

УДК 316

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН (на примере Свердловской области)



**Мухаметов Руслан Салихович,**

Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б. Н. Ельцина,  
кандидат политических наук,  
доцент кафедры теории и истории политических наук,  
Екатеринбург, Россия,  
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

## Аннотация

В данной статье рассматриваются формальные аспекты функционирования регионального политического режима, сопряженные с отношениями между исполнительной и законодательной властью.

## Ключевые слова:

региональный политический режим, Свердловская область, губернатор, правительство, парламент.

Стартовой позицией для изучения региональных политических режимов является, с нашей точки зрения, формальный институциональный дизайн.

Теоретико-методологическим инструментом анализа взаимодействия между региональной исполнительной властью и парламентом мы выбрали пространственную (двухмерную) модель, разработанную американскими исследователями Мэтью Шугартом и Джоном Кэрри (см. схему 1). Первое измерение характеризует объем полномочий главы региона по определению состава правительства, второе – степень

сосуществования правительства и парламента в условиях взаимного недоверия.

Левый верхний угол схемы занимает президентско-парламентская система. Ее институциональные характеристики: 1) наличие всенародно избранного главы региона; 2) глава региона назначает и смещает членов правительства; 3) члены кабинета должны пользоваться доверием парламента; 4) ответственность правительства перед парламентом; 5) глава региона имеет право распустить парламент.

В правом верхнем углу схемы расположен тип президентской системы, для которого характерно: 1) всенародное избрание главы региона; 2) глава региона назначает правительство и определяет его состав; 3) глава региона имеет известные, определенные конституцией права в законодательной сфере.

В нижнем левом углу схемы находится премьер-президентская система, характеризующаяся тем, что: 1) глава региона избирается всенародно; 2) глава региона наделен существенными полномочиями; 3) одновременно

Раздельное сосуществование правительства и парламента

	Отсутствует	Максимальное
Максимальная Власть главы региона над правительством	Президентско-парламентский	президентский
Отсутствует	премьер-президентский	парламентский

Схема 1 – Типология республик

с главой региона существуют и выполняют функции исполнительной власти премьер-министр и правительство, ответственные только перед законодательным собранием.

Правый нижний угол занимает парламентская система. Это система, в которой государственное управление осуществляется через парламент, где, таким образом, законодательная и исполнительная власть «сливаются» друг с другом. Формально эти ветви независимы друг от друга, в реальности же парламент и исполнительная власть (правительство) теснейшим образом связаны между собой – полная противоположность принципу разделения властей. Основные черты парламентской системы таковы:

- Правительство формируется по результатам выборов в законодательное собрание с учетом количества голосов, набранных партиями.
- Правительство комплектуется из среды членов законодательного собрания, обычно из лидеров той партии (тех партий), которая, обладая большинством голосов в парламенте, контролирует его.
- Правительство ответственно перед законодательным собранием в том смысле, что оно опирается на его доверие и может быть отправлено в отставку, если оно это доверие потеряет.
- Правительство в большинстве случаев имеет право распускать собрание; помимо прочего, это означает, что строго установленных сроков выборов в этой системе не существует.
- Поскольку председатель правительства является и членом парламента, государство представлено еще одним официальным лицом – монархом либо «неправящим» президентом.

Парламентаризм – это такой режим, при котором единственно демократическим законным институтом является парламент, а власть правительства находится в полной зависимости от парламентского востума доверия.

Какова специфика организации власти в Свердловской области? Можно выделить следующие особенности.

1. Свердловский губернатор выполняет двоякую роль, а именно: высшего должностного лица региона и главы системы исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Как высшее должностное лицо субъекта РФ, губернатор:

во-первых, определяет основные направления внутренней, бюджетной и налоговой политики Свердловской области, социально-экономического развития Свердловской области;

во-вторых, 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:

- обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Свердловской области
- организует взаимодействие органов исполнительной власти Свердловской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, расположенными на территории Свердловской области;
- определяет структуру исполнительных органов государственной власти Свердловской области;
- формирует Правительство Свердловской области.

2. Свердловский губернатор разделяет высшую исполнительную власть с Правительством Свердловской области. Правительство является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области. В чем принципиальное отличие полномочий свердловского губернатора от правительства? Глава региона, как уже было сказано выше, определяет основные направления социально-экономического развития Свердловской области, а правительство разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению этого развития. Таким образом, глава региона делит прерогативы высшей исполнительной власти с председателем правительства.

Необходимо отметить, что наличие правительства дает свердловскому губернатору возможность переложить на него ответственность за текущую экономическую ситуацию

и позволяет губернатору играть роль главы региона, а не руководителя одной из ветвей власти.

3. Региональное правительство формируется свердловским губернатором, но при согласии регионального парламента. В частности, председатель правительства, а также ряд министров (в сферах финансов, социальной защиты населения, управления государственным имуществом) назначаются на должность губернатором с согласия законодательного собрания. Иные руководители областных исполнительных органов государственной власти и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности губернатором, но уже без необходимости получения еще чьего-либо согласия. Иными словами, 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».

4. 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.

5. Свердловский губернатор обладает правом законодательной инициативы, т. е. правом от своего имени вносить законопроекты в региональный парламент, и отлагательного вето (возможностью не допускать вступление в силу законопроекта, принятого региональным парламентом, до его повторного рассмотрения и утверждения).

6. 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:

- издание актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, и не устранение этих нарушений в течение месяца после принятия решения судом;
- иное грубое нарушение федерального и регионального законодательства, влекущее за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;
- 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 возможен, но не имеет прямых последствий, т. к. окончательное решение об отстранении или сохранении губернатора в должности принимает глава государства.

7. Свердловский губернатор вправе досрочно распустить региональный парламент. Глава региона вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного собрания. При этом должен быть установленный судом повод для роспуска:

- 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;
- не проведение региональным парламентом заседаний в течение трех месяцев подряд.

Итак, система правления и организации региональной власти не вписываются полностью ни в одну из вышеназванных моделей.

1. О Правительстве Свердловской области (со всеми изм. и доп.). Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года N 31-ОЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/801101704> (дата обращения: 01.12.2014).

2. Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области от 19 декабря 2012 года N 106-ОЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/801100345> (дата обращения: 01.12.2014).

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (со всеми изм. и доп.). ФЗ от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/](http://cikrf.ru/law/federal_law/) (дата обращения: 01.12.2014).

4. Устав Свердловской области (со всеми изм. и доп.). Закон Свердловской области от 23 декабря 2010 года N 105-ОЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ikso.org/100000267.html> (дата обращения: 01.12.2014).

5. Линц Х. Опасности президентства // Пределы власти. – № 2–3 [Электронный ресурс]. – URL: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm> (дата обращения: 12.11.2014).

6. Хейвуд Э. Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с.

7. Шугарт М., Кери Дж. Президентские системы [Электронный ресурс]. – URL: [http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php?f=pf\\_21cce4b8aaec8afc617880bc1dbd0e7a](http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php?f=pf_21cce4b8aaec8afc617880bc1dbd0e7a) (дата обращения: 12.11.2014).

local/prep/rj/files.php?f=pf\_21cce4b8aaec8afc617880bc1dbd0e7a (дата обращения: 12.11.2014).

1. O Pravitel'stve Sverdlovskoj oblasti (so vseimi izm. i dop.). Zakon Sverdlovskoj oblasti ot 4 noyabrya 1995 goda N 31-OZ [E'lektronnyj resurs]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/801101704> (data obrashheniya: 01.12.2014).

2. Ob ispolnitel'nyx organax gosudarstvennoj vlasti Sverdlovskoj oblasti (so vseimi izm. i dop.). Zakon Sverdlovskoj oblasti ot 19 dekabrya 2012 goda N 106-OZ [E'lektronnyj resurs]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/801100345> (data obrashheniya: 01.12.2014).

3. Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) i ispolnitel'nyx organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii (so vseimi izm. i dop.). FZ ot 6 oktyabrya 1999 goda N 184-FZ [E'lektronnyj resurs]. – URL: [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/](http://cikrf.ru/law/federal_law/) (data obrashheniya: 01.12.2014).

4. Ustav Sverdlovskoj oblasti (so vseimi izm. i dop.). Zakon Sverdlovskoj oblasti ot 23 dekabrya 2010 goda N 105-OZ [E'lektronnyj resurs]. – URL: <http://www.ikso.org/100000267.html> (data obrashheniya: 01.12.2014).

5. Linc X. Opasnosti prezidentstva // Predely vlasti. – № 2–3 [E'lektronnyj resurs]. – URL: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm> (data obrashheniya: 12.11.2014).

6. Xejvud E'. Politologiya: Uchebnik dlya studentov vuzov / Per. s angl. pod red. G.G. Vodolazova, V.Yu. Vel'skogo. – M.: YUNITI-DANA, 2005. – 544 s.

7. Shugart M., Keri Dzh. Prezidentskie sistemy [E'lektronnyj resurs]. – URL: [http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php?f=pf\\_21cce4b8aaec8afc617880bc1dbd0e7a](http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php?f=pf_21cce4b8aaec8afc617880bc1dbd0e7a) (data obrashheniya: 12.11.2014).

UDC 316

## REGIONAL POLITICAL REGIME: INSTITUTIONAL DESIGN

### (On the Example of Sverdlovsk Region)

Mukhametov Ruslan Salikhovich,

The Ural Federal University  
named after the first President of Russia B.N. Yeltsin,  
Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor of the Department of Theory and History of Political Science,  
Yekaterinburg, Russia,  
E-mail: [muhametov.ru@mail.ru](mailto:muhametov.ru@mail.ru)

#### Annotation

The article deals with the formal aspects of the functioning of the regional political regime associated with the relationship between the executive and the legislature.

#### Key words:

regional political regime, Sverdlovsk region, governor, government, parliament.