незаменимыми специалистами по данной территории.

Третий этап, который начался с 2000 г., характеризуется активной институционализацией политической регионалистики. В России сложилось несколько научных центров, связанных с изучением региональных политических процессов.

В столичных исследовательских центрах наиболее популярной и востребованной оказалось тема сравнительного исследования региональных политик. Сформировались группы ученых и исследовательские коллективы, занимающиеся изучением конкретных проблем. Следует отметить группу элитологов, в состав которой входят О. Гаман-Голутвина, А. Чирикова, Н. Лапина, О. Крыштановская и др. Проблемы оформления, трансформации и функционирования региональных политик также является предметом исследования группы отечественных и зарубежных ученых, среди которых: В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри, Е. Белокурова, Н. Борисова и многие другие.

Ученые из Пермского государственного университета, Пермского технического университета, начиная с 1998–1999 гг., исследовали проблемы трансформации регионального политического режима, функционирования региональных политических элит, выборы, мифотворчество, политическую культуру на региональном и местном уровнях.

Ученые из Кубанского государственного университета в большей степени, чем другие исследователи сосредотачивали свое внимание на вопросах культурной составляющей региональной политики.

Санкт-Петербургские исследователи дали обширнейший материал для анализа проблем гражданского общества, взаимодействия третьего сектора, бизнеса и власти.

Авторитетные научные школы политико-муниципальных исследований сложились в Высшей школе экономики, Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова, Пермском государственном университете, Северо-Кавказской академии государственной службы (г. Ростов-на-Дону).

Существенный вклад в развитие политической регионалистики в России как науки и учебной дисциплины внесли Р. Туровский, И. Бусыгина, Н. Медведев, М. Фарукшин, А. Кынев и другие исследователи.

## **Методические указания**

Практическое занятие по данной теме планируется провести в формате семинара-диспута. Такой вид работы в группе имеет ряд достоинств. Кроме задач, обычно реализуемых на семинаре, эта форма наиболее удобна для выработки у магистрантов навыков вести полемику. Вопросы, выносимые на подобные семинары, должны всегда иметь теоретическую и практическую значимость. Диспут может быть вызван преподавателем в ходе занятия или заранее запланирован. В ходе спора у студентов формируются быстрота мыслительной реакции, находчивость, а главное – умение отстаивать собственную точку зрения.

### **План семинара**

1. Предмет политической регионалистики: основные подходы.
2. Становление политической регионалистики в России.
3. Актуальные проблемы региональных политических исследований.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Как соотносятся, с Вашей точки зрения, такие понятия, как «регионалистика», «регионоведение», «регионология», «краеведение»?
2. В чем сходства и различия таких дефиниций, как «регион», «район», «край», «провинция»?

### **Темы докладов**

1. Основные центры изучения региональных политических процессов в современной России и их особенности.
2. Становление политической регионалистики в России: основные причины и драйверы роста.

### **Контрольные вопросы**

1. Что изучает политическая регионалистика?
2. Определите объект и предмет политической регионалистики?
3. Дайте определение политической регионалистики?

4. Чем отличается предмет политической регионалистики от политической географии?

5. Назовите и охарактеризуйте функции политической регионалистики?

### СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдонин, В.С., Баранов, А.В., Дахин, А.В. Политическая регионалистика в современной России : ретроспектива и перспектива становления // Политическая наука в России : проблемы, направления, школы (1990–2007) / О.Ю. Малинова (отв. ред.). – М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН), Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – С.105–125.

2. Баранов, А.В. Политическая регионалистика : дисциплинарная структура и основные направления исследования / А.В. Баранов // Мировая политика : проблемы теоретической идентификации и современного развития. Ежегодник 2005. – М. : «Российская политическая энциклопедия», 2006. – С. 363–378.

3. Гельман, В.Я. По ту сторону Садового Кольца : опыт политической регионалистики России / В.Я. Гельман // Полития. – 2001. – № 4. – С. 26-36.

4. Гельман, В., Рыженков С. Политическая регионалистика : от общественного интереса к отрасли знания? / В. Гельман, С. Рыженков // Социальные исследования в России. Немецко-российский мониторинг. – М. : 1998. – С. 138–186.

5. Кефели, И.Ф. Политическая регионалистика : учеб. пособие / И.Ф. Кефели, В.В. Шляпников. – СПб. : БГТУ, 2010. – 229 с.

6. Косов, Ю.В. Политическая регионалистика : учеб. пособие. / Ю.В. Косов, В.В. Фокина. – СПб. : Питер, 2009. – 192 с.

7. Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука : ежегодник 2010 / Под ред. А. И. Соловьев. – М. : РОССПЭН, 2011. – 496 с.

8. Туровский, Р.Ф. О состоянии и перспективах политической регионалистики / Р.Ф. Туровский // Политическая наука. – 2011. – № 4. – С. 10–30.

9. Федякин, А.В. К вопросу об определении предметного поля и функций политической регионалистики / А.В. Федякин // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. – 2008. – № 1. – С. 17–33.

## **ТЕМА 2. ФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

Форма территориального устройства государства – это способ территориальной организации государственной власти, отражающий политико-правовой статус составных частей государства, принципы взаимоотношений центральных и региональных органов власти. С точки зрения классификации форм территориально-политического устройства государства традиционно различаются две основные формы политико-территориального устройства государства: унитарное и федеративное государство. Особой формой территориального устройства государства является регионалистское государство.

Унитарное государство – это единое государство, которое подразделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью.

Унитарное государство характеризуется следующими признаками:

- 1) единые, общие для всей страны высшие представительные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют руководство соответствующими местными органами;
- 2) наличие единой конституции, единой системы права, единого гражданства, единой судебной системы;
- 3) существование одноуровневой системы законодательства;
- 4) наличие однопалатного парламента;
- 5) деление на административно-территориальные единицы (АТЕ);
- 6) составные части унитарного государства (области, департаменты, округа, провинции, графства) государственным суверенитетом не обладают. Они не имеют своих законодательных органов.

Унитарные государства различаются по степени самостоятельности местных органов в отношении центральных и широты компетенции муниципальных органов в решении местных вопросов. С этой точки зрения унитарные государства можно разделить на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные.

В централизованном унитарном государстве административно-территориальные единицы управляются назначенными из центра чиновниками, а выборные местные органы, как правило, отсутствуют. Чиновники, управляющие соответствующими административно-территориальными единицами, либо непосредственно назначаются «сверху», либо утверждаются из числа кандидатур, предложенных местными представительными органами. В некоторых европейских государствах (Польша, Болгария) областное звено территориального устройства не имеет выборных представительных органов, а административное управление осуществляют назначенные правительством чиновники (начальники областей – в Болгарии, воеводы – в Польше).

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что наряду с назначенными из центра чиновниками (например, префектами во Франции) существуют избранные населением муниципальные органы (в той же Франции – мэры, советы в департаментах). Права выборных органов на местах существенно ограничены, а правительственные агенты обладают не только обширными административными полномочиями, но и правом вмешательства в дела муниципального управления.

В децентрализованном унитарном государстве нет назначенных правительством администраторов, а местное управление осуществляют выборные органы местных административных единиц (например, советы графств в Англии). Контроль правительства за деятельностью местных органов носит более опосредованный характер и может проявляться, например, через бюджетное и финансово-кредитное регулирование.

Унитарные государства можно разделить на простые и сложные. В составе простого унитарного государства нет автономных образований, территория такого государства либо вообще не имеет административно-территориального деления (Мальта, Сингапур), либо состоит только из административно-территориальных единиц (Польша, Словакия, Алжир). Сложное унитарное государство имеет в составе одно или несколько автономных образований.

Автономия – это предоставление части государства, отличающейся какими-либо географическими, национальными (этническими) или иными особенностями определенной формы самостоятельности. Автономия – это особый статус территории в государстве, предусматривающий более или менее широкие возможности самостоятельно решать свои внутренние проблемы вне пределов прав и полномочий государства в целом, в состав которого входит данная самоуправляющаяся единица.

Различаются два основных вида национальной автономии: национально-культурная и национально-территориальная.

Национально-культурная автономия – предоставление особых прав национальным меньшинствам, проживающим не компактно, а разрозненно, для развития и сохранения национальной культуры, традиций, языка. Для реализации этих целей автономии создают свои организации и выборные органы. Они могут иметь представителя в органах государственной власти. Национально-культурной автономии предоставлен широкий комплекс прав: она может получать со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления поддержку, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и культуры; обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы; создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке; сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям; следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные.

Национально-территориальная автономия образуется в случае компактного проживания национальных меньшинств на определенной территории. Национально-территориальная автономия – определённая часть унитарного государства в месте компактного проживания какой-либо



народности, сложившаяся в силу исторических, географических или иных особенностей, которой передано право самостоятельно решать часть вопросов государственной важности.

Национально-территориальные автономии разделяются на политические и административные. Политическая автономия предполагает возможность издания собственных законов (иногда – конституции), наличие собственных законодательных и исполнительных органов, обладающих более широкими полномочиями, чем органы просто административно-территориальных единиц. Другими словами, в политических автономиях действует местный орган исполнительной власти; создается местный парламент, который принимает законы, не противоречащие законодательству государства. Законы обычно могут издаваться только по вопросам местного значения. В ряде случаев автономии имеют собственную конституцию. Примерами политических автономий являются Гренландия в Дании, Крым на Украине (до марта 2014 г.). В административных автономиях местный представительный орган не наделен правом издавать законы, а лишь издает нормативные акты в пределах своей компетенции. От территориальных единиц, не имеющих статуса автономии, их отличает предоставление широких прав по использованию национального языка (обучение в школах, создание средств массовой информации и пр.) и учет особенностей культурных и иных традиций населения. Примерами административных автономий являются автономные образования в Китае.

Регионалистское государство – государство, вся территория которого, а не отдельные его части, состоит из политических автономий, часть из которых имеют особый политико-правовой статус. Другое название регионалистского государства – государство автономий.

Отличие регионалистского государства от сложного унитарного государства (с автономией) и от федерации заключается в том, что территория такого государства полностью состоит из автономных образований.

В отличие от договорных федераций, регионалистские государства создаются путем преобразования унитарных государств. Автономия регионов

носит октроированный характер, их образование обусловлено решениями, принятыми центральной властью.

Регионалистское государство обладает следующими чертами:

1) конституционно закреплена унитарная форма государственного устройства;

2) части государства имеют характер территориальной (политической) автономии;

3) центральная власть государства обычно назначает своего представителя в регионе – губернатора или комиссара;

4) асимметричность, разностатусность автономий. В Испании существуют разные виды автономий – «широкая» (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия) и «узкая» (основная часть автономных сообществ). В Италии 5 областей из 20 – Трентино-Альто-Адидже, Валле-д'Аоста, Фриули-Венеция-Джулия, Сицилия и Сардиния – обладают специальным статусом (широкой автономией).

Такая форма государственного устройства в настоящее время используется только в нескольких странах: Италия, Испания, Шри-Ланка и ЮАР.

Федеративное государство – форма территориального устройства государств, представляющая собой союзное государство, состоящее из государственных образований, обладающих определенной политической самостоятельностью.

В отличие от унитарного государства, которое целиком или в большинстве своем состоит из административно-территориальных единиц (как мы видели, в некоторых унитарных государствах есть также автономные образования), составными частями федерации являются государственные образования. Они называются по-разному: штаты (США, Индия и др.), земли (Австрия, Германия), провинции (Канада, Пакистан и др.), кантоны (Швейцария), эмираты (ОАЭ) и т.д. Обычно их называют субъектами федерации.

Федерация характеризуется следующими признаками:

- 1) состоит из государственных образований, являющихся ее субъектами;
- 2) двухуровневая система органов государственной власти (федеральные органы власти и органы власти субъекта федерации);
- 3) создается особая палата парламента для представительства интересов субъектов федерации;
- 4) конституция проводит разграничение полномочий федерации и ее субъектов;
- 5) существует федеральное законодательство и законодательство субъектов федерации, причем действует принцип верховенства федерального права;
- 6) субъекты федерации имеют собственные конституции, законодательные, исполнительные и судебные органы.

Федерации делятся на договорные и конституционные. Договорная федерация образуется путем заключения договора между независимыми государствами о создании нового государственного объединения. Примером договорных федераций являются США, СССР. Соединенные Штаты Америки были образованы в 1776 г. при объединении тринадцати британских колоний, объявивших о своей независимости. СССР был создан 30 декабря 1922 г. путем объединения РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР в одно государственное объединение. Союзные республики, по Конституции, считались суверенными государствами; формально за каждой союзной республикой сохранялось право свободного выхода из Союза. Союзная республика имела право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций. Конституционные федерации создаются сверху в результате принятия конституции, которая закрепляет федеративное устройство государства, изменения модели территориального устройства государства. К этой группе относятся Германия, Индия, Пакистан, Мексика.

Федеративные государства бывают территориальными и национальными. В основу территориальной федерации положен принцип разделения страны по территориальному признаку. По территориальному принципу были построены Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла, Австралия, США, ФРГ. В национальных федерациях субъекты создаются на основе компактно проживающих в них национальностей. Таким образом, строились СССР, Югославия. Современными примерами этнических федераций являются Индия, Пакистан, Эфиопия, Нигерия, Бельгия, Босния и Герцеговина.

Такого рода федерации характеризуются следующими чертами:

1) субъектами такой федерации являются национальные государства и национально-государственные образования, которые отличаются друг от друга национальным составом населения, культурой, бытом, традициями и обычаями, религией и верованиями;

2) такого рода федерация строится на принципе добровольного объединения составляющих ее субъектов;

3) высшие государственные органы национальной федерации формируются из представителей субъектов федерации, то есть центральная власть создается для решения проблем каждой нации и народности, проживающей на территории федерации.

Особый вид федераций – национально-территориальные федерации, в основу формирования субъектов которых положен и национальный, и территориальный принципы. Примерами национально-территориальных федераций является Российская Федерация. Для смешанных федераций характерны следующие признаки:

1) субъекты федерации имеют неодинаковый правовой статус, при этом субъекты федерации, которые формируются по национальному принципу, имеют больший объем прав, чем те субъекты, которые формируются по территориальному принципу. Наиболее четко это видно на примере Российской Федерации, где республики в составе РФ имеют статус государств, вправе

принимать собственные конституции, устанавливать собственное гражданство, официальные языки. Все остальные субъекты таких прав не имеют;

2) как правило, в подобных федерациях между органами власти союза и субъектами федерации заключаются двухсторонние договоры, при этом их содержание неодинаково;

3) конституции подобного государства четко закрепляют запрет на сецессию, но попытки сецессии порой имеют место.

Федерации можно разделить на симметричные и асимметричные. Под симметричной федерацией понимают союзное государство, в котором все части федерации являются равноправными субъектами федерации. В идеале в юридически симметричной федерации все образующие ее составные части одинаковы и равноправны. Такая федерация состоит только из субъектов федерации, имеющих один и тот же правовой статус. Однако абсолютно симметричных федераций нет, какие-то элементы различий между субъектами существуют. Это, как правило, неравное представительство субъектов федерации в верхней палате федерального парламента. В частности, в Германии земли представлены в Бундесрате от 3 до 6 членов в зависимости от численности населения. Таким образом, наименьшая по численности населения земля Бремен представлена 3 членами, а крупнейшая – Северный Рейн-Вестфалия – 6 членами. В литературе такие государства иногда называют симметричными федерациями со «скрытой асимметрией». Симметричными федерациями являются Германия, Австрия.

Асимметричная федерация – это такая разновидность федеративного государства, субъекты которого имеют различный правовой статус.

Современная асимметричная федерация имеет две основные разновидности.

Первая разновидность характеризуется тем, что наряду с равноправными субъектами федерации в ее состав входят и другие территориальные образования (не являющиеся субъектами): федеральные территории, федеральные округа (обычно это столичный округ), федеральные владения, а также ассоциированные государства. Примером такой асимметричной

федерации могут служить США, где наряду с 50-ю штатами есть федеральный округ Колумбия, федерально-управляемые территории (Гуам, Виргинские острова, Восточное Самоа), ассоциированные государства (Пуэрто-Рико, Республика Палау).

Вторая разновидность ассиметричных федераций включает только субъекты, но они различны по своему правовому статусу. Наиболее типичным примером является Российская Федерация.

### **Методические указания**

Практическое занятие может носить комбинированный характер, т.е. включать сообщения, обсуждение, элементы дискуссии, контрольные задания по основным проблемам изучаемой темы. Подготовка к данному занятию предполагает работу по изучению рекомендованной литературы. Вопросы для обсуждения могут быть изучены в форме свободного обмена мнениями, для чего в ходе подготовки к семинарскому занятию особое внимание следует уделить изучению научной литературы.

### **План семинара**

1. Территориальное устройство государств: сущность и формы.
2. Унитарное государство: определение, признаки, виды.
3. Автономия: подходы к определению, типы.
4. Регионалистское государство: определение и признаки.
5. Федеративное государство: сущность, признаки и типология.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Какая форма территориального устройства государств больше подходит для России: унитарная или федеративная?
2. В чем плюсы и минусы ассиметричных федераций?

### **Темы докладов**

1. Особенности федеративного устройства США.
2. Специфика территориального устройства Бельгии.

3. Особенности территориального устройства.
4. Специфика территориального устройства Испании.

### **Контрольные вопросы**

1. Назовите определение и формы территориального устройства государства?
2. Чем отличается регионалистское государство от унитарного и федеративного?
3. Какие признаки федераций Вы знаете?
4. Назовите основные виды федеративных государств?

### **СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Глигич-Золотарева, М.В. Теория и практика федерализма : системный подход / М.В. Глигич-Золотарева ; науч. ред. Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2009. – 639 с.
2. Гоптарева, И.Б. К вопросу о типах федеральных систем / И.Б. Гоптарева // Политическая наука. – 2003. – № 3. – С. 34–47.
3. Добрынин, Н.М. Теория и практика федерализма. Современная версия новейшей истории государства : учебно-методический комплекс / Н.М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2015. – 157 с.
4. Кинг, П. Классифицирование федераций / П. Кинг // Полис. – 2000. – № 5. – С.12–23.
5. Миронюк, М.Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ : учеб. пособие / М.Г. Миронюк. – М. : РОССПЭН, 2008. – 276 с.
6. Фарукшин, М.Х. Федерализм. Теоретические и прикладные аспекты / М.Х. Фарукшин. – М. : Юристъ, 2004. – 527 с.
7. Чиркин, В.Е. Современное федеративное государство : учебное пособие / В.Е. Чиркин. – М. : Изд-во МНИМП, 1997. – 128 с.

### ТЕМА 3. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Существует два основных подхода к определению понятия местного самоуправления. С экономической точки зрения под МСУ понимается совместная деятельность местного сообщества (жителей населенного пункта) по эффективному управлению территорией населенного пункта для удовлетворения коллективных потребностей жителей и комплексного развития населенного пункта. С политической точки зрения под МСУ понимается способность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, либо непосредственно на сходах и референдумах, либо с помощью органов МСУ, среди которых обязательно наличие выборных органов.

Местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное, под свою ответственность, решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Признаки местного самоуправления:

1. Наличие и функционирование местных представительных органов (городские советы, думы, собрания), обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

2. Выборность местных органов власти, регулярная сменяемость их состава, осуществление общественного контроля над аппаратом управления.

3. Возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного сообщества.

4. Возможность организационной и экономической обособленности территориального образования. Речь идет о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, когда органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики.



5. Ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения (перед населением, государством, хозяйственными структурами).

В научной и учебной литературе выделяется несколько основных теорий местного самоуправления:

- 1) теория свободной общины;
- 2) государственная теория;
- 3) общественная (хозяйственная) теория;
- 4) теория дуализма.

Теория свободной общины была разработана представителями французской, бельгийской и германской правовых школ в конце XVIII – начале XIX вв. Основоположниками теории свободной общины были Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер.

Суть теории заключается в том, что право населения (общины) на заведование местными делами (самоуправление) является неотъемлемым, присущим ей изначально и независимым от воли государственной власти.

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

- 1) избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- 2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные и порученные ей государством;
- 3) местное самоуправление, т.е. управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- 4) признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;
- 5) невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

Наряду с исполнительной, законодательной и судебной властями, признается четвертая власть – местная. Община имеет право на

самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе. Отсюда выводы:

1. Круг общинных дел по существу отличен от дел государственных.

2. Община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо.

3. Органы МСУ должны избираться членами общины.

4. Должностные лица МСУ принадлежат к общинным, а не государственным агентам, и представляют не государство, а общество.

Основатели и исследователи общественной (хозяйственной) теории самоуправления являются Р. Моль, А.И. Васильчиков, О. Гирке. Данная теория выдвигает идею негосударственной, преимущественно общественной, хозяйственной природы деятельности органов МСУ. МСУ – это заведование делами местного хозяйства. Основные положения данной теории можно сформулировать следующим образом. Сущность МСУ – предоставление местному сообществу самому решать свои местные вопросы, а правительственным органам – заведовать только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противопоставления местного сообщества государству, общественных интересов – политическим, требует, чтобы общество и государство занимались каждый только своими делами.

Основные положения государственной теории МСУ были сформулированы в XIX в. выдающимися немецкими учеными Рудольфом фон Гнейстом, Лоренцом фон Штейном. Государственная теория получила широкое распространение в России в трудах известных дореволюционных государствоведов Н.И. Лазаревского, А.Д. Градовского, В.П. Безобразова.

Суть государственной теории заключалась в признании местного самоуправления частью государственного управления. Следовательно, по мнению авторов этой теории, местное самоуправление – это лишь одна из форм организации местного государственного управления. По мнению сторонников этой теории, представители государственной власти на местах призваны подчиняться директивам вышестоящих органов власти. В условиях строгой

иерархии часть государственной администрации на местах лишена таких важных для местного самоуправления качеств, как инициатива и независимость.

Характерные черты государственной теории МСУ:

- 1) государство передает задачи местного управления органам, формируемым местным сообществом;
- 2) органы МСУ находятся под контролем местного сообщества, а одновременно и под надзором государства.

Теория дуализма местного самоуправления говорит об общественно-государственной природе МСУ. Она создает условия (возможности), способствующие обеспечению через МСУ эффективной двусторонней связи между человеком и государством, между гражданским обществом и государством.

Теорию дуализма характеризуют следующие признаки:

- 1) наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания;
- 2) невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел;
- 3) реализация органами МСУ функций публичного и частноправового характера;
- 4) сочетание в МСУ государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал;
- 5) выполнение органами МСУ полномочий, делегированных государством;
- 6) наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий МСУ.

Таким образом, теорию дуализма МСУ следует рассматривать не как самостоятельную теорию, а как развитие, прежде всего, государственной теории.

В мировой практике существует несколько систем местного самоуправления: англосаксонская, континентальная и иберийская.

Англосаксонская система сформировалась в странах, принадлежащих к системе общего права (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия).

Англосаксонская модель характеризуется следующими чертами:

- 1) местное самоуправление рассматривается как отдельный институт относительно власти государственной;
- 2) самостоятельностью и независимостью местных органов власти от государства при решении собственных проблем;
- 3) отсутствием при муниципальных органах власти полномочных представителей государства;
- 4) отсутствие на местах представительств центрального правительства, опекающих местные органы и надзирающих за ними;
- 5) местных властей регламентируется в основном косвенно, например, через суды или налоговую систему;
- 6) государственный контроль местных властей осуществляется преимущественно судебными органами;
- 7) наличием четкого перечня функций и полномочий местных органов власти;
- 8) в пределах собственной компетенции избираемые населением местные власти обладают большой политической самостоятельностью
- 9) отсутствие прямого подчинения нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим;
- 10) население стран может избирать не только депутатов представительного органа местного самоуправления, но и других должностных лиц, принимающих участие в местном самоуправлении.

Континентально-европейская модель МСУ распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Ее черты:

- 1) контролем центральной власти над местным самоуправлением;
- 2) соблюдением субординации между муниципалитетами и органами государственной власти;
- 3) весомой ролью на местах представителей центральной власти;

4) функционированием прямого государственного управления на региональном уровне;

5) создание органов, одновременно подотчетных представительным органам и вышестоящим государственным администрациям;

6) деятельностью на местах специальных органов и должностных лиц государства, уполномоченных на контроль муниципальных властей.

Иберийская модель получила распространение в Испании, Португалии и многих государствах Латинской Америки. Здесь на всех уровнях административно-территориальной структуры государства есть выборные советы, а также избираемые населением или советом их исполнительные органы. Совет рассматривается как местный нормотворческий орган, алькальд – как его исполнительный орган. Назначаемых сверху должностных лиц нет, однако избранный алькальд утверждается центром как представитель государства в данной административно-территориальной единице. Эти должностные лица становятся председателями соответствующих советов и одновременно утверждаются центральными органами государственной власти как представители государственной власти в административно-территориальных единицах.

Оригинальную классификацию выдвинули ученые В.Г. Игнатов и В.В. Рудой, которые все мировые модели сводят к двум основным:

1. Модель автономного местного самоуправления, которая применяется в США, Канаде, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии. Она базируется на положениях «общественной» муниципальной доктрины и поэтому предполагает отделение местного самоуправления от системы государственной власти, исключает всякое прямое подчинение муниципальных органов органам вышестоящего уровня. Характерной чертой этой модели служит отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, контролирующего выборные муниципальные органы. Контроль центра носит периодический характер, осуществляется путем финансовых ревизий, министерских инспекций, судебного контроля.

2. Модель наблюдаемого местного самоуправления, где местные органы считаются «инструментом», с помощью которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Такая модель существует в государствах, традиционно использующих давление на местное самоуправление (Дания, Бельгия, Франция, Италия). В этих государствах на местном уровне одновременно с системой самоуправления действуют также органы государственной власти или должностные лица, осуществляющие прямое государственное управление на местах. Основной задачей данных органов является обеспечение нормального функционирования муниципальных образований, выполнение отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, а также контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

#### *Основные формы организации МСУ*

Под формами местного самоуправления следует понимать организацию системы местного самоуправления, т.е. структуры, органы, через которые осуществляется местная власть, решаются вопросы местного значения. К ним относятся формы непосредственной и представительной демократии, через которые осуществляется народовластие.

Форма «сильный мэр – слабый совет». Для данной формы свойственно избрание мэра непосредственно населением. Он самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом вето на решения совета. Отметим характерные особенности этой модели. Мэр и совет избираются всем населением. «Сильным» мэр называется в силу ряда присущих ему в этой модели полномочий: мэр обладает правом отлагательного вето на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц администрации; единолично руководит деятельностью администрации; организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Механизмом досрочного

прекращения полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей является местный референдум. «Сильный мэр» является политическим и административным лидером муниципалитета, ответственным за его общий политический курс и разработку программ городского развития». Мэр подготавливает рекомендации в рамках нормотворческой компетенции совета, отвечает за составление и исполнение муниципального бюджета, единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, распределяет полномочия между муниципальными департаментами, осуществляет их реорганизацию.

Форма «сильный совет – слабый мэр». Для данной формы свойственно избрание мэра не населением, а членами муниципального совета из своего состава. Основная власть сосредоточена в выборном совете, который осуществляет управление местными делами. За мэром закреплены представительские и оперативно-исполнительные функции.

Форма «совет – управляющий». Сити-менеджер представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере муниципального управления. Назначается на должность и увольняется советом, который избирается населением. Сити-менеджер выполняет функции, аналогичные полномочиям «сильного мэра», но в отличие от последнего он освобожден от квазиполитических (церемониальных, представительских) функций. Институт мэра сохранен, но имеет в основном рудиментарный характер: мэр председательствует в совете, он лишен права вето и каких-либо существенных административных полномочий.

Комиссионная форма. Комиссия образуется из выборных лиц – уполномоченных, каждый из которых управляет каким-либо отделом городского хозяйства. В этой модели не предполагается наличие высшего должностного лица.

### **Методические указания**

Семинарское занятие может быть организовано в виде обсуждения ключевых вопросов темы. Для достижения поставленных целей в рамках изучения данного курса самостоятельная работа студента должна быть

организована на основе привлечения, кроме лекций-конспектов, и необходимой литературы, указанной в соответствующем разделе. В ходе самостоятельной подготовки студентам следует внимательно ознакомиться с учебным материалом, уяснить суть и содержание терминов и понятий, а также обязательно ответить на контрольные вопросы, приведенные в конце каждой темы в соответствии с учебно-методическими разработками.

### **План семинара**

1. Местное самоуправление: основные подходы к определению.
2. Основные теории местного самоуправления.
3. Основные модели местного самоуправления.
4. Основные формы организации местного самоуправления.

### **Вопросы для обсуждения**

1. С Вашей точки зрения, на какой теории местного самоуправления (общественной или государственной) должна основываться МСУ в России? Обоснуйте свой ответ.
2. Система «сильный мэр – слабый совет»: pro et contra.

### **Темы докладов**

1. Особенности местного самоуправления в США.
2. Специфика организации местной власти в Германии.
3. Особенности устройства муниципальной власти в КНР.
4. Специфика местного самоуправления в Испании.

### **Контрольные вопросы**

1. Чем местное самоуправление отличается от государственной власти?
2. В чем заключаются отличия государственной и общественной теорий МСУ?
3. Какие отличительные особенности континентальной модели МСУ вы знаете?
4. Дайте характеристику системе «сильный мэр – слабый совет».



## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анимица, Е.Г. Основы местного самоуправления : учебник / Е.Г. Анимица, Я.П. Силин, А. Тертышный. – Екатеринбург : Банк культурной информации, 2006. – 351 с.
2. Братановский, С.Н. Основы местного самоуправления / С.Н. Братановский. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 167 с.
3. Горный, М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть I. Муниципальная политика. Учебное пособие. – СПб. : Издательство «ЮТАС», 2010. – 184 с.
4. Кузнецов, В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления : учебное пособие / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. – Ульяновск : УлГТУ, 2009. – 127 с.
5. Лапин, В.А. Основы местного самоуправления / В.А. Лапин, А.В. Крестьянинов, И.Н. Коновалова. – М. : Дело, 2006. – 255 с.
6. Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право. 2012. – 399 с.
7. Пилявский, А.П. Основы местного самоуправления : учебное пособие / А.П. Пилявский, А.В. Рассохин. – Екатеринбург: УрФУ, 2010. – 227 с.
8. Скрипин, Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учебное пособие / Г.Ф. Скрипин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право. 2012. – 128 с.

## **ТЕМА 4. ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

В отношениях центра и регионов в постсоветский период можно выделить несколько периодов:

- 1) «парад суверенитетов»;
- 2) договорной;
- 3) асимметричной федерации;
- 4) централизации.

Первый этап – «парад суверенитетов» – длится с 12 июня 1990 г. по 31 марта 1992 г., т.е. от момента принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР до подписания Федеративного договора.

12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР принимает Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. 6 августа 1990 г. глава Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин сделал в Уфе заявление: «берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Данные события дали толчок появлению аналогичных деклараций у автономных республики и областей РСФСР. С августа по октябрь 1990 г. происходит «парад суверенитетов» автономных республик и областей. Первая декларация о суверенитете была принята Северной Осетией в 1990 г. Татарстан утвердил свою декларацию вторым – 30 августа 1990 г. 11 октября 1990 г. была принята декларация о государственном суверенитете Башкортостана. Последним из республик в мае 1991 г. принял свою декларацию о суверенитете Дагестан. В этих документах автономные республики и области в той или иной форме заявили о своем государственном суверенитете (декларации принимали республиканские верховные советы, избранные на первых в стране альтернативных демократических выборах в марте 1990 г.). В этих декларациях республики использовали новые названия, из которых изымалось слово «автономная». Автономные республики и области, таким образом, провозглашали более высокий статус советских социалистических республик,

аналогичный тому, который имели союзные республики. Вопрос о полной государственной независимости и выходе из состава РСФСР, как правило, не ставился. Отношения с федеральным центром предполагалось урегулировать путем заключения с ним новых договоров.

Таким образом, в августе-октябре 1990 года большинство автономных республик и областей провозгласили себя советскими социалистическими республиками в составе РСФСР.

Второй этап – с 31 марта 1992 по 15 февраля 1994, т.е. от подписания Федеративного договора до заключения первого Договора о разграничении полномочий. Федеративный договор – это акт внутригосударственного действия, который заключается между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации или одготипных. Федеративный договор включил в себя три договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации: с республиками; с краями, областями и городами федерального значения (Москва и Санкт-Петербург); с автономными областями и округами. Все три договора вместе именовались как «Федеративный договор». Подписание Федеративного договора было необходимо для урегулирования конфликта между общероссийским законодательством и декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации.

В соответствии с Федеративным договором, республики приобрели больше прав и полномочий, чем края и области. В частности, Федеративный договор зафиксировал, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Это связано с тем, что республики разыгрывали национальную карту в игре против федерального центра. Значимость этнического фактора подкреплялась апелляцией к международным нормам о праве наций на самоопределение. Как следствие, области и края захотели получить такие же права. Начался процесс «республиканизации»,

который в 1993 г. затронул ряд крупных российских областей. Данные регионы стремились повысить свой статус и полномочия до уровня, который получили республики. Наиболее ярким примером является провозглашение Уральской республики, которую пытались создать на базе Свердловской области. Идея создания Уральской республики зародилась за несколько лет до ее официального провозглашения. Еще в 1989 г. во время выборов первого Съезда народных депутатов СССР многие уральские кандидаты выступали за большую экономическую самостоятельность Свердловской области от союзных властей. Первым конкретным шагом стало вынесение на местный референдум 26 апреля 1993 г. вопроса о расширении полномочий региона в социально-экономической сфере до уровня республики (вопрос звучал следующим образом: «Согласны ли вы с тем, что Свердловская область по своим полномочиям должна быть равноправна с республиками в составе Российской Федерации?»). Эту идею одобрили 83,4 % избирателей. Свердловский областной совет народных депутатов провозгласил Свердловскую область Уральской республикой 1 июля 1993 г. Конституция Уральской республики была принята Свердловским облсоветом 27 октября 1993 г. Согласно принятой Конституции, Уральская республика – субъект РФ с правовым статусом республики в составе РФ. УР обладает всеми правами, уставленными Конституцией и законами РФ для республик в составе РФ. На территорию УР распространяется государственный суверенитет РФ. УР признает на своей территории верховенство Конституции РФ. УР не претендует на право выхода из РФ. УР не устанавливает своего гражданства, армии, собственных денежной единицы, таможенных границ. Земля, ее недра, водные, лесные и иные природные ресурсы являются достоянием УР. В собственности УР находятся земельные участки, горные отводы, природные объекты, предприятия и любое иное имущество, необходимое для социально-экономического развития республики. Распоряжение имуществом, составляющим собственность УР, осуществляется органами исполнительной власти республики. На 12 декабря были назначены референдум по тексту этой конституции и выборы губернатора. Однако

реакция федерального центра на эти события оказалась отрицательной. 9 ноября 1993 г. появился Указ Президента РФ «О прекращении деятельности Свердловского облсовета народных депутатов» в связи с нарушением Конституции РФ, которое выразилось в провозглашении и принятии Конституции УР, что означает изменение в одностороннем порядке политико-правового статуса Свердловской области. 10 ноября 1993 г. вышел Указ Президента об освобождении Э. Росселя от должности главы администрации Свердловской области. Федеральный центр не поддерживал процессы «республиканизации» областей, не желая нарушать хрупкий баланс в федерации и портить отношения с «настоящими» республиками.

Вторым главным политическим достижением Федеративного договора явилось то, что он повысил статус административно-территориальных единиц до уровня субъектов РФ. Иными словами, Федеративный договор, наряду с республиками и автономными образованиями, признал в качестве субъектов Федерации края, области и такие города, как Москву и Санкт-Петербург.

Федеративный договор открыл новый этап в развитии федеративных отношений. Его важнейшей составляющей стали двусторонние договоры между федеральным Центром и регионами, определившие взаимосогласованный объем прав и обязанностей.

Третий этап начался 15 февраля 1994 г. и продлился до мая 2000 г. В феврале 1994 г. был подписан Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. В этот период получила широкое распространение практика заключения двухсторонних договоров и соглашений между федеральным Центром и субъектами РФ.

Договор о разграничении полномочий – двустороннее соглашение между органами государственной власти России и органами государственной власти конкретного субъекта.

В Договоре о разграничении полномочий с Татарстаном отсутствует положение о том, что Татарстан является республикой в составе РФ, признание верховенства Конституции РФ и федерального законодательства на территории республики. К исключительному ведению Татарстана Договор отнес вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами.

К основным характеристикам фторалистической федерации относятся:

- 1) двусторонний характер взаимодействия между главой государства и региональными лидерами;
- 2) фактическое неравенство субъектов федерации между собой и в отношениях с федеральным центром;
- 3) отсутствие универсальных правил в отношениях «центр-регионы».

Договорная практика взаимоотношения между федеральным центром и регионами была обусловлена следующими причинами:

- 1) спецификой географического положения и экономических условия ряда субъектов РФ;
- 2) спецификой сложившихся взаимоотношений между РФ и регионами;
- 3) фактическим неравноправием одних субъектов по отношению к другим (например, краем и областей по отношению к республикам);
- 4) тяготами переживаемого переходного периода.

С точки зрения Д. Элейзера, данный тип федерации предполагает заключение двусторонних соглашений между центральным правительством и конкретными составными единицами относительно устройства своих управленческих механизмов и объема передаваемой региональным правительствам власти.

*Утрата управляемости государством, разрушение управленческой вертикали власти*

Во многих регионах сложились режимы личной власти губернаторов, которые были фактически никому не подотчетны.

Региональное законодательство в некоторых субъектах РФ противоречило Основному закону страны. В региональных нормативно-правовых актах республики объявлялись самостоятельными участниками международных отношений.

Четвертый этап (с мая 2000 г. и по настоящее время) – этап централизация федеративных отношений. В.В. Путин начал ограничивать политические возможности региональных элит, проигравших борьбу за федеральную власть в 1999 г. (они поддерживали и участвовали в деятельности блока «Отечество – Вся Россия»). Ради их ослабления были предприняты институциональные изменения, совокупность которых можно назвать реформой федеративных отношений. Приоритетной стала рассматриваться задача по ослаблению власти глав регионов и установлению контроля за деятельностью региональных властей.

Начало этому этапу было положено созданием семи федеральных округов. В каждый назначался полномочный представитель президента РФ. До этого существовал институт полномочных представителей президента в регионах. Прежние полномочные представители президента РФ в регионах стали главными федеральными инспекторами в регионах, подчиненными полномочному представителю в федеральном округе.

Полпред президента является должностным лицом, представляющим президента РФ в пределах соответствующего федерального округа. Основными задачами полномочного представителя президента РФ являются:

- 1) организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых президентом РФ;
- 2) контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти;
- 3) обеспечение реализации кадровой политики президента РФ;

4) представление президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении.

В целом институт полпредов был призван обеспечить реализацию президентом РФ своих конституционных полномочий. В политической сфере полномочные представители Президента сконцентрировали свои усилия на работе по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, в настоящее время их приоритетной задачей становится разрешение политических конфликтов на региональном уровне.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности президентом Российской Федерации по представлению руководителя Администрации президента. Полпред непосредственно подчиняется президенту РФ и подотчетен ему.

Пиком влияния полпредов можно считать 2005–2007 гг., когда были отменены выборы губернаторов, и именно полпреды президента готовили формальные списки кандидатов на губернаторские должности.

Образование федеральных округов явилось результатом осознания на государственном уровне соответствующих управленческих задач, неудовлетворенности состоянием законности в субъектах Федерации и низкой степенью эффективности работы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. В политическом плане создание института полпредов в федеральных округах имеет целью создание более управляемой политической ситуации, единого правового пространства.

Второй шаг на пути реформирования российской государственности был связан с изменением порядка формирования Совета Федерации. Согласно новому порядку, представитель от регионального парламента избирается депутатами законодательного органа региона, а представитель от исполнительного органа власти субъекта РФ назначается главой региона. Согласно старому порядку, в Совет Федерации входили председатель регионального парламента и глава региона по должности. Иными словами,



принцип должностного формирования верхней палаты был заменен принципом делегирования. Таким образом, в результате реформы из состава Совета Федерации были выведены региональные лидеры и заменены представителями законодательной и исполнительной власти субъектов.

Меняя порядок формирования Совета Федерации, Кремль преследовал цель вытеснить из федерального политического пространства чересчур активничавших в 1998–1999 гг. губернаторов, усилить их ответственность перед Центром, в том числе за счет лишения парламентского иммунитета.

Следующим шагом стало изменение порядка назначения и освобождения от должности руководителей региональных органов внутренних дел в 2000–2001 гг. При Путине федеральная власть посчитала, что ресурсом МВД должна в первую очередь распоряжаться и пользоваться она сама, что вертикаль исполнительной власти немыслима без правоохранительной вертикали и конкретно «милицейской» вертикали. Первым шагом стало изъятие у регионалов права согласовывать освобождение от должности руководителей органов внутренних дел. Так, губернаторов лишили формального права защищать «главных милиционеров» в случае, если федеральное МВД решит их снять. Соответствующая поправка была внесена в Закон «О милиции» в июле 2000 г. Следующая поправка, принятая в августе 2001 г. была значительнее. Президент получил право назначать и освобождать от должности руководителей региональных органов внутренних дел по представлению федерального Министерства.

Четвертым шагом стало наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав регионов и распускать региональные парламенты в случае подтвержденного судом нарушения ими федерального законодательства. Кремль не собирался устраивать массовую расправу с регионалами. Его интересовала смена правил игры в принципе, не ротация, а подчинение. В 2000–2004 гг. ни одного главу не отрешили и даже временно не отстранили.

Запрет на существование региональных политических партий. Закон о партиях от 2001 г. установил минимальную численность для всех партий. Партия должна была иметь отделения более чем в половине регионов (по 100 человек в каждом, в остальных регионах отделение должно было включать минимум 50 человек) и насчитывать минимум 10 тысяч членов. При этом отделения партий могли быть только территориальными. Таким образом, закон косвенно запретил региональные и межрегиональные партии.

Отмена прямых выборов глав регионов. В 2004 г. был принят закон, по которому прямые выборы глав регионов были отменены и заменены на особый порядок «наделения полномочиями». Решение о наделении гражданина полномочиями главы региона принимается региональным парламентом по представлению Президента РФ. Глава государства предлагает только одну кандидатуру. В случае двукратного отклонения региональным парламентом предложенной кандидатуры Президент РФ вправе распустить законодательный орган и назначить исполняющего обязанности губернатора.

Главные итоги реформы федеративных отношений таковы:

- 1) реформа поспособствовала складыванию единого правового пространства на территории страны;
- 2) региональное законодательство полностью было приведено в соответствие с федеральным законодательством;
- 3) ликвидировано влияние, выходящее за пределы Конституции, региональных элит на ход принятия решений на общенациональном уровне;
- 4) построение исполнительной вертикали власти привело к установлению политического и экономического контроля федерального центра над регионами;
- 5) укрепление властной вертикали способствовало повышению управляемости страной.

### **Методические указания**

Семинарское занятие можно провести в двух формах: в форме круглого стола, где студенты могут высказывать свою точку зрения по проблемным

вопросам. Подготовка к такому семинару предполагает самостоятельную проработку магистрантами учебной литературы по теме. Второй вариант – в формате развернутой беседы. Оно предполагает подготовку всех магистрантов по каждому вопросу с единым для всех перечнем литературы; выступления студентов и их обсуждение.

### **План семинара**

1. Становление федеративных отношений в современной России. «Парад суверенитетов».
2. Федеративный договор: сущность, политико-правовое значение, последствия реализации.
3. Двусторонние договоры о разграничении полномочий. Case studies: Татарстан, Башкортостан.
4. Федеративные отношения в 2000–2006 гг.: причины, основное содержание и результаты.
5. Конституционные основы российского федерализма
6. Особенности российского федерализма.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Россия – это конституционная или договорная федерация?
2. Отмена прямых выборов губернаторов: за и против.
3. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами РФ: решение или порождение проблем?

### **Темы докладов**

1. Уральская республика: предпосылки и причины создания.
2. Особенности конституционно-правового статуса республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения и т.д.
3. Федеративная реформа 2000–2004 гг.: причины, мероприятия, итоги.
4. Взаимоотношения центра и регионов при Д.А. Медведеве.

## Контрольные вопросы

1. Дайте периодизацию федеративных отношений в России.
2. Охарактеризуйте ситуацию, сложившуюся в России накануне подписания Федеративного договора.
3. Раскройте содержание Федеративного договора.
4. Перечислите конституционно-правовые основы российского федерализма.
5. В чем заключается особый статус республик в составе РФ?
6. Какие особенности российского федерализма Вы знаете?

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Иванов, В.В.** Путин и регионы. Централизация России / В.В. Иванов. – М. : Изд-во «Европа», 2006. – 240 с.
2. **Иванов, В.В.** Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах / В.В. Иванов. – М. : Территория будущего, 2008. – 215 с.
3. **Гельман, В.Я.** Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России / В.Я. Гельман // Полис. – 2006. – № 2. – С. 90–109.
4. **Гельман, В.Я.** Центр и регионы России : от децентрализации к рецентрализации / В.Я. Гельман // Федерализм и российские регионы. – М. : ИНИОН РАН, 2006. – С. 95–118.
5. **Конституция Уральской республики** // Областная газета. – 1993. – 30 октября.
6. **Рябов, А.** Уральская республика : мифы и реалии / А. Рябов // Свободная мысль. – 2007. – № 6. – С. 149–159.
7. **Сафронов, К.** Взаимоотношение «центр-регионы» в современной России : основные этапы эволюции / К. Сафронов // Политические науки. – 2006. – № 5. – С. 72–74.

8. **Шариков, В.Н.** Полномочный представитель Президента в федеральном округе: статус, функции, цели. – М. : Изд-во «КОГИТО-ЦЕНТР», 2003. – 112 с.

9. **Черкасов, К.В.** Становление и развитие института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах / Под ред. П.П. Сергуна. – Саратов : СЮИ МВД России, 2006. – 148 с.

10. **Чирикова, А.** Путинские реформы и региональные политические процессы в современной России / А. Чирикова // Общество и экономика. – 2005. – № 1. – С. 43–80.

11. **Федоров, А.Ю.** Институт представительства центра в регионах : от Древней Руси до распада СССР / А.Ю. Федоров // Власть. – 2006. – № 9. – С. 3–15.

## **ТЕМА 5. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Государственную власть в Свердловской области осуществляют:

1. Законодательное Собрание Свердловской области.
2. Губернатор Свердловской области, Правительство Свердловской области и иные исполнительные органы государственной власти Свердловской области.
3. Уставный Суд Свердловской области и мировые судьи Свердловской области.

Высшими органами государственной власти Свердловской области являются:

1. Законодательное Собрание Свердловской области.
2. Губернатор Свердловской области.
3. Правительство Свердловской области.

Губернатор Свердловской области, Правительство Свердловской области, областные и территориальные исполнительные органы государственной власти Свердловской области образуют систему исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Законодательная власть в Свердловской области осуществляется:

- 1) народом посредством референдума Свердловской области;
- 2) Законодательным Собранием Свердловской области.

Законодательное Собрание Свердловской области является высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Свердловской области.

В настоящий период Законодательное Собрание Свердловской области состоит из 50 депутатов, избираемых на прямых выборах. Срок полномочий депутатов составляет 5 лет. Депутатом регионального парламента может быть избран гражданин РФ, достигший ко дню выборов 21 года. Депутаты осуществляют депутатскую деятельность на профессиональной постоянной

основе или без отрыва от основной деятельности. Лицам, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, выплачивается заработная плата.

Свердловская областная дума – законодательный орган власти Свердловской области, существовавший в 1994–1996 годах. Свердловская областная дума была избрана 10 апреля 1994 г. Выборы проходили в семи четырехмандатных округах по мажоритарной системе (победителями становились 4 кандидата, набравших наибольшие количества голосов). Всего было избрано 28 депутатов. Первое заседание думы проходило 28–29 апреля 1994 г. На нем был избран председатель Думы – Э.Э. Россель.

В апреле 1996 г. Свердловская областная дума была преобразована в двухпалатное Законодательное собрание Свердловской области: Областная дума и Палата представителей. 14 апреля 1996 г. были выбраны депутаты Законодательного Собрания Свердловской области – 14 депутатов Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, ставшей правопреемницей Свердловской областной Думы, и 21 депутат Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области. У 14 депутатов из состава Свердловской областной думы были продлены полномочия.

Создание двухпалатного регионального парламента позволило:

1) более полно представить в законодательном органе интересы разных политических партий, общественных организаций и движений, органов местного самоуправления, групп граждан;

2) создать сбалансированную систему учета интересов территорий и политических партий, движений;

3) повысить качество принимаемых законов, которые уточнялись и корректировались депутатами Палаты Представителей с точки зрения потребностей территорий и возможности реализации этих законов.

Свердловский парламент копировал федеральную парламентскую систему с целью подчеркивания самодостаточности региона.

С апреля 1996 г. по декабрь 2011 г. в Свердловской области существовал двухпалатный региональный парламент.

Областная Дума состояла из 28 депутатов, избираемых сроком на 4 года. Каждые 2 года переизбиралась половина депутатов Областной Думы. Палата Представителей состояла из 21 депутата, избираемых сроком на 4 года. В Областную Думу и Палату Представителей мог быть избран любой гражданин РФ, достигший ко дню выборов 21 года. Выборы депутатов Областной думы осуществляются на основе системы пропорционального представительства по общеобластному избирательному округу, включающему в себя территорию Свердловской области в целом. Выборы депутатов Палаты Представителей осуществлялись на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства по одномандатным избирательным округам, образуемым на территории Свердловской области. Депутаты Областной Думы осуществляли депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе. Депутаты Палаты Представителей осуществляли депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности.

Выборы в однопалатное Законодательное Собрание Свердловской области состоялись 4 декабря 2011 года.

В чем же причины отказа от двухпалатного парламента? Как нам представляется, можно выделить несколько причин отказа от двухпалатного регионального парламента.

Во-первых, это общефедеральная тенденция. В настоящее время в России не осталось ни одного регионального двухпалатного парламента.

Во-вторых, сегодня в двухпалатном парламенте нет политической необходимости, поскольку политическая ситуация на Среднем Урале стабилизировалась. ППЗС задумывалась как устойчивый противовес Областной думе, в которой наблюдались политические распри. В 2000-ые годы у «Единой России» было абсолютное или квалифицированное большинство в Областной думе и 100 % «единороссов» в Палате Представителей. В таких политических условиях жесткой необходимости в двухпалатном парламенте нет.



Полномочия регионального парламента могут быть прекращены досрочно в следующих случаях:

- 1) принятия указанным органом решения о самороспуске;
- 2) роспуска указанного органа главой региона;
- 3) вступления в силу решения уставного суда области о неправомерности данного состава депутатов регионального парламента;
- 4) роспуска указанного органа президентом.

Свердловский губернатор вправе досрочно распустить региональный парламента. При этом должен быть установленный судом повод для роспуска:

- 1) принятие региональным парламентом нормативно-правового акта, противоречащего федеральным законам, и не устранение этого нарушения в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
- 2) не проведение региональным парламентом заседаний в течение трех месяцев подряд.

Решение о роспуске может быть принято главой региона в течение трех месяцев после вступления в силу соответствующего судебного решения.

Таким образом, право роспуска легислатуры у губернатора ограничено необходимостью дожидаться судебного решения, открывающего путь к роспуску. В целом не было ни одного случая роспуска губернатором региональной легислатуры.

Президент РФ также вправе распустить региональный парламента. Для этого необходимо:

- 1) установленный судом факт принятия региональным парламентом нормативно-правового акта, противоречащего федеральным законам, и не устранение этого нарушения в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда;
- 2) предупреждение региональному парламенту со стороны президента;
- 3) не устранение вышеназванного нарушения в течение трех месяцев со дня предупреждения Президента РФ.

Губернатор Свердловской области является высшим должностным лицом Свердловской области и возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Губернатор Свердловской области избирается на прямых выборах сроком на пять лет и не может занимать указанную должность более двух сроков подряд.

Как высшее должностное лицо субъекта РФ, губернатор:

1. Определяет основные направления внутренней, бюджетной и налоговой политики Свердловской области, социально-экономического развития Свердловской области.

2. Представляет регион в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов страны и при осуществлении внешнеэкономических связей.

Как глава системы исполнительных органов государственной власти Свердловской области, губернатор:

1) обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Свердловской области

2) организует взаимодействие органов исполнительной власти Свердловской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, расположенными на территории Свердловской области;

3) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Свердловской области;

4) формирует Правительство Свердловской области.

Полномочия свердловского губернатора прекращаются досрочно в следующих случаях:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

5) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

6) утраты гражданства РФ, приобретения гражданства иностранного;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) отрешения от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении губернатора фактов коррупции либо установление в отношении главы региона фактов открытия или наличия счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами территории страны;

9) отрешения от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия региональным парламентом;

10) отзыва избирателями.

Региональный парламент фактически не имеет возможности добиться досрочного прекращения полномочий главы региона. Законодательное собрание имеет право выразить вотум недоверия губернатору. За него должны проголосовать не менее двух третей депутатов (поставить вопрос на голосование может группа депутатов, насчитывающая более одной трети от общего числа). При этом должен быть установленный судом повод для недоверия:

1) издание актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, и не устранение этих нарушений в течение месяца после принятия решения судом;

2) иное грубое нарушение федерального и регионального законодательства, влекущее за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) наконец, ненадлежащее исполнение губернатором своих обязанностей.

Решение о выражении недоверия главе региона направляется на рассмотрение президента.

Таким образом, вотум недоверия губернатору со стороны законодательного собрания теоретически возможен, но не имеет прямых последствий, т.к. окончательное решение об отстранении или сохранении губернатора в должности принимает глава государства.

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.

Таким образом, региональная легислатура не обладает действенными возможностями для отстранения губернатора от должности.

Отзыв губернатора со стороны избирателей возможен. При этом должно быть установлено судом основание:

- 1) нарушение главой региона законодательства РФ и (или) регионального законодательства;
- 2) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение губернатором своих обязанностей.

Процедура отзыва губернатора проводится по инициативе граждан РФ, проживающих на территории региона. Обратиться в областной суд с заявлением об установлении фактов в праве политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ. В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву главы региона собираются подписи избирателей, количество которых должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Голосование по отзыву губернатора назначается региональным парламентом. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

Правительство Свердловской области является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области.

Правительство Свердловской области состоит из председателя Правительства Свердловской области и иных членов Правительства

Свердловской области. Председатель Правительства Свердловской области руководит Правительством Свердловской области, определяет основные направления его деятельности и несет ответственность за нее. Председатель Правительства Свердловской области назначается на должность Губернатором Свердловской области с согласия Законодательного Собрания Свердловской области. Руководители уполномоченных исполнительных органов государственной власти Свердловской области в сферах финансов и социальной защиты населения, основного органа по управлению государственным имуществом Свердловской области (МУГИСО) назначаются на должность губернатором с согласия регионального парламента. Иные члены Правительства Свердловской области назначаются на должность Губернатором Свердловской области по представлению председателя Правительства Свердловской области. Иными словами, существует список правительственных должностей, на которые назначение проводится с согласия депутатского корпуса. Однако, как показывает практика, утверждение чиновников, как правило, проходит без больших проблем.

Свердловский губернатор обладает достаточно большими полномочиями в процессе назначения на правительственные посты и возможностями реального влияния на деятельность правительства и его отдельных министров. Об этом говорит тот факт, что глава региона вправе отменять либо приостанавливать действие нормативно-правовых актов, принимаемых местным правительством, областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области. Таким образом, можно говорить о модели «технического правительства».

Региональное правительство не подотчетно местному парламенту. Необходимо отметить, что законодательное собрание вправе выразить недоверие председателю правительства области, а также ряду министров (в сферах финансов, социальной защиты населения, управления государственным имуществом). Однако выражение недоверия не имеет никаких прямых правовых последствий для вышеназванных лиц и не влечет их

увольнение. Иными словами, региональный парламент не может отправить правительство в отставку посредством выражения вотума недоверия. Согласно закону, принимает решение об отставке регионального правительства, его председателя и иных членов только свердловский губернатор. Таким образом, региональное правительство несет ответственность перед главой региона.

### **Методические указания**

Подготовка к данному занятию предполагает работу по изучению основных понятий темы. Занятие может быть проведено в форме круглого стола, где студенты делают краткие сообщения. Семинар, кроме общих целей учебного процесса, ставит задачу развить у магистрантов навыки научной, творческой работы, воспитать в них самостоятельность мышления, стремление к поиску новых идей, фактов, примеров.

### **План семинара**

1. Органы государственной власти Свердловской области.
2. Региональный парламент: структура, формирование, полномочия.
3. Свердловский губернатор: статус и полномочия.
4. Региональные органы исполнительной власти.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Конфликт между Росселем и Чернецким: политика или экономика?
2. Двухпалатный региональный парламент: pro et contra.

### **Темы докладов**

1. Политический портрет Э.Э. Росселя / А.С. Мишарина, Е.В. Куйвашева.
2. Политический конфликт Росселя и Чернецкого: причины, формы протекания, последствия.
3. Политические партии и партийная система Свердловской области.
4. Электоральная культура Свердловской области.

### **Контрольные вопросы**

1. Каковы причины создания двухпалатного регионального парламента в Свердловской области?
2. Назовите причины перехода на однопалатную структуру свердловского парламента?
3. Назовите полномочия свердловского губернатора?
4. Как происходит отзыв главы региона со стороны избирателей?

### СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Левин, А.Ю.** Феномен. Штрихи к портрету Эдуарда Росселя / А.Ю. Левин. – Екатеринбург : Банк культурной информации, 2007. – 317 с.
2. **Кириллов, А.Д.** Большой Урал: выборные кампании 1993–1994 годов / А.Д. Кириллов, Б.А. Кириллов. – Екатеринбург : Банк культурной информации, 1994. – 148 с.
3. **Кириллов, А.Д.** Выборы первого Губернатора Свердловской области (июль-август 1995 года) / А.Д. Кириллов, Б.А. Кириллов, А.Е. Рыжков. – Екатеринбург: Б. и., 1995. – 166 с.
4. **Кириллов, А.Д.** Урал политический: история и современность : Партии. Выборы. Депутаты / А.Д. Кириллов, Н.Н. Попов, Б.А. Кириллов. – Екатеринбург : Урал. рабочий, 1999. – 336 с.
5. **Кириллов, А.Д.** Урал : от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития, 1990–1997 гг.) / А.Д. Кириллов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1997. – 392 с.
6. **Минченко, Е.** Как стать и остаться губернатором / Е. Минченко. – Челябинск : Издательство «Урал Л.Т.Д», 2001. – 480 с.
7. **Мухаметов, Р.С.** Региональный политический режим : институциональный дизайн (на примере Свердловской области) / Р.С. Мухаметов // Дискурс-Пи. – 2015. – № 1. – С. 134–137.
8. **Туровский, Р.Ф.** Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? / Р.Ф. Туровский // ОНС. – 2011. – № 5. – С. 82–92.

## **ТЕМА 6. ИНСТИТУТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Под региональным лоббизмом понимается отстаивание интересов субъектов Российской Федерации в федеральных органах власти. Данный вид лоббизма осуществляется через участие региона в законотворческой работе, в бюджетном процессе и т.п. В бюджетном процессе регионы в лице своего депутата и члена Совета Федераций борются за наиболее эффективное решение вопросов финансирования, выделения трансфертов и дотаций.

Представительство региональных интересов на федеральном уровне может осуществляться как по формальным, так и по неформальным каналам.

К формальным механизмам регионального представительства можно отнести:

- 1) наличие особой палаты для представителей регионов;
- 2) участие представителей регионов в работе консультативных комиссий при общенациональных органах власти;
- 3) региональные представительства при главе государства или при правительстве.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ закрепила статус двухпалатного парламента России – Федерального Собрания, состоящего из Государственной Думы и Совета Федерации. Иными словами, в декабре 1993 г. был создан главный формальный институт регионального влияния на федеральном уровне – Совет Федерации. Его принято называть «верхней палатой» Федерального Собрания или «палатой регионов».

В действующей Конституции РФ не прописан способ формирования Совета Федерации, а закрепляется лишь общий принцип его формирования: в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ – по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ.



В истории порядка формирования Совета Федерации можно выделить несколько этапов.

Первый этап – 1993–1995 гг. В СФ избираются по 2 депутата от каждого субъекта РФ. Депутаты СФ избирались на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ – два депутата) избирательным округам, образуемых в рамках административных границ субъектов РФ. При выборах в СФ каждый избиратель подавал голос за двух кандидатов. Депутатом мог быть гражданин РФ, достигший 21-летнего возраста. Депутаты СФ 1-ого созыва осуществляли свои полномочия на непостоянной основе. Выборы в Совет Федерации первого созыва прошли 12 декабря 1993 г.

По мнению российских экспертов, такой способ избрания членов СФ был вызван тем, что после событий 3–4 октября 1993 г. от губернаторов и спикеров региональных парламентов нельзя было ожидать однозначного одобрения действий Президента РФ.

Второй этап – 1995–2000 гг. В СФ входили по 2 представителя от каждого субъекта РФ: глава законодательного (председатель регионального парламента) и глава исполнительного (губернатор) органов власти по должности. Все члены СФ совмещали исполнение обязанностей в палате федерального парламента с обязанностями в своем субъекте. Иными словами, сенаторами автоматически стали главы исполнительной власти регионов и спикеры региональных парламентов.

С 1995 по 2000 г. Совет Федерации был мощным рычагом регионального влияния на федеральную политику, т.к. его состав формировался непосредственно из руководителей исполнительной и законодательной ветвей власти регионов. При таком способе формирования Совет Федерации приобрел большое влияние на решение проблем регионов, при отстаивании на федеральном уровне интересов субъектов РФ. Совет Федерации во второй половине 90-х годов можно рассматривать как «палату регионов».

Относительно роли и функций СФ в тот период имелись самые разные точки зрения. Согласно одной из них, СФ играл важную стабилизирующую

роль «санитара при психически больном», нейтрализуя крайнюю политизированность, безответственность и популизм депутатов Госдумы. Согласно другой, это, скорее, роль декорации, ширмы, клапана, с помощью которого лишний пар уходил в гудок. Согласно третьей, важную роль играл не столько СФ, сколько его члены, прежде всего губернаторы. СФ же давал им статус федерального законодателя и возможность регулярного общения друг с другом и с членами правительства РФ.

Совет Федерации был:

1) трибуной, с которой руководители регионов обращались к президенту РФ, правительству РФ;

2) инструментом лоббирования региональных интересов;

3) клубом, где региональные лидеры собирались с целью поговорить друг с другом, обменяться опытом, послушать умного человека из правительства, пожаловаться на жизнь;

4) местом политического «променада» региональной элиты.

Третий этап – с 2000–2012 г. Один сенатор назначался главой региона, а второй – избирался региональным парламентом. Если в регионе работало двухпалатное законодательное собрание, то член Совета Федерации избирался поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Члены СФ работали в палате на постоянной профессиональной основе. Членом СФ мог быть гражданин РФ не моложе 30 лет. Другими словами, в результате реформы Совет Федерации стал состоять из представителей, избранных региональными парламентами, и назначенных главами регионов.

Изгнание губернаторов из СФ, вывод губернаторов (а вместе с ними спикеров региональных законодательных собраний) из «верхней палаты» стало одним из первых масштабных дел В.В. Путина после его избрания на пост президента РФ. В отношениях с региональными элитами внутренняя политика была направлена на снижение их политического влияния на федеральном уровне. Приоритетным направлением политического курса Президента

В.В. Путина стало выстраивание «вертикали исполнительной власти» с целью повышения степени управляемости страны и усиления контроля центральной власти за ситуацией в регионах. Иными словами, федеральный центр поставил задачу снизить уровень регионального влияния в «верхней палате» и усилить контроль за членами Совета Федерации.

Совет федерации в тот период стал местом для «почетной ссылки» высокопоставленных федеральных чиновников, зачастую не имеющих никакого отношения к делегировавшему их региону, а также представлял собой клуб для представителей крупного бизнеса.

Основная причина трансформации «верхней палаты» российского парламента из «палаты регионов» в бизнес-клуб заключалась в порядке формирования палаты. Практика формирования показала, что членами Совета Федерации в 2000-е годы по большей части были лоббисты, основной задачей которых являлось не представительство интересов регионов, а отстаивание корпоративных коммерческих интересов. Удельный вес отраслевых лоббистов в «верхней палате» превысил долю региональных представителей. В результате престиж Совета Федерации снизился. Другими словами, членами СФ стали всевозможные бывшие федеральные министры, экс-губернаторы и мэры, представители крупного бизнеса.

Изменение способа формирования СФ привело к снижению фактического регионального представительства и увеличению доли московской элиты. С уходом губернаторов и спикеров региональных парламентов автоматически снизился статусный уровень представительства регионов в «верхней палате». Одновременно начала меняться кадровая структура Совета Федерации. В условиях централизованного контроля многие решения о назначении членов Совета Федерации фактически принимались федеральным центром. Кроме того, ситуацией воспользовались и бизнес-группы, использовавшие Совет Федерации для продвижения своих представителей.

В результате проведенных модификаций «верхней палаты» российского парламента снизилось количество представителей именно данных регионов и

увеличилось число представителей столичной элиты. Так, в 2002–2003 гг. доля москвичей в Совете Федерации колебалась в пределах 30–37 %. Представители московской элиты заняли основную часть руководящих постов в «верхней палате».

Реформирование Совета Федерации значительно укрепило позиции федерального центра, который был теперь избавлен от возможности согласованного давления на него со стороны региональной элиты.

Таким образом, Совет Федерации фактически утратил статус «палаты регионов». Это можно объяснить тремя причинами. Во-первых, представители регионов не были обременены цензом постоянного проживания в тех субъектах РФ, которые они представляли в «верхней палате». Во-вторых, с конца 2004 г. у ветвей региональной власти перестало существовать право досрочного отзыва сенаторов. В частности, в декабре 2004 г. СФ утвердил норму, в соответствии с которой начать процедуру отзыва члена Совета Федерации мог только председатель «верхней палаты», который мог обратиться в орган власти, делегировавший сенатора, с просьбой рассмотреть вопрос о досрочном прекращении. Эта норма просуществовала до 1 января 2011 г. Наконец, Совет Федерации обладал правом подтверждения назначения новых членов палаты. Нередко бывали случаи, когда делегированный от субъекта РФ новый сенатор месяцами дожидался своего утверждения в «верхней палате». Эта норма функционировала до 1 января 2011 г.

Состав Совета Федерации отражал в первую очередь интересы экстерриториальных финансово-промышленных корпораций.

По мнению экспертов, присутствие в сенате значительного числа ярко выраженных отраслевых лоббистов связано с тремя причинами.

Во-первых, некоторые бизнесмены принимали участие в финансировании избирательных кампаний глав регионов. Таким образом, их делегирование в сенат является своеобразной формой благодарности за оказанные услуги.

Во-вторых, структуры новоиспеченных сенаторов могут играть значительную (а то и определяющую) роль в жизни региона. При этом они же могут быть и политическими спонсорами.

В-третьих, часть бизнесменов, не имеющих ранее отношения к региону, могла быть рекомендована губернатору «сверху», в частности, из администрации президента.

В 2009 г. в действующий порядок формирования СФ были внесены небольшие уточнения. В соответствии с новыми правилами кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации мог быть гражданин РФ, являющийся депутатом регионального парламента или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта. Новый порядок формирования Совета Федерации вступил в силу с 1 января 2011 г.

Данные поправки были направлены на укрепление связи членов Совета Федерации с территориями, которые они представляют. Главная цель заключалась в возвращении Совету Федерации изначального политического смысла, а именно: свойства представлять интересы жителей и региональных властей.

Четвертый этап – с 2013 г. и по настоящее время. Согласно новым правилам, представителем от регионального парламента может быть только депутат этого органа. Решение региональный парламента должен принять большинством голосов от общего числа своих депутатов. При проведении прямых выборов главы региона каждый кандидат на эту должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего лица будет наделена полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа власти. При избрании губернатора депутатами регионального парламента, кандидат в губернаторы представляет в региональный парламента три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. При этом одна и та же кандидатура

для наделения полномочиями члена Совета Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность главы региона.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от главы региона может быть:

1) депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую данному субъекту РФ;

2) депутат регионального парламента;

3) депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта РФ;

4) член Совета Федерации, представляющий данный регион и получивший не менее 10 % от числа представительных органов муниципальных образований данного субъекта РФ.

Устанавливается, что претендентом на должность члена Совета Федерации может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, проживающий на территории соответствующего субъекта в течение последних пяти лет. Так называемый «ценз оседлости» не распространяется на федеральных парламентариев; лиц, замещающих государственную должность или должность государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ, либо замещавших государственные должности или должности государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ в совокупности в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Закон вводит такое требование к кандидатам, как обладание безупречной репутацией. Не может быть кандидатом в сенаторы гражданин РФ, осужденный за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и имеющий неснятую, непогашенную судимость либо ранее имевший судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а также осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, и имеющий неснятую, непогашенную судимость за указанное преступление.

Новый порядок формирования Совета Федерации вместе с возвращением прямых выборов глав регионов отражает стремление федерального центра дать избирателям больше возможностей участвовать в политическом процессе, но с обязательным и одновременным сохранением данных процессов под контролем власти.

В июле 2014 г. вступил в силу закон, который предоставил президенту право дополнительно назначать в верхнюю палату российского парламента представителей по квоте, составляющей не более 10 % от общего состава палаты (17 человек). Дополнительные места в СФ предназначены бывшим председателям правительства, Совета Федерации и Госдумы, а также «другим лицам, имеющим успешный опыт государственной деятельности и способным обеспечить единение всего политического спектра России во благо процветания и развития нашего Отечества». «Президентские сенаторы» имеют ряд особенностей. Во-первых, они обладают неограниченным сроком полномочий. Во-вторых, они будут как назначаться, так и освобождаться от должности президентом РФ. В числе «президентских сенаторов» могут оказаться лидер ЛДПР Владимир Жириновский, лидер КПРФ Геннадий Зюганов. Попадание политиков в Совет Федерации расценивается как своеобразная политическая пенсия. С нашей точки зрения, введение «президентских сенаторов» является продолжением политики на сохранение Совета Федерации как места политической ссылки для людей почтенного возраста, на поддержание лояльности и преемственности проводимого политического курса.

Данная мера направлена на освобождение потенциальных сенаторов от «унизительной» процедуры выборов.

В настоящий период Совет Федерации все более приобретает свойства государственного органа, транслирующего федеральные интересы субъектам РФ. Все в меньшей степени он воспринимается как площадка выражения их собственных интересов.

Таким образом, механизм формирования Совета Федерации прошел путь от прямых выборов членов Совета Федерации населением страны к особой разновидности косвенных выборов.

Полномочия СФ могут быть сведены к трем важнейшим блокам.

Первый – обеспечение национальной безопасности, территориальной целостности страны. К ведению СФ относятся вопросы изменения границ между субъектами РФ, утверждение президентских указов о введении военного или чрезвычайного положения, решение вопросов о возможности использования вооруженных сил за пределами государства.

Второй блок – кадровый. СФ по представлению президента назначает и освобождает от должности генерального прокурора, полностью формирует высшие органы судебной власти, а также назначает половину аудиторов Счетной палаты и треть состава Центризбиркома. СФ предоставлено право поставить заключительную точку в процессе отрешения от должности президента страны.

Третий блок – участие в законодательном процессе. СФ не наделен правом непосредственного принятия законов. Однако он может реализовать законотворческую функцию лишь двумя путями: пропуская или «заворачивая» законы, принятые Государственной Думой, и внося собственные законопроекты в порядке законодательной инициативы. При этом, рассматривая законы, СФ не обладает правом внесения в них поправок в одностороннем порядке. Он вправе лишь либо одобрить закон целиком, либо отклонить его.

Совет Федерации как институт функционального представительства региональных интересов позволяет членам Совета Федерации реализовывать следующие функции:

- 1) контролировать законотворческий процесс на стадии прохождения законопроектов через Совет Федерации;
- 2) корректировать законопроекты и формировать свое экспертное мнение в процессе работы в комиссиях и комитетах Совета Федерации;
- 3) разрабатывать и продвигать законопроекты как субъект законодательной инициативы.



Наряду с СФ в России действуют консультативные структуры, которые обеспечивают представительство интересов региона на федеральном уровне.

С 2000 г. наиболее влиятельной из таких структур является Государственный Совет. Это совещательный орган, задачами которого являются:

- 1) содействие президенту в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- 2) обсуждение имеющих особое государственное значение проблем;
- 3) обсуждение проектов федерального бюджета;
- 4) рассмотрение федеральных законов.

Другими словами, Госсовет не имеет распорядительных функций, и вся его деятельность сводится к «обсуждению», «рассмотрению» и «содействию президенту», что подчеркивает его совещательный характер.

Председателем Государственного Совета является Президент. Членами ГС являются по должности высшие должностные лица субъектов РФ.

Другим консультативным органом регионального представительства на федеральном уровне является Совет законодателей, который возник в 2002 г. и работает под эгидой Совета Федерации. Его полное официальное название – Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В состав Совета законодателей по должности входят спикеры региональных законодательных собраний, которые, таким образом, получили свой институт регионального влияния на федеральном уровне. Глава Совета – председатель Совета Федерации. Совет законодателей также является совещательным органом. Его задачи:

- 1) содействие обеспечению взаимодействия региональных парламентов с палатами Федерального Собрания Российской Федерации;
- 2) выработка рекомендаций по определению основных направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации;

3) придание системного характера законодательному процессу на федеральном и региональном уровнях;

4) содействие распространению опыта законотворческой деятельности, а также правоприменительной практики в стране;

5) обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов.

Совет законодателей обычно используется для обсуждения со спикерами региональных парламентов важных законодательных инициатив, разработанных на федеральном уровне. Продвижение через Совет законодателей инициатив, рожденных на региональном уровне, или корректировка инициатив, предложенных федеральным центром, на практике является практически невозможным.

Следующий консультативный орган – Совет глав субъектов РФ при МИД России, который был создан в 2003 г. в целях оказания содействия российским регионам в развитии международных и внешнеэкономических связей, а также обеспечения возможности их участия в подготовке предложений по тем или иным внешнеполитическим инициативам. Основными задачами Совета являются:

1) обсуждение проблем и выработка рекомендаций по повышению эффективности международных и внешнеэкономических связей, приграничного сотрудничества субъектов Федерации;

2) содействие субъектам Федерации в укреплении культурных связей с зарубежными странами, в использовании каналов межрегионального сотрудничества для работы с соотечественниками;

3) содействие субъектам Федерации в развитии сотрудничества с партнерами в рамках СНГ, Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего и Среднего Востока, Евросоюза и другими международными, региональными и субрегиональными организациями, объединениями и ассоциациями.

Председателем Совета является министр иностранных дел России. В состав Совета входят руководители 8 российских регионов – по одному от каждого федерального округа.

К формализованным механизмам регионального представительства относятся и представительства регионов при федеральных органах государственной власти. Главное направление деятельности подобных представительств – налаживание взаимодействия с органами государственной власти РФ по вопросам прохождения заявок на участие в федеральных программах, привлечения инвестиций в регион.

К неформальным механизмам представительства региональных интересов на федеральном уровне можно отнести деятельность различных землячеств в Москве. Землячество – общественное объединение уроженцев, выходцев из одного региона. Главная задача землячества состоит в привлечении потенциала членов Землячества, трудовых коллективов предприятий, государственных и общественных организаций, учреждений, творческих союзов, общественных фондов в решении проблем социально-экономического и культурного развития региона. Для реализации этой цели землячества тесно взаимодействуют с органами всех ветвей государственной власти и управления, производственными, предпринимательскими структурами, общественными организациями и объединениями граждан.

### **Методические указания**

Практическое занятие по данной теме планируется провести в формате семинара-диспута. Такой вид работы в группе имеет ряд достоинств. Кроме задач, обычно реализуемых на семинаре, эта форма наиболее удобна для выработки у магистрантов навыков вести полемику. Вопросы, выносимые на подобные семинары, должны всегда иметь теоретическую и практическую значимость. В ходе спора у студентов формируются быстрота мыслительной реакции, находчивость, а главное – умение отстаивать собственную точку зрения.

### **План семинара**

1. Представительство региональных интересов на федеральном уровне: формальные институты и неформальная практика.

2. Совет Федерации как палата регионов.
3. Государственный Совет: функции и значение.
4. Региональный лоббизм.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Совет Федерации: палата регионов или бизнес-лобби?
2. Избрания членов Совета Федерации на прямых выборах: за и против.

### **Темы докладов**

1. Особенности регионального лоббизма в России.
2. Межрегиональные ассоциации: история, практика, правовые основы и политические механизмы.
3. Землячества как инструментов представительства региональных интересов.

### **Контрольные вопросы**

1. Каким образом формировался Совет Федерации первого созыва?
2. В чем причины изменения порядка формирования Совета Федерации в 2000 году?
3. Как в настоящее время формируется Совет Федерации?
4. Какой порядок формирования Госсовета? В чем основные назначения Госсовета?

### **СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. **Беспалов, Д.Н.** Совет Федерации : особенности становления и развития в современной России. Монография / Д.Н. Беспалов, О.А. Колобов, О.М. Орлинская ; под ред. проф. А.Г. Браницкого. – Н. Новгород : А.Г. Москвичев, 2011. – 252 с.

2. **Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов** (материалы международного семинара в Совете Федерации, 26–27 мая 2011 года) / Под общ. ред. В.Д. Кривова. Аналитический вестник. № 28.

3. **Симонян, Г.Р.** Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти / Г.Р. Симонян // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 44–52.

4. **Совет Федерации : эволюция статуса и функций** / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. – М. : Институт права и публичной политики, 2003. – 454 с.

5. **Стародубцев, А.В.** Региональные интересы в российском парламенте : депутаты-одномандатники как бюджетные лоббисты / А.В. Стародубцев // Политика. – 2009. – № 2. – С. 90–101.

6. **Туровский, Р.Ф.** Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России : проблемы и пути их решения / Р.Ф. Туровский // Регионалистика и этнополитология / редкол. : Р.Ф. Туровский (отв. ред.) и др. – М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. С. 15–44.

7. **Филиппова, Н.А.** Представительство публичных интересов в федеративном государстве : особенности российской национальной модели / Н. А. Филиппова. – Екатеринбург : [УрО РАН], 2009. – 394 с.

## ТЕМА 7. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Местное самоуправление (МСУ) является одной из основ конституционного строя государства. Основной закон закрепил основные принципы организации местного самоуправления в современной России. Однако до сих пор наша страна находится в стадии поиска наиболее оптимальной и эффективной модели МСУ. Споры относительно природы местного самоуправления, его полномочий и способ формирования органов местной власти не угасают на протяжении многих лет. Актуальность темы в настоящее время усиливается проведением очередной реформы МСУ, которая предусматривает новые формы организации муниципальной власти.

Как нам представляется, можно выделить несколько этапов в развитии местного самоуправления в современной России.

Советская модель организации местной власти характеризовалась следующими чертами:

1) формальным преобладанием представительных органов власти над исполнительными при фактическом закреплении права принятия политических, кадровых и иных важных решений за партийными органами;

2) формальной выборностью органов местной власти (советов), наличием формальной сети общественных органов самоуправления и общественных организаций. Фактически данные органы находились под контролем партийной системы и потому были ориентированы на выполнение государственных задач, а не задач, поставленных местными сообществами;

3) каждый уровень власти обладал определенной функциональной автономией, что сочеталось с иерархической соподчиненностью органов публичной власти, возможностью вышестоящих уровней вмешиваться в дела нижестоящего уровня;

5) пониманием советов как органов государственной власти, что означало идеологическое отрицание местного самоуправления.

Главными характеристиками советской модели местного самоуправления были:

1. Всеобъемлющее господство Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), которая являлась, как было сказано в статье 6 Конституции СССР 1977 года, «ядром политической системы» страны и «руководящей и направляющей силой» советского общества. Иерархическая структура комитетов КПСС пронизывала все уровни управления и служила важнейшим механизмом принятия политических решений.

2. Формальное разделение властей на законодательную (представительные органы – Советы, избравшиеся от сельского до областного уровня на безальтернативной основе в количестве 25–300 депутатов) и исполнительную (исполнительные комитеты Советов или исполкомы, избравшиеся из числа депутатов). На практике Советы собирались на длившиеся 1–2 дня сессии не реже двух раз в год и лишь утверждали решения, подготовленные исполкомами, в руках которых было сосредоточено повседневное управление. Реальный контроль деятельности исполкомов осуществляли органы КПСС соответствующего уровня.

3. Полная субординация органов управления, построенная на иерархическом подчинении нижестоящих уровней власти вышестоящим. Районные Советы и их исполкомы были подчинены городским, те, в свою очередь, областным. Последние, соответственно, подчинялись Верховному Совету и Совету Министров СССР. Иначе говоря, местные органы власти в СССР как юридически, так и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые были делегированы им вышестоящими органами власти.

Таким образом, автономии местного самоуправления в СССР не было либо она была минимальной. Местные органы власти являлись не более чем частью единого вертикально интегрированного партийно-государственного механизма. Органы местной власти представляли собой линейные подразделения единой вертикально интегрированной системы управления.

Первые законы о местном самоуправлении были приняты еще до Конституции 1993-го года. Так, 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который впервые за весь период советской власти вводил понятие «местное самоуправление» в юридический оборот. Его основными положениями стали:

- 1) провозглашение местного самоуправления как такового;
- 2) провозглашение муниципальной автономии;
- 3) отмена вертикальной соподчиненности выборных Советов и их исполнительных комитетов (исполкомов);
- 4) контроль советов над составом и деятельностью исполкомов;
- 5) наделение Советов собственной компетенцией в налоговой и бюджетной сфере.

Таким образом, закон отменил практику двойного подчинения исполкомов (местным Советам и вышестоящим органам исполнительной власти), что было радикальным шагом на пути демонтажа прежней иерархической системы управления.

В октябре 1993 г. рядом указов Президента РФ Б.Н. Ельцина была ликвидирована система Советов народных депутатов и положено начало формированию местного самоуправления на новой правовой основе. По этим указам деятельность городских, районных, поселковых и сельских Советов прекращалась. Вместо них в 1994 г. прошли выборы в представительные органы местного самоуправления. Допускались одновременно и выборы глав местных администраций, но по решению губернаторов и в порядке, установленном ими.

Первые нормативно-правовые акты, касающиеся МСУ, зафиксировали базовые принципы муниципальной автономии, сформировали сам институт местного самоуправления, задали вектор для его конституционно-правового регулирования.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 г. Основной закон



провозгласил автономию местного самоуправления, декларируя в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В главе VIII Конституции говорится, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Оно «осуществляется гражданами путем референдума, выборов... через выборные и другие органы местного самоуправления» «в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Органы местного самоуправления, согласно Конституции, «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Кроме того, органы местного самоуправления «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Таким образом, Конституция РФ окончательно ликвидировала правовую основу советской модели местного управления, а также систему Советов как органов государственной власти в целом, теоретически создав при этом систему управления на местах, ранее в истории России никогда не существовавшую.

С нашей точки зрения, в муниципальных вопросах Конституция базируется на англосаксонской модели местного самоуправления. Другими словами, выбор был сделан в пользу муниципальной автономии.

По мнению российских экспертов, постсоветский муниципальный проект не был частью продуманных действий российских властей, а отражал баланс политических сил на тот период времени. Думские фракции, например, поддерживали проект главным образом по идеологическим мотивам. «Яблоко» видело в ней средство, позволяющее приблизиться к идеалам демократии и гражданского общества. Часть чиновников в правительстве и президентской администрации, укрепляя местное самоуправление, рассчитывали ограничить власть региональных элит. Специалисты говорят о нескольких центрах силы, которые были заинтересованы в провозглашении муниципальной автономии. Во-первых, это «демократы», которые рассматривали самоуправление как сферу, «свободную от влияния коммунистов». Во-вторых, «рыночники» (сторонники развития рынка), рассматривающие самоуправление как инструмент разгосударствления собственности и формирования свободных частных собственников. Наконец, «команда Ельцина» использовала идею самоуправления чтобы, с одной стороны, «торговаться» с городами за политическую поддержку, а с другой – использовать самоуправление в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов.

Важной вехой в развитии местного самоуправления, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная задача, решаемая данным законом, – обеспечение самостоятельности местного самоуправления, гарантированного Конституцией РФ. Это достигалось через:

1. Право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем (вопросов местного значения) и самостоятельность этих органов от государственной структуры управления.

2. Способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения (законодательное наделение необходимой для этого неотъемлемой компетенцией и соответствующими правовыми гарантиями).

3. Наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться.

Данный закон не содержал детального регулирования местного самоуправления. Он не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление. Решение многих вопросов территориального устройства и организационных форм местного самоуправления было передано на усмотрение субъектов Федерации. В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти. Так, российский политолог В. Иванов говорит о семи таких моделях. В частности, в одних субъектах РФ (Удмуртия, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ) органы местного самоуправления сформировались только на уровне городов и районов, в то время как в других – местное самоуправление осуществлялось только на уровне поселков и сельских поселений. Так, в Республике Башкортостан были установлены два вида местной власти: местное государственное управление, действующее в районах и городах республиканского значения, и местное самоуправление, осуществляемое в пределах сельсовета, поселкового совета. Главу городской, районной администрации назначает и освобождает президент республики, а главу сельской и поселковой администрации – глава районной администрации. Специфика татарстанской модели местного самоуправления состоял в том, что в республике сохранили основные звенья вертикали органов государственной власти. Иными словами, не стали трансформировать все уровни местных органов государственной власти и управления в соответствующие органы местного самоуправления. На территориях городов республиканского подчинения и районов власть осуществляется местными органами государственной власти и управления, руководители которых назначаются

Президентом РТ. Местное самоуправление действовало только на уровне сел, поселков и городов районного подчинения.

Таким образом, в субъектах Федерации мы видим широкий спектр вариантов организации органов местной власти, которые обусловлены расстановкой политической сил в регионах. Если в одних регионах муниципальные органы власти были лишены значимой автономии, то в других муниципальная реформа привела к относительно успешному, по российским меркам, становлению местной автономии и местной демократии.

Поворот в сторону централизации управления страной и отказа от муниципальной автономии произошел в начале 2000-х годов. Основными шагами в построении «вертикали власти» стали:

1. Создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, призванными осуществлять надзор за соблюдением в регионах федеральных нормативных актов и координировать деятельность региональных отделений федеральных ведомств. Этот шаг позволил вывести данные службы – от налоговых органов до управления внутренних дел – из-под фактического (а иногда – и юридического) контроля со стороны региональных элит и восстановить функции проводников курса Центра.

2. Изменение порядка формирования Совета Федерации: вместо губернаторов и руководителей региональных парламентов в его состав стали входить лица, назначенные этими органами власти. В итоге воздействие региональных элит на политический курс Центра резко снизилось.

3. Наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав исполнительной власти регионов и распускать региональные legislatures в случае подтверждения судом нарушения ими федеральных законов.

4. Изменение налогового законодательства, обеспечившее централизацию бюджетно-финансовых потоков путем заметного увеличения объема и удельного веса поступлений в федеральный бюджет.

Такая политика оставляла мало места для политически автономного местного самоуправления и предполагала лишь его встраивание в административную иерархию.

Началу этого этапа положили поправки в 154 ФЗ от 4 августа 2000 г. Согласно закону, Президент РФ и главы регионов получили право распускать представительный орган местного самоуправления и отрешать от должности главу муниципального образования при условии неисполнения судебных решений об отмене отдельных нормативно-правовых актов.

Тенденция к централизации и встраиванию органов местного самоуправления в систему государственной власти нашла отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. Ключевыми изменениями стали:

1) переход к действительно единым правовым основам организации местного самоуправления в стране;

2) повсеместное введение местного самоуправления (закон обязывал создавать органы местного самоуправления в поселениях с числом жителей свыше 1000 человек);

3) разделение муниципалитетов на несколько типов (поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения);

4) четкое разграничение полномочий между федеральным центром, регионами и МСУ;

5) детальное определение перечня вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования;

6) четкое определение структуры органов МСУ, основных должностных лиц и схем организации местной власти.

Данный закон был многоплановым. Помимо положительных моментов он ввел ряд инструментов политического давления на мэров. Во-первых, было

предусмотрено несколько оснований для отрешения глав муниципальных образований от должности:

1) неисполнение мэром в течение определенного периода решения суда о приведение отдельного муниципального нормативно-правового акта в соответствии с федеральным законодательством;

2) нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации;

3) совершение мэром действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности страны, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ.

Отрешает от должности мэра глава региона путем издания правового акта, который может быть обжалован в судебном порядке.

Было предусмотрено три модели организации муниципальной власти. Первая – глава муниципального образования выбирается напрямую населением и возглавляет местную администрацию; работу представительного органа возглавляет председатель, избираемый из числа депутатов (данная модель называют «сильный мэр – слабый совет»). Данная модель была характерна для Екатеринбурга в период руководства городом А.М. Чернецкого. Вторая – глава муниципального образования избирается из состава депутатов и является его председателем; местную администрацию возглавляет профессиональный управляющий (сити-менеджер), назначаемый депутатами городской думы. Данная модель была свойственна уральской столице в 2010–2013 гг. Третья – глава муниципального образования избирается напрямую населением и возглавляет представительный орган муниципального образования; руководство местной администрацией возлагается на профессионального управляющего (сити-менеджера), который утверждается представительным органом. Данный вариант организации местной власти действует в столице Среднего Урала с 2013 г.

Во-вторых, в 2009 г. была введена процедура удаления глав муниципальных образований в отставку. Основаниями для удаления являются:

1) неисполнение мэром в течение трех и более месяцев своих полномочий;

2) два раза подряд неудовлетворительная оценка деятельности мэра со стороны представительного органа муниципального образования по результатам его ежегодного отчета;

3) несоблюдение и неисполнение антикоррупционного законодательства;

4) нецелевое расходование субвенций;

5) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств.

В 2013 г. расширились основания для удаления главы муниципального образования, а именно допущение мэром нарушения межнационального и межконфессионального согласия, возникновения межэтнического конфликта. Право удалять мэра в отставку принадлежит представительному органу муниципального образования. Инициатива должна исходить от не менее чем одной трети депутатов этого органа или главы региона. Решение об удалении принимается квалифицированным большинством (двумя третями голосов).

В 2014 г. дан старт реформе местного самоуправления. В мае 2014 г. опубликован и вступил в силу 136-й Федеральный закон, который создал правовую основу очередного этапа развития местного самоуправления. Суть этого этапа заключается в расширении прав субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления, в том, что региональные власти получили дополнительные полномочия и права в формировании органов местного самоуправления. Согласно 136-му закону:

1) региональные власти получили право определять порядок формирования органов местного самоуправления (ранее это было прерогативой самих местных властей);

2) количество членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-

менеджера), назначаемых региональной властью, увеличено с одной трети до половины;

3) всех членов конкурсной комиссии от региональной власти назначает губернатор (ранее это было прерогативой регионального парламента);

4) установлена возможность перераспределения региональным законом полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

5) появились два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Челябинск стал первым мегаполисом России, в котором создана двухуровневая модель организации местной власти. Челябинский городской округ был разделен на семь внутригородских районов, каждый из которых стал отдельным муниципальным образованием в составе городского округа. На прямых выборах избрано 170 депутатов районных советов, из которых 49 вошли в состав городской думы, каждый из муниципалитетов имеет своего главу, председателя представительного органа, а также сити-менеджера.

Данные изменения были вызваны следующими причинами: стремлением максимально приблизить городскую власть к избирателю и его запросам; желанием дать регионам возможность эффективнее управлять развитием территорий, влиять на социально-экономическую политику в муниципалитетах; потребностями снизить число предпосылок для политических конфликтов между мэрами и губернаторами.

В феврале 2015 г. был принят 8-й Федеральный закон. Он не только сохранил все прежние варианты организации местной власти, но и предусмотрел ещё два новых способа избрания «сильного мэра», т.е. главы муниципального образования, который руководит местной администрацией:

1) представительным органом из числа депутатов этого органа;

2) представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.



Другими словами, с одной стороны, данный закон отражает курс на повышение роли городской представительной власти, а с другой, предусматривает возможность избрания «сильного мэра» не на прямых выборах.

Таким образом, сегодня приходится констатировать наступление «муниципальной контрреволюции», тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Эта тенденция последовательно усугублялась на протяжении 2000-х годов. С нашей точки зрения, это обусловлено изменением политических приоритетов федерального Центра. В течение 1990-х годов центральная власть была заинтересована в сотрудничестве с МСУ, т.к. рассматривала мэров в качестве союзников в борьбе с главами субъектов, как противовес региональным властям. С 2000 г. федеральный центр теряет интерес к поддержке МСУ, т.к. начался процесс создания «вертикали власти», встраивания губернаторов во властную вертикаль. Нелояльный глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «доверие» президента. В этих условиях нет потребности поощрять создание альтернативных центров власти в рамках региона.

Поправки в законодательство о местном самоуправлении фактически инкорпорируют руководство муниципальных образований в систему государственной власти. Изменения законодательства в сфере МСУ проходят в русле курса на огосударствление местного самоуправления. Сегодня приходится констатировать наступление «муниципальной контрреволюции», тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Эта тенденция последовательно усугублялась на протяжении 2000-х годов. С 2000 годов федеральный центр теряет интерес к поддержке органов МСУ, т.к. начался процесс создания «вертикали власти», встраивания губернаторов во властную вертикаль.

## **Методические указания**

Практическое занятие может носить комбинированный характер, т.е. включать сообщения, обсуждение, элементы дискуссии, контрольные задания по основным проблемам изучаемой темы. Подготовка к данному занятию предполагает работу по изучению рекомендованной литературы. Вопросы для обсуждения могут быть изучены в форме свободного обмена мнениями, для чего в ходе подготовки к семинарскому занятию особое внимание следует уделить изучению научной литературы.

### **План семинара**

1. Советская модель местного самоуправления.
2. Конституционные основы местного самоуправления.
3. Основные проблемы местного самоуправления в России.
4. Реформа местного самоуправления в России 2014–2015 гг.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Отмена прямых выборов мэров городов: pro et contra.
2. Какая модель организации МСУ, с Вашей точки зрения, больше подходит для российских условий: англосаксонская или континентально-европейская?

### **Темы докладов**

1. Организационные основы местного самоуправления в современной России.
2. Государственная политика по отношению к местному самоуправлению.
3. Реформа местного самоуправления в России 2014–2015 гг.: причины, основные положения.
4. Особенности организации власти в Екатеринбурге.

### **Контрольные вопросы**

1. Назовите конституционные основы местного самоуправления.
2. Какие варианты избрания главы муниципального образования существуют?

3. Каковы причины реформы местного самоуправления 2014–2015 гг.?
4. В чем суть и положения реформы местного самоуправления в России 2014–2015 гг.?

## **СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. **Автономия или контроль? : Реформа местной власти в городах России, 1991–2001** / А. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – М. ; СПб. : Летний сад : Европ. ун-т в Санкт-Петербурге, 2002. – 377 с.
2. **Балобанов, А.Е., Вобленко, С.В.** Откуда в России местное самоуправление / А. Е. Балобанов, С.В. Вобленко // Местное самоуправление в современной России. – М. : ИСРМО «Малые города». – Владимир, 2007. – С. 10–17.
3. **Гельман, В.Я.** Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия / В.Я. Гельман // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 143–152.
4. **Гельман, В., Рыженков, С., Белокурова, Е., Борисова, Н.** Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб. : Норма, 2008. – 368 с.
5. **Головин, В.А.** Эволюция политического института местного самоуправления в России / В.А. Головин. – Волгоград : Панорама, 2009. – 716 с.
6. **Иванов, В.** Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.) / В. Иванов. – Челябинск : Челяб. гос. ун-т, 2002. – 190 с.
7. **Кабашов, С.Ю.** Местное самоуправление в Российской Федерации : учебное пособие / С.Ю. Кабашов. – Москва : Флинта : Наука, 2010. – 350 с.
8. **Ланкина, Т.** Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. – М. : МОНФ, 2005. С. 226–267.
9. **Мартынов, М.Ю.** Местное самоуправление в политической системе России / М.Ю. Мартынов. – Сургут : Изд-во СурГУ, 2003. – 197 с.
10. **Местное самоуправление в России : состояние, проблемы, пути совершенствования.** Итоговый доклад. – М. : Экон-Информ, 2009. – 524 с.

## ТЕМА 8. ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБРАНИЯ ГЛАВ РЕГИОНОВ В РОССИИ

Региональная исполнительная власть занимает центральное место в системе органов государственной власти субъекта РФ. Это обусловлено как имеющимися у нее широкими полномочиями, так и организационными возможностями, которые предоставляет разветвленная, иерархичная система исполнительных органов власти. Во главе системы региональных органов исполнительной власти стоит высшее должностное лицо субъекта РФ – глава региона (губернатор или президент), который является ключевой фигурой.

В эволюции формирования корпуса глав регионов можно выделить несколько этапов.

Хронологические рамки первого этапа – 1992–1996 гг. Данный период характеризуется тем, что не существовало единой системы формирования региональной исполнительной власти в России: одни главы регионов назначались главой государства, а другие избирались населением.

Первые прямые выборы состоялись 12 июня 1991 г.: в Москве и Ленинграде избрали мэров, в Татарстане – Президента. Главы республик (в составе России) избирались в тот период на всенародных выборах. Для остальных регионов страны препятствием на пути прямых выборов стало постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. В соответствии с вышеназванным документом в краях, областях и автономных округах вводилась должность главы администрации как руководителя исполнительной власти. Право назначать вышеназванных должностных лиц было предоставлено главе государства. По Указу Президента от 7 октября 1993 г. главы субъектов федерации (кроме республик) назначались и освобождались от должности президентом РФ по представлению правительства РФ. Однако некоторые губернаторы областей и краев добивались для себя права избираться на прямых выборах.

Таким образом, в период с 1991 по 1996 гг. прямые выборы губернаторов проводились эпизодически.

Второй этап – 1996–2005 гг. – характеризовался повсеместными прямыми выборами глав регионов.

17 сентября 1995 г. появился Указ президента «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации». В этом документе было зафиксировано, что выборы назначенных Президентом РФ глав региональных администраций провести в декабре 1996 г. По мнению экспертов, появление данного закона – это мера вынужденная. Федеральным властям приходилось учитывать позицию губернаторов, которые настаивали на прямых выборах. Москва беспокоилась, что в противном случае страну ждет вторая волна «парада суверенитетов», которая могла разрушить Россию как единое государство. Федеральный центр не хотел выборности губернаторов и сопротивлялся этому, пытаясь противопоставить административный ресурс. Москва хотела полной управляемости и лояльности региональных элит, но не могла противостоять волне демократизации.

Как результат, в период с 1996 по 2005 гг. прямые выборы глав регионов проводились во всех субъектах федерации.

Хронологические рамки третьего этапа – 2005–2012 гг. В этот период функционировала система наделения полномочиями губернаторов региональными парламентами по представлению Президента РФ.

Приоритетным направлением политического курса Президента В.В. Путина стало выстраивание «вертикали исполнительной власти» с целью повышения степени управляемости страны, усиления контроля центральной власти за политической ситуацией в регионах и для «обуздания региональной вольницы». Главной задачей федерального центра было скорейшее изменение политического статуса губернаторов, превращение их в президентских назначенцев, зависимых от центральной власти.

В сентябре 2004 г. Президент РФ выступил с инициативой изменения порядка формирования корпуса глав регионов: губернаторскими полномочиями должны наделять региональные парламента по предложению Президента. Соответствующий законопроект был разработан и принят в декабре 2004 г.

Последние прямые выборы главы региона прошли в Ненецком автономном округе в январе 2005 г. Таким образом, в 2004 г. был ликвидирован институт прямых выборов губернаторов.

Гражданин РФ наделяется полномочиями главы региона региональным парламентом по представлению Президента РФ.

Полпред президента в соответствующем федеральном округе предлагает президенту список кандидатур (максимум трех) на пост главы региона. Глава государства из предложенных ему кандидатов выбирает одного и вносит в региональный парламент. Решение регионального законодательного собрания о наделении гражданина РФ полномочиями губернатора считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов регионального парламента.

Основная особенность этой системы состояла в том, что губернаторы, по сути, назначались федеральным центром и несли перед ним прямую политическую ответственность. Голосование в законодательных собраниях по кандидатурам, предложенным президентом, носило декоративный характер. Против президентских кандидатур, как правило, голосовали по 2–3 депутата, а во многих случаях они «избирались» единогласно.

Необходимо отметить, что в законе была предусмотрена норма, прописывающая процедуру постановки главой региона, избранного до вступления в силу вышеназванного порядка избрания, вопроса о доверии. В частности, до истечения срока полномочий губернатор мог поставить перед главой государства вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий. Президент принимал решение по вопросу доверия и внесения его или иной кандидатуры в региональный парламент для утверждения. Первым вопрос о доверии в январе 2005 г. поставил приморский губернатор С.М. Дарькин, избранный в 2001 г. Что касается Среднего Урала, то в октябре 2005 г. Э.Э. Россель поставил перед президентом вопрос о доверии, хотя срок полномочий свердловского губернатора истекал через пару лет. Президент внес кандидатуру Росселя на рассмотрение депутатов регионального парламента.

В годы президентства Д.А. Медведева право подбора кандидатов в губернаторы от полномочных представителей президента перешло к федеральному руководству партии, которая победила на выборах в региональный парламент. Одной из основных причин, побудившей федеральный центр к вышеназванной мере, стало определяющее влияние, которое главы регионов оказывают на итоги федеральных выборов в субъектах РФ. Будучи основными политическими фигурами, губернаторы контролируют политическую жизнь регионов. Переход права подбора кандидатов в главы регионов от полпредов к политическим партиям стало для губернаторов главным стимулом обеспечения высоких электоральных результатов партии «Единая Россия». Другими словами, новый порядок формирования корпуса губернаторов самым положительным образом сказался на представительстве «партии власти» в региональных парламентах.

Суть новшества состояла в значительном повышении роли политических партий. Партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов на выборах в региональный парламент, получала право выдвигать кандидатов на должность главы региона и предлагать их на утверждение главе государства. Политическая партия предлагает Президенту РФ минимум три кандидатуры. Глава государства мог не поддержать ни одну из кандидатур, предложенных политической партией. В этом случае политическая партия вправе повторно внести не менее трех кандидатур, которые ранее не рассматривались Президентом РФ. Если главой государства не будет поддержана ни одна из повторно внесенных кандидатур, он проводит консультации с политической партией, внесшей эти предложения. С учетом результатов этих консультаций политическая партия вновь может внести Президенту РФ новые кандидатуры. Если политическая партия не воспользовалась своим правом внести главе государства предложения о кандидатурах, Президент РФ самостоятельно определяет кандидатуру главы региона.

В ноябре 2009 г. партия «Единая Россия» предложила президенту три кандидатуры на должность свердловского губернатора: председателя

правительства Свердловской области В.А. Кокшарова, директора департамента промышленности и инфраструктуры российского правительства А.С. Мишарина и действующего главы области Э.Э. Росселя. Глава государства выбрал А.С. Мишарина.

В мае 2012 г. на пост свердловского губернатора партия «Единая Россия» предложила кандидатуры председателя правительства региона В. Власова, временно исполняющего обязанности губернатора Е.В. Куйвашева и заместителя председателя регионального парламента, лидера регионального отделения партии «Единая Россия» В. Шептия. Президент остановился на кандидатуре Е. Куйвашева.

Изменение порядка формирования корпуса глав регионов привело к политическому контролю над губернаторским корпусом со стороны федерального центра, повышению политической лояльности губернаторов. Главный политический эффект отмены прямых губернаторских выборов – это сокращение зоны публичной политики в регионах, снижение роли законодательной власти на уровне субъектов РФ, постоянные требования продлить «вертикаль исполнительной власти» до местного уровня.

Четвертый этап – с 2012 г. и по настоящее время – смешанная система формирования корпуса глав регионов, т.е. одни губернаторы избираются на прямых выборах, другие – утверждаются региональными парламентами.

Заявление о возможном восстановлении прямых губернаторских выборов было впервые сделано В.В. Путиным в ходе выступления перед журналистами 15 декабря 2011 г. Возвращение прямых выборов глав регионов была частью пакета политических реформ, которые предложил Д.А. Медведев в обращении к Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. Весь пакет реформ стал своего рода ответом российских властей на требования о демократизации, прозвучавшие в ходе митинга 10 декабря на Болотной площади. Таким образом, восстановление губернаторских выборов было первой реформой, которые предложили российские власти после оглашения не очень хороших для них итогов выборов



депутатов Госдумы. В апреле 2012 г. был принят федеральный закон, который возвратил прямые выборы глав регионов.

На данный момент губернатором может быть избран гражданин РФ (не моложе 30 лет), который не имеет гражданства иностранного государства либо вида на жительство, которое подтверждает его право на проживание на территории иностранного государства. Кандидаты в главы регионов выдвигаются политическими партиями. Законом субъекта федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на местных выборах глав городов. Процедура сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований в поддержку кандидатов на должность главы региона называется неофициально «муниципальный фильтр».

Можно выделить несколько причин введения «муниципального фильтра». Во-первых, федеральная власть была заинтересована в эффективном механизме, который мог бы обеспечить преемственность отношений региональной власти с федеральным центром и дать страховку от прихода к руководству регионом некомпетентного или неконструктивного кандидата (ставленника «олигархов» или «криминалитета», популиста, кандидата без должного управленческого опыта). Во-вторых, региональные руководители получили возможность блокировать выдвижение нежелательных для себя кандидатов.

Кандидату в губернаторы, выдвинутому в порядке самовыдвижения, необходимо еще собрать подписи избирателей.

Возврат прямых выборов глав регионов был выгоден как федеральному центру, так и самим губернаторам. Центру это позволило снять с себя часть ответственности за ситуацию в конкретном регионе (социально-экономические проблемы и непопулярные преобразования), поскольку руководить регионами стали лица, поддержанные и населением, и местными элитами. Губернаторы с

помощью прямых выборов усилили свой политический вес во взаимоотношениях с региональными элитами.

В апреле 2013 г. в закон были внесены поправки, которые дали регионам право заменить прямые губернаторские выборы голосованием в парламенте.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту РФ предложения о кандидатурах на должность главы региона, предлагает главе государства не более трех кандидатур. Надо отметить, что таким правом обладают партии, которые представлены в региональном парламенте и Госдуме. Президент РФ из предложенных ему кандидатур выбирает трех и вносит их на рассмотрение в региональный парламент. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа региона. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, которые набрали наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании простое большинство голосов депутатов.

Первым регионом, отказавшимся от прямых выборов президента республики, стал Дагестан (18 апреля 2013 г.). Вторым регионом стала Ингушетия (20 апреля 2013 г.). Северная Осетия стала третьим субъектом РФ, главу которого выбирает парламент. Карачаево-Черкесия в декабре 2013 г. стала четвертым регионом, Кабардино-Балкария – пятым.

Одним из главных оснований для такого шага российские эксперты называют угрозу межэтнических конфликтов и сложные межэлитные противоречия.

В 2015 г. в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах также были отменены прямые губернаторские выборы. Главы вышеназванных субъектов РФ избираются депутатами регионального парламента. Политические партии, представленные в законодательном органе автономного округа, вносят свои предложения губернатору области, в состав которой входит округ. Каждое региональное отделение политической партии,

имеющее право вносить предложения, предлагает максимум три кандидатуры. Губернатор области, в состав которого входит автономный округ, предлагает Президенту РФ минимум пять кандидатур. Если главе области, в состав которой входит автономный округ, представлено менее пяти кандидатур, он предлагает главе государства все представленные кандидатуры. Вместе с предложениями о кандидатурах глава области, в состав которой входит округ, представляет Президенту РФ по каждой кандидатуре документы и сведения. Глава государства из предложенных ему кандидатур представляет в региональный парламент округа трех кандидатов. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа автономного округа. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, которые набрали наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании наибольшее число голосов депутатов.

Как нам представляется, губернатор «материнского» субъекта (Тюменской области для ХМАО и ЯНАО, Архангельской области – для Ненецкого автономного округа) – это фактически единственная выигравшая от изменений формальная институциональная фигура.

Возвращение системы «наделения полномочиями», т.е. отмена прямых выборов губернаторов в ряде российских регионах, была обусловлена несколькими причинами. Во-первых, изменением политической ситуацией в стране. Возврат прямых выборов губернаторов в 2012 г. – это было реакцией российских властей на массовые акции протеста, которые начались сразу после выборов депутатов Госдумы в декабре 2011 г. и имело целью успокоить «рассерженных горожан». Иными словами, на фоне неожиданного всплеска протестной активности, федеральный центр решил пойти на уступки гражданскому обществу, потребовавшему больше гражданских и политических прав. Во второй половине 2012 г. протестная активность пошла на убыль, рейтинги президента Путина и партии «Единая Россия» стали опять стабильно

высокими. В этих условиях было принято решение о возвращении «системы наделения полномочиями» в ряде регионов. Во-вторых, стремлением сохранить политическое лицо, показать возможность добиться нужного результата при наименьших затратах.

Таким образом, для России характерен поиск наиболее оптимального способа избрания губернаторов. В целом изменение системы формирования корпуса глав регионов обуславливается соотношением политических сил по линии «Центр-регионы».

### **Методические указания**

Семинарское занятие можно провести в двух формах: в форме круглого стола, где студенты могут высказывать свою точку зрения по проблемным вопросам. Подготовка к такому семинару предполагает самостоятельную проработку магистрантами учебной литературы по теме. Второй вариант – в формате развернутой беседы. Оно предполагает подготовку всех магистрантов по каждому вопросу с единым для всех перечнем литературы; выступления студентов и их обсуждение.

### **План семинара**

1. Прямые выборы губернаторов.
2. Переход от выборности к назначаемости губернаторов: причины и последствия.
3. Возвращение прямых выборов глав регионов: причины и процедура.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Какой способ избрания губернатора лучше: назначенный или избранный?
2. Введение «муниципального фильтра»: за и против.

### **Темы докладов**

1. Политическая выживаемость глав регионов: основные показатели.
2. Политическая смерть губернаторов: понятие и формы.

## Контрольные вопросы

1. Почему отменили прямые выборы глав регионов в 2004 году?
2. В чем причины возвращения прямых выборов губернатора в 2012 году?
3. Каковы причины введения «муниципального фильтра»?
4. Почему отменили прямые выборы губернаторов в ХМАО и ЯНАО?

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Автономов, А.С., Хаманева, Н.Ю.** Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / А.С. Автономов, Н.Ю. Хаманева и др.; Отв. ред.: Хаманева Н.Ю. – М. : Новая правовая культура, 2007. – 568 с.
2. **Верченков, Л.Н.** От выборов губернаторов к назначениям: «Что же будет с Родиной и с нами?» / Л.Н. Верченков // Политическая наука. – 2007. – № 2. – С. 33–43.
3. **Иванов, В.В.** Главы субъектов Российской Федерации. Правовая и политическая история института (1990–2010) / В.В. Иванов. – М. : Праксис, 2010. – 392 с.
4. **Ковалев, В.А.** Российская политика и федерализм в рамках «управляемой демократии» : Последствия отмены губернаторских выборов в РФ / В.А. Ковалева // Политическая наука. – 2007. – № 2. – С. 12–32.
5. **Крыштановская, О.** Региональная элита и выборы / О. Крыштановская // Региональная элита в современной России / Под общ. ред. Я. Фрухтманна. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. – С. 114–142.
6. **Кынев, А.В.** Роль губернаторов в российской политической системе / А.В. Кынев // Федерализм и этническое разнообразие в России : Сб.ст. – М. : РОССПЭН, 2010. – С.112–134.
7. **Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 г. : влияние на развитие политической системы и направления совершенствования.** Аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований». – Москва, 2012. – 84 с.

**8. Проблемы перехода от выборности к назначаемости губернаторов /**  
С.Г. Синельников-Мурылев, П.А. Кадочников, И.В. Трунин, С.Н. Четвериков. –  
М. : ИЭПП, 2007. – 342 с.

**9. Туровский, Р.Ф.** Практики назначения губернаторов: инерция и  
радикализм в политике центра // Полития. – 2009. – № 2. – С. 72–89.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ НАУЧНЫХ ДОКЛАДОВ

Научный доклад – результат проведенного студентом научного исследования по определенной тематике, выносимый на публичное обсуждение; публичное сообщение, представляющее собой развернутое изложение на определенную тему.

Отличительными признаками доклада являются:

- 1) передача в устной форме информации;
- 2) публичный характер выступления;
- 3) стилевая однородность доклада;
- 4) четкие формулировки и сотрудничество докладчика и аудитории;
- 5) умение в сжатой форме изложить ключевые положения исследуемого вопроса и сделать выводы.

При выступлении студент должен соблюдать определенные правила.

1. Необходимо четко соблюдать регламент. Для того чтобы уложиться в отведенное время, необходимо:

- 1) тщательно отобрать факты и примеры, исключить из текста выступления все, не относящееся напрямую к теме;
- 2) исключить повторы;
- 3) иллюстративный материал (графики, диаграммы, таблицы, схемы) должен быть подготовлен заранее;
- 4) необходимо заранее проговорить вслух текст выступления, зафиксировав время и сделав поправку на волнение, которое неизбежно увеличивает время выступления перед аудиторией.

2. Доклад должен хорошо восприниматься на слух. Это предполагает:

- 1) краткость, т.е. исключение из текста слов и словосочетаний, не несущих смысловой нагрузки;
- 2) смысловую точность, т.е. отсутствие возможности двоякого толкования тех или иных фраз;

3) отказ от неоправданного использования иностранных слов и сложных грамматических конструкций.

3. Необходимо постоянно поддерживать контакт с аудиторией. Для этого используются разнообразные ораторские приемы. Основными из них являются следующие:

1) риторические вопросы;

2) паузы;

3) голосовые приемы (понижение или повышение голоса, ускорение или замедление речи, замедленное и отчетливое произнесение некоторых слов);

4) жестикуляция;

5) прямое требование внимания.

При подготовке конспекта доклада необходимо составить не только текст доклада, но и необходимый иллюстративный материал, сопровождающий доклад (основные тезисы, формулы, схемы, чертежи, таблицы, графики и диаграммы, фотографии и т.п.).



## МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО НАПИСАНИЮ РЕФЕРАТА

Реферат – письменная работа объемом 20–25 печатных страниц, выполняемая студентом в течение длительного срока (от одной недели до месяца).

Цели написания реферата:

- 1) детальная проработка одной из предложенных тем дисциплины;
- 2) систематизация, закрепление и обобщение теоретических и практических знаний и умений в решении конкретных теоретических, практических задач;
- 3) закрепление и развитие навыков ведения самостоятельной работы;
- 4) выявление уровня знаний и степени подготовленности студентов для самостоятельной профессиональной работы.

Задачи, решаемые студентом в ходе выполнения реферата:

- 1) получить опыт написания научного текста;
- 2) работа с литературными источниками;
- 3) обобщение материалов, полученных в результате проведенной работы.

Требования к структуре реферата

Титульный лист оформляется на стандартном листе и содержит название университета, института, департамента, выпускающей кафедры, название темы, фамилию, имя, отчество студента, номер группы, фамилию, имя, отчество, звание, должность педагога.

Оглавление. Следующий лист представляет собой развернутый план реферата, включающий: введение, названия глав и параграфов, заключение, список использованной литературы и приложения.

Введение. Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, а также цель и задачи работы, раскрываются теоретические и методологические основы исследования. Объем введения – в среднем около 10 % от общего объема реферата.

Основной текст. Основная часть реферата раскрывает содержание темы. В основной части реферата студент дает письменное изложение материала по предложенному плану, используя материал из источников. В этом разделе работы формулируются основные понятия, их содержание, подходы к анализу, существующие в литературе, точки зрения на суть проблемы, ее характеристики.

Ссылки в тексте на таблицы, графики, иллюстрированный материал нумеруются в последовательном порядке в пределах каждой страницы. Графики, схемы, таблицы должны быть органично связаны с содержанием работы и нумеруются сквозной нумерацией. Название подобных материалов помещается над иллюстрацией. При использовании материалов, заимствованных у других авторов, необходимы прямые высказывания, брать в кавычки и в сноске указывать источник.

Заключение содержит в краткой и сжатой форме выводы, полученные результаты, представляющие собой ответ на главный вопрос исследования. Здесь могут намечаться и дальнейшие перспективы развития темы. Заключение по объему не должно превышать 1,5–2 страниц.

Библиография является составной частью реферата. Список используемой литературы обычно дается в алфавитном порядке с указанием выходных данных использованных источников. В списке литературы указываются все источники, которыми пользовался автор, причем оформлена литература должна быть в соответствии с ГОСТом. Если используются иностранные источники, данные на языке оригинала, то они обычно размещаются по алфавиту после перечня источников на русском языке и также по ГОСТу.

Приложение может включать графики, таблицы, расчеты.

Требования к оформлению реферата

Работа печатается на белой бумаге стандартного формата (А4). Каждая страница, кроме титульного листа, включая иллюстрации, приложения, нумеруется. Рекомендуемый объем работы – 20–25 страниц машинописного

текста, все листы должны быть скреплены или сброшюрованы. Поля страницы: левое – 3 см, правое – 1,5 см, нижнее – 2 см, верхнее – 2. Абзац (отступ) – 0,95 см. При наборе текста рекомендуется использовать шрифт Times New Roman, размер шрифта – 14 пт, интервал – 1,5. Выравнивание текста на листах должно производиться по ширине строк. Каждая структурная часть реферата (введение, разделы основной части, заключение и т.д.) начинается с новой страницы и набирается полужирным шрифтом.

#### Критерии оценки реферата

Подготовленный и оформленный в соответствии с требованиями реферат оценивается преподавателем по следующим критериям:

1) достижение поставленной цели и задач исследования (актуальность поставленных в реферате проблем, правильность формулирования цели, определения задач исследования, правильность выбора методов решения задач и реализации цели, соответствие выводов решаемым задачам, поставленной цели, убедительность выводов);

2) уровень эрудированности автора по изученной теме (знание автором состояния изучаемой проблематики, цитирование источников, степень использования в работе результатов исследований);

3) культура письменного изложения материала (логичность подачи материала, грамотность автора);

4) культура оформления материалов работы (соответствие реферата всем стандартным требованиям);

5) степень обоснованности аргументов и обобщений (полнота, глубина, всесторонность раскрытия темы, корректность аргументации и системы доказательств, характер и достоверность примеров, материала, наличие знаний интегрированного характера, способность к обобщению).

## ПРИМЕРНЫЕ ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ

1. Программы политических партий современной России о моделях территориального устройства страны.
2. Бикамерализм в федеративном государстве: функции и способы формирования региональных палат парламента.
3. Советский федерализм: основные особенности.
4. Статус субъектов Российской Федерации и территориально-политическая асимметрия.
5. Парадоксы и противоречия российского федерализма.
6. Сложносоставные субъекты федерации: история, конституционный статус, проблема разграничения полномочий.
7. Реформа федеративных отношений 2000–2006 гг.: причины, основное содержание и результаты.
8. Полномочный представитель президента РФ в регионе: история, правовая основа, политические механизмы, результаты деятельности.
9. Система федеральных округов: причины создания, политические последствия, перспективы.
10. Укрупнение субъектов Российской Федерации: причины,
11. Политические элиты российских регионов: понятие, структура, способы влияния на федеральную власть.
12. Особенности элит российских республик.
13. Политические портреты региональных лидеров.
14. Особенности регионального лоббизма в России.
15. Межрегиональные ассоциации: история, практика, правовые основы и политические механизмы.
16. Региональные политические партии: российский и зарубежный опыт.
17. Политические партии в регионах России (на примере конкретного субъекта РФ).

18. Специфика взаимодействия бизнеса и региональной власти (на примере конкретного субъекта РФ).

19. Региональный политический режим (на примере конкретного субъекта РФ).

20. Региональная политическая культура (на примере конкретного субъекта РФ).

21. Специфика электорального поведения населения (на примере конкретного региона).

22. Особенности местного самоуправления в России.

## **БАЗЫ ДАННЫХ, ИНФОРМАЦИОННО-СПРАВОЧНЫЕ И ПОИСКОВЫЕ РЕСУРСЫ**

<http://www.electoralgeography.com> – проект «Электоральная география»

<http://www.carnegie.ru> – Московский центр Карнеги

<http://www.politcom.ru> – Сайт политических комментариев

<http://club-rf.ru> – федеральная экспертная сеть «Клуб регионов»

<http://www.regcomment.ru> – портал «Региональные комментарии».

<http://russia-rating.ru> – «Национальный рейтинг»

<http://komitetgi.ru> – сайт Комитета гражданских инициатив

## ТЕСТОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. Впервые термин «субъект Российской Федерации» был введен

- 1) Конституцией РФ;
- 2) Указом Президента;
- 3) Хартией о местном самоуправлении;
- 4) Федеративным договором.

2. В состав Государственного Совета в соответствии с Указом Президента

входят

- 1) главы исполнительной власти субъектов РФ;
- 2) спикеры региональных парламентов;
- 3) прокуроры субъектов РФ;
- 4) полпреды президента в федеральных округах.

3. Автономные округа впервые стали рассматриваться как субъекты федерации в тексте:

- 1) Федеративного договора;
- 2) Конституции РФ (РСФСР) 1991 г.;
- 3) Конституции РФ 1993 г.

4. Какое государство не является территориальной федерацией?

- 1) США;
- 2) Германия;
- 3) РФ;
- 4) Мексика.

5. Италия состоит из 20 автономных областей, которые охватывают всю территорию страны. Других территориальных образований нет. Италия –

- 1) простое унитарное;
- 3) регионалистское;

2) сложное унитарное;                      4) федеративное.

6. Какую страну называют государством автономий?

- 1) Испанию;                                      3) Югославию;  
2) Великобританию;                      4) Бельгию.

7. Какая теория МСУ рассматривает МСУ как форму организации государственного управления на низовом уровне?

- 1) теория свободной общины;  
2) государственная теория;  
3) общественно-хозяйственная теория;  
4) политическая теория.

8. Как называется особая политико-территориальная единица, которая создается с целью учета культурных, национальных особенностей проживающего в нем населения?

- 1) административно-территориальная единица;  
2) автономное образование;  
3) государственно-территориальное образование;  
4) субъект федерации.

9. Какова численность депутатов Законодательного собрания Свердловской области?

- 1) 21;    3) 49;  
2) 28;    4) 50.

10. С какого возраста гражданин РФ может стать депутатом представительного органа муниципального образования?

- 1) 18;    3) 20;  
2) 19;    4) 21.



11. Верны ли следующие суждения о местном самоуправлении?

1. Органы МСУ образуют самостоятельную, никому не подчиненную систему управления местными делами.

2. МСУ является одной из ветвей государственной власти.

1) верно только 1;

2) верно только 2;

3) верны оба суждения;

4) оба суждения неверны.

## ПРИМЕРНЫЕ ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Эволюция российского федерализма: основные этапы.
2. Становление федеративных отношений в современной России. «Парад суверенитетов».
3. Федеративный договор: сущность и содержание.
4. Уральская республика: причины создания и роспуска, содержание конституции.
5. Практика заключения двусторонних договоров между федеральным Центром и регионами. Понятие фторалистической федерации.
6. Реформа федеративных отношений 2000–2006 гг.: причины, основное содержание и результаты.
7. Конституционные основы российского федерализма.
8. Статус субъектов РФ: общее и особенное.
9. Особенности статуса республик в составе РФ.
10. Особенности российского федерализма.
11. Система региональной власти в России.
12. Региональная законодательная власть в России: принципы организации.
13. Региональная исполнительная власть в России: принципы организации.
14. Эволюция системы формирования корпуса глав регионов.
15. Органы государственной власти Свердловской области.
16. Институт территориальных представителей президента РФ.
17. Система федеральных округов: причины создания, политические последствия, перспективы.
18. Институты регионального влияния на федеральном уровне.
19. Совет Федерации как палата регионов: полномочия, статус, место и роль в политической жизни страны.

20. Особенности организации местного самоуправления в современной России.

21. Государственная политика РФ в сфере местного самоуправления.

22. Система «наделения полномочиями» глав регионов.

23. Эволюция формирования Совета Федерации.

24. Свердловские губернаторы: способы избрания, полномочия, статус.

Учебное электронное текстовое издание

Мухаметов Руслан Салихович

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА**

Учебно-методическое пособие по изучению дисциплины

**Редактор**

*Н.В. Лутова*

**Компьютерная верстка**

*авторская*

**Рекомендован Методическим Советом ИСПН**

**Разрешено к публикации 16.08.2016**

**Электронный формат – pdf**

**Объем 6,01 уч.-изд. л.**



**620002? Екатеринбург, ул. Мира, 19**

**Информационный портал УрФУ**

**<http://www.urfu.ru>**