

На правах рукописи

Ширко Татьяна Ивановна

СТАНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990–2000 гг.
(НА МАТЕРИАЛАХ КЕМЕРОВСКОЙ, НОВОСИБИРСКОЙ
И ТОМСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)

07.00.02 – Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Томск 2010

Работа выполнена на кафедре истории России и документоведения
ГОУ ВПО «Томский государственный университет»

Научный руководитель

кандидат исторических наук, доцент

Колыхалова Тамара Фоминична

Официальные оппоненты

доктор исторических наук, профессор

Андреев Валерий Павлович

кандидат исторических наук

Шараев Павел Сергеевич

Ведущая организация:

ГОУ ВПО «Томский государственный
университет систем управления
и радиоэлектроники»

Защита состоится 5 ноября 2010 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.267.03 при ГОУ ВПО «Томский государственный университет» (634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, ауд. 41).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Томский государственный университет».

Автореферат разослан 27 сентября 2010 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор исторических наук, профессор

О.А. Харусь

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и научная значимость диссертационного исследования.

Реформирование политической системы России, начавшееся с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР в июне 1990 г. и продолжающееся в настоящее время, высветило в качестве центральной проблему превращения структуры российской государственной власти в единую систему, эффективно функционирующую на всех уровнях управления.

С 1990 по 2000 г. развитие федеративных отношений в государстве и предоставление регионам России значительного объема полномочий по управлению государственными делами, а также реализация принципа разделения властей, в целом наработанный опыт реализации управленческих функций требует обобщения и анализа, на основе которых будет осуществляться разработка стратегии дальнейшего реформирования и повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Научная значимость исследования проявляется в том, что рассмотрение проблем формирования исполнительной власти регионов в 1990–2000 гг. позволяет решить комплекс задач, актуальных для обществоведческих дисциплин, таких как история, социология, политология. Реконструкция процессов формирования законодательной основы, организационных структур исполнительных органов и политико-управленческих элит субъектов Федерации даёт возможность получить более полное и достоверное представление об их социокультурной динамике в новейший период отечественной истории, а также воссоздать целостную картину формирования властных институтов России на современном этапе.

Степень изученности темы. С начала 1990-х гг. наблюдается устойчивый интерес средств массовой информации, учёных, политиков-практиков к проблемам формирования региональной исполнительной власти. Так, среди исторических исследований, касающихся формирования региональной исполнительной власти в 1990–2000 гг. в контексте политических процессов в стране, одними из первых появились работы Л.Ф. Шевцовой¹, выполненные с использованием в качестве методологической основы теории демократического транзита. Исследуя особенности

перехода России к демократии, автор большое внимание уделяет проблемам противостояния ветвей власти в 1992–1993 гг., региональным выборам, взаимоотношениям Правительства и властей субъектов Федерации. В центре внимания другой исследовательницы, Н.Н. Разуваевой, – вопросы реформирования политической системы России в 1990–2000 гг., эволюция и особенности функционирования органов исполнительной власти регионов².

Особое место в историографии проблем региональной исполнительной власти в новейшей российской истории принадлежит работам Р.Г. Пихоя³, а также исследованиям В.В. Согрина, в которых проанализированы основные этапы современной российской истории с позиций политической социологии, теории модернизации и цивилизационного подхода⁴.

В этот же период появляются исследования ученых-историков, занимавшихся активной политической деятельностью. Среди подобных публикаций можно отметить работу к.и.н., российского политика В.А. Рыжкова, анализирующего политическую историю России в контексте процесса становления российского федерализма в 1990–2000 гг.⁵ В центре внимания автора – выборный процесс, назначение губернаторов, построение властных структур в регионах.

К концу 1990-х гг. с актуализацией проблемы качества кадрового потенциала органов исполнительной власти этот вопрос также оказался в центре внимания историков. Так, в диссертационных исследованиях А.В. Воробьева и С.А. Караулова освещаются вопросы подготовки кадров органов государственной власти субъектов Федерации во второй половине 1980-х – 1990-е гг. В целом авторы отмечают преимущество системы подготовки кадров в позднесоветском и постсоветском периодах российской истории⁶.

¹ Шевцова Л.Ф. Политические зигзаги посткоммунистической России. – М., 1997. – 79 с.; Она же. Режим Бориса Ельцина. – М.: Росспэн, 1999. – 535 с. и др.

² Разуваева Н.Н. Россия на рубеже XXI века: политические потрясения и эволюция власти. – Уфа: Вост. ун-т, 2003. – 306 с.

³ Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005 / Р. Пихоя. – М.: Русь-Олимп: Астрель: АСТ, 2007. – 554 с.

⁴ Согрин В. Политическая история современной России (1985–1994): от Горбачева до Ельцина. – М.: ПрогрессАкадемия. – 1994. – 192 с.; Согрин В.В. Политическая история современной России: 1985–2001: от Горбачева до Путина. – М.: Инфра-М, 2001. – 262 с.

⁵ Рыжков В.А. Четвертая республика: Очерк политической истории современной России. – М.: AdMarginem, 2000. – 255 с.

⁶ Воробьев А.В. Подготовка кадров аппарата государственного управления в России во второй половине 80-х – 90-е гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – М., 1997. – 24 с.; Караулов С.А. Исторический опыт

Одновременно с обобщающими работами появляются диссертационные исследования, посвященные исполнительной власти и выполненные с использованием местного материала. Показательна в этом плане работа Е.В. Буянова, посвятившего докторскую диссертацию становлению органов государственной власти в девяти дальневосточных субъектах Российской Федерации в 90-е гг. XX в. Автор отмечает, что доминирование исполнительной власти в этот период имело отрицательные последствия для страны, поскольку исполнительные органы получили большую свободу действий, переходящую в произвол⁷. Исследования других дальневосточных историков, Р.В. Голощапова и Б.Г. Хачатуряна, также посвящены изучению органов власти региона в 1990–2000 гг.⁸ На наш взгляд, представляется сомнительным вывод Р.В. Голощапова о том, что «исполкомы были эффективными и компетентными органами советской власти»⁹, поскольку уже в 1991 г. они организационно и функционально перестали отвечать потребностям развития общества и требовали реформирования.

Попытки анализа проблем региональной власти и формирования её кадрового потенциала были предприняты исследователями и в ряде других областей. Так, К.П. Ланге, исследуя процесс становления органов государственной власти Самарской области в 1993–1999 гг., отмечал, что этот процесс в целом проходил под влиянием формирования исполнительной вертикали власти в России. Интересно исследование Д.В. Дудкиной, посвященное формированию местного государственного аппарата в 1990–1991 гг., в условиях распада номенклатурной системы подбора кадров¹⁰.

Некоторый опыт осмысления формирования региональной исполнительной власти был наработан и в Сибири. В этом плане несомненный интерес представляют

подготовки региональных руководящих кадров Российской Федерации в 50–90-е годы: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. – М., 1999. – 36 с. и др.

⁷ Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 1980-х – 1990-е гг.). – Благовещенск, 2001. – 307 с.; Он же. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х – 90-е гг. XX в.): Автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. – Владивосток, 2003. – 35 с.

⁸ Хачатурян Б.Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации (1991–1997 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Хабаровск, 2000. – 25 с.; Голощапов Р.В. История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990–2000 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Хабаровск, 2002. – 26 с.

⁹ Голощапов Р.В. Указ. соч. – С. 16.

¹⁰ Ланге К.П. Становление современной системы региональных органов государственной власти в 1993–1999 годах (На материале Самарской обл.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Самара, 2000. – 20 с.; Дудкина Д.В. Советская кадровая политика и местный государственный аппарат (1917–1991 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Самара, 2002. – 23 с.

работы кемеровских, новосибирских, омских, томских историков: В.П. Андреева, Е.Е. Горячевой, С.А. Величко¹¹. В работах историка А.Б. Коновалова, в частности, освещаются аспекты взаимодействия советских и партийных органов Западной Сибири в перестроечный период¹². Важная роль в осмыслении проблем становления региональной исполнительной власти принадлежит историческим исследованиям, в которых анализируются процессы на территории Кемеровской области. Этим проблемам посвящены исследования Т.Ю. Гвоздевой, В.Н. Казьмина, М.В. Казьминой, М.М. Кислякова¹³. Не лишены интереса и отдельные публикации В.П. Андреева, С.В. Соболевского и Д.В. Воронина, рассматривающие в динамике политические процессы в Кузбассе в период формирования органов государственной власти в начале 1990-х гг.¹⁴.

При анализе политических процессов в Сибири особый интерес представляет деятельность Новосибирского фонда «Сибирь-Форум», занимающегося исследованиями в области современной региональной политической истории. Можно отметить изданное при участии фонда исследование «Власть, общество, выборы. Политическое развитие Новосибирской области в 2000–2003 гг.», в котором выделяются основные этапы политической жизни, связанные с реформированием

¹¹ Горячева Е.Е. Местные Советы Западной Сибири в условиях создания новой Российской Федерации (1990 г.) // Из прошлого Сибири: Межвуз. сборник научных трудов. – Новосибирск, 1996. – Вып. 2, ч. 1. – С. 118–125; Андреев В.П. Развитие политических процессов в Западной Сибири (1989–1992) // Народы России: Возрождение и развитие: Материалы науч. сессии Том. ун-та 5–10 ноября 1993 г. – Томск, 1994. – С. 41–43; Величко С.А. Общественно-политическая жизнь Сибири (1985–1991 гг.). – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2004. – 376 с. и др.

¹² Коновалов А.Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2006. – 636 с.; Он же. Реализация кадровой политики по отношению к аппарату органов КПСС в 1985–1991 гг. (на материалах Западной Сибири) // Факультетские исследования: Материалы регион. науч.-практ. конф. (март 2005 г.). Кемерово. – Вып. 1: Региональная власть и политика. 2004. – С. 37–43 и др.

¹³ Гвоздева Т.Ю. Становление института главы администрации субъекта Российской Федерации (по материалам Кемеровской области) // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 1999. – Ч. 1. – С. 34–56; Казьмин В.Н. Политическая борьба в Кузбассе осенью 1991 г. // Сибирь – фронту: Материалы Всерос. науч. конф., посвящ. 55-летию Победы в Великой Отеч. войне, 12 мая 2000 г. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2000. – С. 186–187; Казьмина М.В. Проблемы формирования областных органов власти Кузбасса в 1997 г. // Там же. – С. 194–196; Кисляков М.М. Из опыта проведения избирательных кампаний в Кузбассе в к. 80 – нач. 90-х гг. // Сибирь – фронту: Материалы Всерос. науч. конф., посвящ. 55-летию Победы в Великой Отеч. войне, 12 мая 2000 г., Кемерово. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2000. – С. 187–188 и др.

¹⁴ Андреев В.П., Соболевский С.В. Кузбасс в начале 90-х годов: динамика политических процессов // 55 лет Кемеровской области: Материалы науч.-практ. конф., 27 янв. 1998 г. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 1998. – С. 229–232; Воронин Д.В. О формировании новой элиты в Кузбассе в конце 1980-х – 1990-е гг. // Российской парламентаризм: региональное измерение: Материалы межрегион. науч.-практ. конф. – Томск: ТМЛ-Пресс, 2009. – С. 17–24 и др.

органов местной власти в 1990–2003 гг.¹⁵ В этом ряду также интерес представляет выпущенное ранее исследование «Новосибирская область: граждане и власть», в котором содержится характеристика политической системы области¹⁶. Наиболее системно анализ губернаторских кампаний в Западной Сибири получил освещение в диссертации историка И.А. Папушева¹⁷.

К сожалению, перечень исследований, характеризующих политические процессы формирования органов государственной власти на территории Томской области, по сравнению с Кемеровской и Новосибирской, не очень велик. Исключением здесь является диссертационное исследование П.С. Шараева и изданная на его основе монография, выполненная на материалах трех областей: Кемеровской, Новосибирской и Томской, – в которой рассматривается процесс становления законодательной власти, анализируются её правовые основы, механизм формирования и внутренняя структура¹⁸.

Таким образом, характеризуя исторические исследования, затрагивающие вопросы становления региональной исполнительной власти в Российской Федерации в 1990–2000 гг., следует отметить, что большинство работ отечественных исследователей носят обобщающий характер и рассматривают деятельность региональной исполнительной власти страны в контексте федеративных отношений, функционирования правового государства и применения соответствующих характеристик к политической системе России. При этом малоизученными остаются вопросы частного характера: формирование политических систем регионов, особенности складывания взаимоотношений ветвей власти в субъектах Федерации. Не изучены проблемы реформирования исполнительной власти регионов в 1990–1991 гг., структурирования администраций в 1990-х гг. и влияния экономических реформ на организацию региональных исполнительных структур, проблемы обеспечения их кадрами.

¹⁵ Козодой В.И., Козлов И.Г., Осипов А.Г., Степанов А.И., Пучкин Д.Т. Власть, общество, выборы. Политическое развитие Новосибирской области в 2000–2003 гг. – Новосибирск, 2005. – 545 с.

¹⁶ Новосибирская область: граждане и власть / А.С. Автономов, Н.А. Гаямова, А.А. Захаров, И.А. Старостина; Отв. ред. А.А. Захаров. – М., 1997. – 175 с.

¹⁷ Папушев И.А. Выборы в органы государственной власти 1990–1996 гг. (На материалах Западной Сибири): Автореф. дис. ... ист. наук : 07.00.02 / Том. гос. ун-т. – Томск, 1998. – 21 с.

¹⁸ Шараев П.С. Становление законодательных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации в 1993–2001 гг. (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2006. – 33 с.; Он же. Законодательные органы государственной власти в субъектах Российской Федерации в 90-е гг. XX в. Томск: ТМЛ-Пресс; Том. гос. ун-т. 2007. – 208 с.

В этой связи большой интерес представляют исследования представителей других общественных дисциплин: юристов, экономистов, политологов, социологов. К примеру, в начале 1990-х гг. основу для широкого обсуждения проблем законодательного обеспечения деятельности исполнительной власти заложили работы В. Чиркина, К. Вельского, Б. Топорнина, Ю. Скуратова, Г. Лесникова¹⁹, которые, учитывая российский исторический опыт единоначалия, придерживались президентской модели разделения властей.

После принятия новой Конституции России в 1993 г. вопрос выработки устойчивых взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью продолжал оставаться в центре внимания правоведов и на первый план выступила проблема разделения властей в регионах, которая анализируется в исследованиях Д.В. Шумкова, И.И. Урвачевой, В.В. Гайдука, И.С. Вагина²⁰.

Возникновение противоречий по поводу строительства властных структур в регионах заставило целый ряд государственных научных учреждений и общественных организаций обратиться к исследованию этих проблем. В результате Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, Центром конституционных исследований Московского общественного научного фонда, Институтом государства и права РАН было выпущено несколько монографий и пособий с обобщением практического опыта деятельности исполнительной власти²¹. Несомненный интерес представляют и отдельные работы правоведов: В.В. Гошуляка, В.А. Зимины, В.Г. Игнатова, В.А. Лебедева, А.Ф. Малого

¹⁹ Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. – 1990. – № 8. – С. 3–13; Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм: Сб. ст. – М., 1992. – С. 3–48; Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм: Сб. ст. – М., 1992. С. 60–73; Лесников Г.П. Властные отношения в России в условиях экономических и политических реформ. – М.: Луч, 1993. – 86 с.

²⁰ Шумков Д.В. Система органов исполнительной власти республик – субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 24 с.; Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2000. – 27 с.; Гайдук В.В. Разделение государственной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 26 с.; Вагин И.С. Реализация принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 25 с. и др.

²¹ Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: Сб. ст. и обзоров. – М., 1995. – 179 с.; Исполнительная власть в Российской Федерации: Науч.-практ. пособие. – М.: Бек, 1996. – 258 с.; Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель. – М., 1997. – 68 с.; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юрист, 1998. – 431 с. и др.

и др., анализирующие конституционные основы построения исполнительной власти в регионах²².

В этом контексте правовые основы взаимодействия исполнительных органов власти и органов местного самоуправления исследовали Н.А. Игнатюк, А.В. Жеребцов, С.Г. Наймушин²³. Особую категорию научных исследований составляют работы, где в качестве основы для анализа организации исполнительной власти в субъектах Федерации использовалось их законодательство, что позволяло выявить особенности регионального нормотворчества²⁴.

Начало изучению особенностей правового функционирования региональных органов власти в Западной Сибири было положено работами правоведов А.А. Андриасяна, Л.В. Гааг²⁵. Существенный вклад в разработку правовых основ формирования политических системы Новосибирской области внесли юристы И.А. Кравец и А.В. Тимошенко²⁶, проанализировавшие проблемы взаимодействия власти и общества в процессе организации властных институтов региона.

²² Гошуляк В.В. Государственная власть субъектов Российской Федерации. – М.: Янус-К, 2001. – 225 с.; Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. – Самара: Науч.-техн. центр, 2005. – 336 с.; Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. – М., 1999. – 46 с.; Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2000. – 272 с.; Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации: (сравнительно-правовое исследование). – Иркутск: ИГЭА, 1999. – 323 с.

²³ Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 21 с.; Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 25 с.; Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления (на примере Центрального федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 26 с. и др.

²⁴ Горбунов М.Н. Правовые основы исполнительной власти субъекта Российской Федерации: (На примере Хабаровского края): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 21 с.; Лугуева Н.К. Институт исполнительной власти в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Дагестан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 23 с.; Старовойтов А.А. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере г. Санкт-Петербурга и Ленинградской обл.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1997. – 16 с.; Быканова А.Н. Конституционно-уставное регулирование организации исполнительной власти в Краснодарском крае как субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006. – 22 с. и др.

²⁵ Андриасян А.А. Компетенция региональных органов исполнительной власти. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 1995. – 72 с.; Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Западной Сибири): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Томск, 1998. – 23 с.

²⁶ Кравец И. Конституционное строительство в Новосибирской области // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 3 (20). – С. 125–143; Кравец И. Законотворчество и политика в Новосибирской области // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4 (29). – С. 123–134; Тимошенко А.В. Пути и направления взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Новосибирской области // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI – XX в.: Материалы четвертой регион. науч. конф., 11–12 нояб. 1999 г. – Новосибирск, 1999. С. 306–312. и др.

Немалый интерес в изучении проблем исполнительной власти субъектов Федерации представляют политологические исследования. Важное место среди них занимают работы известного российского политолога В.Б. Пастухова, который обращает внимание на стихийный характер становления российской государственности и глобальный кризис управления²⁷. Влияние сложившегося в стране политического режима на формирование региональных органов власти прослеживаются в работах В.Я. Гельмана, С.В. Краюшкиной, А.С. Кузьмина, В.Д. Нечаева, Д.Л. Суркова²⁸. В комплексе эти проблемы рассматриваются в диссертации Е.С. Алябьева²⁹.

Интенсивно развивается в политологической науке такое направление, как политическая регионалистика, наработки которой используют многие российские ученые в центре и на местах³⁰. Среди множества публикаций стоит особо отметить исследования политолога Р.Ф. Туровского, в работах которого рассматриваются проблемы баланса отношений Центра и регионов, организация региональной власти³¹. Значительная часть исследований политологов посвящена проблемам становления исполнительной власти субъектов Федерации как политического института³².

²⁷ Пастухов В.Б. Становление российской государственности и конституционный процесс: политологический аспект // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 89.

²⁸ Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. – 1998. – № 1. – С. 87–105; Краюшкина С.В. Исполнительная власть в регионах: десять лет реформ // Социально-гуманитарные знания. – 2002. – № 2. – С. 21–32; Сурков Д.Л. Некоторые подходы к типологии органов власти субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. – 1998. – № 2. С. 24–56.

²⁹ Алябьева Е.С. Региональная исполнительная власть в современной России: тенденции и противоречия: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2008. – 24 с.

³⁰ Абдурахимов Ю.В. Проблемы региональной политики в России в постсоветский период // Региональные процессы в Сибири в контексте российской и мировой истории: Материалы Всерос. науч. конф. (Новосибирск, 3–4 марта 1998 г.). – Новосибирск, 1998. – С. 74–78; Аюпов М.А. Регион в системе политико-трансформационных процессов России // Регионология. – 2003. – № 1–2 – С. 59–68; Гребенникова А.В. Центр-регионы: роль и модели договорных отношений // Полития. – 1999. – № 3 (13). – С. 31–40; Игнатов В.Г. Региональные аспекты укрепления российской государственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. – 2004. – № 2. – С. 63–68.

³¹ Туровский Р.Ф. Воронежская область: экономика, партии, лидеры // Власть. – 1995. – № 11. – С. 62–68; Туровский Р.Ф. Региональные выборы как фактор эволюции элит в России // PRO NUNC: Современные политические процессы. Вып. 4: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Тамбов, 2006. – С. 98–105; Он же. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006 (2-е изд.: М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2007). – 356 с. и др.

³² Диков А.Б. Институт президентства (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации: политологический анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2004. – 26 с.; Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Уфа, 2004. – 17 с.; Коровина С.Л. Политико-административные системы исполнительной власти: модели функционирования, тенденции развития (Компаративный анализ): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2000. – 28 с. и др.

Большое значение в историографии изучаемых проблем приобретают вопросы складывания региональных элит и их влияния на политические процессы в стране в 1990–2000 гг. Это направление представлено работами Д.В. Бадовского, С.С. Восканяна, О.В. Гаман-Голутвиной, О. Крыштановской, Н.Ю. Лапиной, М.Ю. Мартыновой, А.Е. Чириковой³³. Анализируя проблемы формирования региональных элит и используя методологический инструментарий теорий элит В. Парето, Г. Моска, Р. Михельса, исследователи придерживаются мнения, что изменение общественно-политического строя России были обусловлены упрочением положения номенклатуры в 1960–1980-е гг., которая стремилась юридически оформить свое положение. В этом контексте наиболее глубоко вскрыл природу российской элиты В.Б. Пастухов, проследив её превращение из «класса в себе» в «класс для себя»³⁴.

Наиболее системно подверг научному исследованию процесс образования элит в субъектах Федерации Д.В. Бадовский³⁵. Анализируя эту проблему на примере ряда областей России, он отмечает, что субъекты Федерации уже к середине 1990-х гг. сформировались как самостоятельные явления российской политической системы, чему способствовало применение на практике западных схем элитообразования³⁶. Внедрение в России западноевропейского опыта государственной службы также находилось в центре внимания исследователей³⁷.

Свой вклад в изучение проблем формирования региональной исполнительной власти в России внесли и социологи, среди которых можно выделить А.Е.

³³ Бадовский Д.В. Правящие элиты России: основные этапы становления и тенденции трансформации советской модели: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 1997. – 24 с.; Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции (I) // Полис. – 2004. – № 2. – С. 6–20; Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции (II) // Полис. – 2004. – № 3. – С. 22–33; Гаман-Голутвина О.В. Российские элиты как предмет научного анализа // Общество и экономика. – 2008. – № 3–4. – С. 175–196; Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты / О.В. Крыштановская. – М.: Захаров, 2005. – 381 с.; Восканян С.С. Тенденции формирования и развития политической элиты в постсоветской России. – Волгоград: Перемена, 2001. – 258 с.; Лапина Н.Ю. Региональные элиты России: кто правит на местах // Россия и Современный мир. – 1998. – № 1 (18). – С. 98–120; Мартынова М.Ю. Политическая элита России на рубеже XXI века. – Архангельск: Помор. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2001. – 231 с. и др.

³⁴ Пастухов В.Б. От номенклатуры к буржуазии: «новые русские» // Политические исследования. – 1993. – № 2. – С. 18; Пастухов В.Б. Три времени России. Общество и государство в прошлом – настоящем – будущем. М., 1994. – С. 22–23 и др.

³⁵ Бадовский Д.В. Правящие элиты России: основные этапы становления и тенденции трансформации советской модели: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 1997. – 24 с.

³⁶ Там же. – С. 4.

³⁷ Реформа государственной службы: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. – М.: Весь мир, 2003. – 304 с.; Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. – 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 244 с.

Александрова, Л.А. Калиниченко, В.М. Райс³⁸. К примеру, в работе В.М. Райс был сделан вывод о том, что процесс кадрового обеспечения исполнительной власти регионов носит организационно слабоуправляемый характер, копируя предшествующие образцы³⁹. Особенности выборных кампаний, проводимых на территории Западной Сибири в 1990-е гг., подверг исследованию социолог М.В. Жёлтов, изучив электоральные предпочтения сибиряков на примере губернаторских выборов⁴⁰.

В целом, оценивая историографию проблемы региональных органов исполнительной власти, можно заключить, что за последние годы исследователями проделан значительный объем работы в изучении региональных политических систем. По «горячим следам» изучены общие вопросы становления исполнительной власти в контексте формирования в стране политической системы, особенности оформления демократических институтов и региональной политической элиты. При этом необходимо отметить перевес юридических, политологических и др. исследований над историческими по всем аспектам изучаемых проблем. Ещё одна особенность этих работ заключается в том, что большинство из них носит «оперативный» характер и их проблематика определяется актуальностью того или иного направления государственной политики, а сами исследования представлены небольшими работами (статьями), публикуемыми в периодике, сборниках и материалах конференций.

Вместе с тем, недостаточно внимания уделено проблеме формирования устойчивых политических систем в регионах, отсутствуют монографические исследования, предлагающие комплексное рассмотрение всей совокупности процессов становления региональной исполнительной власти. Если говорить непосредственно об историографическом аспекте проблемы, то можно утверждать, что в целом её состояние соответствует уровню развития общероссийской историографии. Исследовательский интерес сосредоточен в основном на правовой и

³⁸ Александров А.Е. Политические решения региональной исполнительной власти: социальная роль, пути и средства оптимизации: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Кемерово, 2000. – 18 с.; Калиниченко Л.А. Формирование административной среды органов исполнительной власти реформируемой России (Социол. анализ): Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 1995. – 21 с.; Райс В.М. Взаимодействие государственных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов управления в области кадровой политики (на примере Республики Хакасия): Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2003. – 24 с.

³⁹ Райс В.М. Указ. соч. – С. 22.

⁴⁰ Жёлтов М.В. Региональный электорат: особенности, политические предпочтения и выбор: Автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.05. – Кемерово, 1997. – 21 с.

политической сторонах организации исполнительной власти в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях; фрагментарно изучены вопросы взаимодействия ветвей власти. Остаются неисследованными проблемы формирования структуры и кадрового обеспечения администраций. Таким образом, важность проблемы формирования политической системы в нашей стране и доминирование работ обобщающего характера, основанных на правоведческих и политологических подходах, обусловили выбор темы данного диссертационного исследования.

Поэтому в качестве **объекта** исследования выступают исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, а **предметом** является процесс становления региональной исполнительной власти в условиях радикального реформирования политической системы в позднесоветский и постсоветский периоды новейшей истории России.

Цель работы – исследование процесса становления региональной исполнительной власти Российской Федерации в позднесоветский и постсоветский периоды новейшей истории в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях.

В соответствии с целью диссертации определяются основные **задачи** исследования:

1. Рассмотреть основные этапы развития нормативно-правовой базы организации и деятельности исполнительных органов власти Кемеровской, Новосибирской и Томской областей в 1990–2000 гг.

2. Определить основные тенденции и противоречия развития нормативно-правовой базы и их влияние на процесс становления региональных органов исполнительной власти.

3. Проанализировать процесс поиска и оформления структуры исполнительной власти в исследуемых регионах.

4. Выявить основные факторы, влияющие на формирование структуры исполнительных органов власти субъектов Федерации.

5. Охарактеризовать кадровую политику органов региональной исполнительной власти исследуемых субъектов Федерации и систему подготовки государственных служащих.

Хронологические рамки диссертационного исследования включают в себя период с 1990 по 2000 г. Выбор нижних хронологических границ определяется

началом деятельности региональных органов власти России в соответствии с законами РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР» и принятием на I Съезде народных депутатов РСФСР Декларации о государственной независимости, заложившей основы новой российской государственности. Верхние границы исследования ограничены 2000 г., что связано с завершением, в основном, процесса становления органов исполнительной власти регионов и установлением общефедеральных стандартов их организации.

Территориальные рамки исследования включают в себя территории трех субъектов Федерации: Кемеровской, Новосибирской и Томской областей, имеющих одинаковый статус. Именно органы исполнительной власти краев и областей подвергались неоднократному реформированию в 90-х гг. XX в., сформировав модели, имеющие собственную специфику.

В качестве **методологической основы** при исследовании проблем становления региональной исполнительной власти использовались как общенаучные, так и специальные историографические принципы и методы познания. Используя принцип объективности, автор стремился реконструировать историю становления региональной исполнительной власти на основе всестороннего анализа исторических источников, а применение принципа историзма позволило рассмотреть процесс становления исполнительной власти регионов в 1990–2000 гг. с учётом взаимосвязи и взаимообусловленности событий и явлений с момента их возникновения.

Следуя принципу системности, автор рассматривает органы исполнительной власти субъектов Федерации на каждом этапе их развития как целостную систему, отдельными подсистемами которой являются институт главы администрации, структурные подразделения региональных администраций, гражданские служащие. Использование историко-генетического метода позволило проследить процесс формирования исполнительных органов регионов в процессе их развития, а применение историко-сравнительный метода позволило провести синхронное и поэтапное сопоставление органов исполнительной власти трёх субъектов Федерации. Применение историко-системного метода позволило выявить отдельные компоненты региональных систем власти и специфику её учреждений.

В качестве методологической базы были заимствованы теоретические наработки других общественных дисциплин. Это объясняется тем, что современность исследуется экономистами, социологами, политологами и поэтому для историка, изучающего новейшую историю, необходимо в полной мере учесть их методы и исследовательские результаты, используя междисциплинарный подход.

Центральной теорией, использовавшейся в работе, стала теория модернизации, объясняющая неравномерность развития обществ и цивилизаций в процессе перехода от авторитаризма к демократии. Своеобразие модернизационного процесса в России позволяет прояснить цивилизационный подход, который рассматривает каждое конкретное общество через его социокультурные особенности. Одной из значимых цивилизационных характеристик российского общества является его политическая культура, учёт традиций которой при формировании государственных институтов представляется чрезвычайно важным, тем более при привнесении институтов нового типа, прежде отсутствовавших в системе властных институтов страны.

Применение структурно-функционального анализа и институционального подхода позволило проанализировать природу и принципы организации региональной исполнительной власти, выявить её роль и место в системе органов государственной власти, сферу компетенции и механизмы функционирования. А использование теорий разделения властей и федерализма позволило выделить региональную исполнительную власть из всей системы органов государственной власти и очертить пределы её компетенции.

Комплексный характер целей и задач диссертационного исследования предполагает использование широкой **источниковой базы**. Документальную базу исследования составляют **правовые акты центральных органов власти 1990–2000 гг.** среди которых выделяются **документы советских органов власти (1990–1993 гг.)**. Ключевая роль здесь принадлежит Конституциям СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. с изменениями и дополнениями, Декларации о государственном суверенитете РСФСР, Федеративному договору 1992 г., законам, Постановлениям Съездов народных депутатов, Верховных Советов СССР и РСФСР. Использование общефедеральных актов даёт представление о развитии законодательства, позволяет выявить противоречия между первоначальной концепцией акта и его реализацией.

Важным источником для изучения проблем становления региональной исполнительной власти в России в 1990–1993 гг. явились **исполнительные акты**: указы и распоряжения Президентов СССР и РСФСР (Российской Федерации), постановления и распоряжения Совета Министров СССР и РСФСР, документы их министерств и ведомств. Их использование позволило проследить процесс формирования администраций регионов и политику Президента России при назначении их глав.

С 1994 г. регулирование вопросов организации региональных органов власти на новой конституционной основе получили своё отражение в **документах законодательных органов страны**: Конституции, законах, постановлениях Государственной Думы и Совета Федерации. **Исполнительные акты** этого периода представлены актами Президента Российской Федерации – указами, распоряжениями – и актами Правительства – постановлениями и распоряжениями, являющимися основополагающими для организации и деятельности региональных властных структур. Также в период с 1994 по 2000 г. существенное значение приобретают постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации

Из числа **региональных правовых документов**, составляющих следующую группу источников, можно отметить **акты законодательных органов, изданные в 1990–1993 гг.**: решения Советов народных депутатов Кемеровской, Новосибирской и Томской областей, постановления и распоряжения их Президиумов и малых Советов, которыми формировалась и утверждалась структура исполкомов, оформлялось избрание их председателей и начальников структурных подразделений.

Особое значение для организации и деятельности региональных органов власти приобретают **акты исполнительных органов, изданные в 1990–1993 гг.**: постановления и распоряжения исполкомов (1990–1991 гг.), глав администраций Кемеровской, Новосибирской и Томской областей, документы структурных подразделений администраций (1991–1993 гг.). Их использование позволяет получить информацию о формировании и переименовании структурных подразделений, персональном составе, функциональной и отраслевой компетенции.

Изменение правового статуса региональных органов власти в соответствии с Конституцией 1993 г. стало причиной появления регионального законодательства (уставов, законов), анализ которого позволяет получить информацию об организации

политических систем изучаемых областей. Использование в качестве источника документов исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации (1994–2000 гг.) позволяет исследовать процесс формирования администраций и их кадровый состав.

Следующей группой источников, представляющих интерес, являются **неопубликованные документы, хранящиеся в областных государственных архивах, а также находящиеся в текущем архиве Кемеровской области**, поскольку многие архивные документы, использовавшиеся в работе, вводятся в научный оборот впервые и значительно расширяют документальную базу исследования.

Положение дел в стране, основные направления внутренней и внешней политики государства помогает проследить группа источников, представленная **выступлениями руководителей органов государственной власти Российской Федерации**, в частности Посланиями Президента Федеральному собранию. Прояснить действия органов власти по реформированию осенью 1991 г. исполнительной вертикали, а также уточнить основные направления государственной политики по реформированию политической системы страны позволили выступления Б. Ельцина, Р. Хасбулатова, И. Рыбкина, В. Черномырдина.

Многие представители органов региональной государственной власти – В. Кресс, А. Тулеев, М. Кислюк и др. – издали свои **труды**, в которых содержится важная информация об основных направлениях реформирования политической и экономической системы региона, а также об особенностях политического мышления региональной элиты.

Особый интерес в качестве источника представляет **периодическая печать**. В частности, **центральные газеты**: «Правда», «Российская газета», «Аргументы и факты», «Известия», «Российские вести», «Независимая газета», «Комсомольская правда» и др., на страницах которых находили отклик действия власти по реформированию политической системы, а также публиковались официальные государственные документы, выступления общественных и политических деятелей.

Материалы **региональных газет** – кемеровских: «Кузбасс», «Наша газета», «Кузнецкий край», «Край», «Явь», «Шанс»; новосибирских: «Ведомости Совета народных депутатов», «Вечерний Новосибирск», «Новосибирские новости», «Новая

Сибирь», «Молодость Сибири», «Советская Сибирь», томских: «Красное знамя», «Народная трибуна», «Томская неделя», «Томский вестник», позволили реконструировать политические события, происходившие на территории исследуемых областей. На страницах региональных газет широко представлены документы местных и центральных органов власти, информационные справки, статистика.

На всем протяжении диссертационного исследования автор обращался к **центральным научным и общественно-политическим журналам**, таким как «Политические исследования», «Общественные науки и современность», «Власть», «Регион», «Политический журнал», «Российская Федерация» и др., где печатались материалы дискуссий и обсуждались актуальные вопросы центральной власти и местного самоуправления.

Также в процессе исследования использовались и **журналы, издаваемые на территории исследуемых субъектов Российской Федерации**. К примеру, в журнале «Полихрон», издаваемом в 1991–1994 гг. в Новосибирске публиковались программные документы сибирских отделений политических партий, биографии деятелей государственной власти, аналитические статьи, освещались выборные кампании. Выявить мотивацию принятия решений, касающихся формирования вертикали исполнительной власти позволила **автобиографическая и мемуарная литература**, являющаяся источником личного происхождения, способная восстановить множество фактов, которые не отразились в других источниках.

Важным источником, учитывая развитие информатизации и сети Интернет, становятся **электронные ресурсы локального и удаленного доступа**, специфика которых обуславливается физическим носителем информации.

В целом комплексное использование разносторонних источников позволило в основном решить поставленные задачи исследования.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является первой попыткой комплексного анализа становления региональной исполнительной власти в Сибирском регионе в 1990–2000 гг. Исследователем изучен процесс складывания законодательной базы исполнительной власти регионов в контексте развития российского законодательства, определены основные этапы её развития и выявлены основные факторы, повлиявшие на её формирование.

Восстановлен процесс структурирования региональных органов исполнительной власти в 1990–2000 г., показана динамика развития их структуры. Раскрыты особенности формирования политико-управленческой элиты Кемеровской, Новосибирской и Томской областей и выявлены основные направления подготовки кадров для государственной службы.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения его результатов в научной и образовательной деятельности – для подготовки трудов по истории России и Сибири, учебных пособий по истории Кемеровской, Новосибирской и Томской областей и изданий, посвященных политической истории России. Также выводы и обобщения исследования могут учитываться при подготовке концепции реформирования органов исполнительной власти субъектов Федерации и анализе проблем взаимодействия региональной законодательной и исполнительной ветвей власти.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях автора и были представлены в качестве докладов на 1 региональной, 2 международных и 2 всероссийских научно-практических конференциях. По теме диссертации опубликовано 6 статей, в том числе одна в реферируемом журнале, определенном ВАК.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и использованной литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается научная значимость и актуальность темы исследования, устанавливается степень её разработанности, обозначаются объект и предмет исследования, формулируются его цель и задачи, определяются хронологические и территориальные рамки, источниковая база диссертации, а также характеризуются методологические основания работы, её научная новизна и практическая значимость.

Первая глава «Конституционно-правовые основы функционирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.)»

посвящена анализу нормативно-правовой базы формирования органов региональной исполнительной власти в позднесоветский и постсоветский периоды новейшей истории России. В первом разделе «Формирование нормативно-правовой базы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в контексте общероссийского законодательства в позднесоветский период (1990–1993 гг.)» отмечается, что основой для реформирования системы исполнительной власти в регионах стали политическая реформа и общие процессы демократизации общественной жизни в стране. Исходя из решений XIX партийной конференции, было решено перераспределить функции между советскими и партийными органами, реализуя принцип «полновластия Советов» и ввести местное самоуправление как альтернативу ведения дел «сверху». С этой целью было ликвидировано двойное подчинение исполкомов и принят Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в СССР», определяющий права Советов народных депутатов по отношению к исполкомам.

Но непосредственная реализация принципа «полновластия» Советов стала причиной острых столкновений между Советами и исполкомами по поводу разделения их полномочий. Нарастающий кризис управления показал необходимость принятия Закона, упорядочивающего организацию местных органов власти, и обусловил возникновение дискуссии по этому вопросу, в ходе которой обозначились две основные точки зрения: или сохранение законодательно обеспеченного принципа полновластия Советов, или существенная модернизация исполнительной власти по западноевропейскому типу с введением принципа разделения властей и выборности первого руководителя исполнительного органа на всех уровнях управления.

В итоге, осенью 1990 г. было восстановлено двойное подчинение органов исполнительной власти, а с весны 1991 г. в политическую систему республики был введен институт Президентства и определены основные параметры вертикали исполнительной власти, основанной на единоначалии, а также перераспределены полномочия между Советами и администрациями. Но несмотря на достигнутое согласие по поводу формирования исполнительной власти на уровне местного самоуправления, найти компромисс относительно организации исполнительной власти регионов достичь так и не удалось. Поэтому введение в августе 1991 г. назначаемого Президентом главы администрации как правопреемника

соответствующего исполкома рассматривалось как чрезвычайная мера. Осенью 1991 г. на основе Указов Президента формируется вертикаль исполнительной власти: Президент назначает глав администраций краев и областей и своих представителей в регионах. Но за Советами сохраняется контроль за кадровым составом и деятельностью администраций. Сложившаяся система региональной власти получает свое закрепление в Законе от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном совете и краевой, областной администрации».

По мере осуществления радикальных экономических реформ обостряются отношения между Президентом и Верховным Советом, в том числе и в отношении контроля за исполнительной вертикалью, важной частью которой становятся региональные администрации. На фоне невозможности найти компромисс между ветвями власти по поводу концептуальных основ российской государственности в результате октябрьского политического кризиса и роспуска Советов Президент на основе указа № 1400 ликвидировал советскую систему управления и взял под свой контроль формирование российской государственности, основанной на принципе разделения властей и федерализме. Принятая 12 декабря 1993 г. новая российская Конституция оформила сложившуюся систему власти во главе с Президентом.

Второй раздел «Правовые основы становления региональной исполнительной власти в условиях кардинальной политической реформы в Российской Федерации (1994–2000 гг.)» посвящен исследованию правовых основ функционирования исполнительной власти субъектов Федерации на основе положений Конституции 1993 г. Основным содержанием этого этапа стало законодательное обеспечение выборов глав администраций регионов, а также разработка и принятие Закона «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

В условиях упорядочения политической системы Закон стал объектом противоборства властных федеральных и региональных властных структур, политических партий, элитных групп. Основными пунктами, вызывавшими противоречия, стали порядок назначения и выборов губернаторов, а также формирование системы сдержек и противовесов между ветвями власти в регионах. Федеральный центр настаивал на сохранении в субъектах Федерации властной модели, характерной для центральных органов, тогда как региональные Парламенты

стремились закрепить за собой право принимать деятельное участие в формировании исполнительной власти. При этом важным правовым регулятором организации региональной власти стали Определения и Решения Конституционного суда.

После выборов глав администраций регионов в 1995–1996 гг. центр обсуждения основных положений Закона об общих принципах организации региональной власти смещается в Федеральное собрание, где верхняя палата, Совет Федерации, была сформирована из глав законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации. В условиях интенсивной «губернизации» и складывания региональных политических систем главы регионов не были заинтересованы в изменении уже сложившегося в регионах баланса властей и ограничения своих полномочий. Поэтому соответствующий закон был принят Государственной думой Российской Федерации 2/3 голосов и подписан Президентом Б. Ельциным лишь в октябре 1999 г. перед своей отставкой и без одобрения Совета Федерации. Несмотря на очевидные недостатки, впервые в новейшей российской истории в Законе были сформулированы общенациональные стандарты организации исполнительной власти в регионах.

Вторая глава «Становление исполнительной власти в Западно-Сибирском регионе в условиях преобразования политической системы Российской Федерации (1990–2000 гг.)» представляет собой анализ структурирования исполнительных органов регионов. В **первом разделе** «Реформирование органов исполнительной власти субъектов Федерации в позднесоветский период (1990–1993 гг.)» рассматривается процесс формирования структур администраций Кемеровской, Новосибирской и Томской областей в контексте реализации принципа «полновластия Советов». С началом деятельности Советов двадцать первого созыва весной 1990 г. свое воплощение получила реформа местных органов власти и Советы полностью взяли под свой контроль формирование исполнительных комитетов. В Новосибирской области исполком был сформирован традиционно, по представлению обкома КПСС, и его структура была утверждена облсоветом. В противовес Новосибирску, структуры облисполкомов в Томске и Кемерове не были утверждены на первых сессиях Советов. Демократические оппозиции настояли на необходимости модернизации исполнительных органов в целях подготовки к проведению экономических реформ, и решение этих вопросов было отложено до выработки оптимального варианта организации исполнительных органов областей.

В Кемеровской области разработка такого варианта и утверждение структуры облисполкома 18 октября 1990 г. была связана с подготовкой осенью 1990 г. к введению свободной экономической зоны (СЭЗ) на территории области. Облисполком был сформирован на функциональной основе с развитым финансово-экономическим блоком, но одновременно областной представительный орган взял на себя руководство его деятельностью, возложив на облисполком лишь хозяйственные функции.

Осенью 1990 г. в период подготовки к проведению экономических реформ в целях усиления контроля за исполнительной властью в Новосибирской и Кемеровской областях была существенно усилена роль Президиумов, которые наделялись не только организационными но и управленческими функциями. В итоге это привело к объединению должностей председателей облсоветов и облисполкомов, которые были наделены наряду с Президиумами властными полномочиями, в том числе и руководством исполнительной властью. Наиболее последовательно этот процесс осуществлялся в Кемеровской области, где зимой 1991 г. происходит сращивание аппаратов облсовета и облисполкома. Иной вариант организации исполнительной власти реализовывался в Томской области. Здесь вследствие отказа депутатского корпуса по настоянию группы «Демократический Томск» наделить властными полномочиями Президиум и председателя облсовета основные управленческие полномочия были переданы облисполкому и его председателю О.Э. Кушелевскому.

Дальнейшее реформирование региональной исполнительной власти на основе единоначалия ускорили события 19–21 августа 1991 г. в Москве, связанные с образованием ГКЧП и попытками введения в стране чрезвычайного положения. Для сохранения управляемости республикой было принято решение об укреплении российской вертикали исполнительной власти через введение единоначалия и назначение глав администраций указами Президента РСФСР. Первым из назначенных в соответствии с Указом Президента от 27 августа 1991 г. стал глава администрации Кемеровской области М.Б. Кислюк, у которого возникли серьезные разногласия с облсоветом по поводу легитимности своего назначения и контроля за осуществлением приватизации на территории региона. Следуя определенным главой администрации приоритетам, структура администрации, утвержденная 29 октября

1991 г., была нацелена на осуществление экономических реформ. Центральным звеном администрации, как и прежде, продолжал оставаться экономический блок, который был переподчинен первому заместителю главы администрации.

В Томской и Новосибирской областях структуры администраций также начали формироваться после назначения главой администрации Томской области 20 октября 1991 г. В.М. Кресса, а в Новосибирской области 26 ноября 1991 г. – В.П. Мухи. В целях подготовки исполнительных органов к проведению экономической реформы, в основу их формирования была положена структура Правительства России. В целом организационный пик структурирования исполнительной власти регионов пришелся на осень 1991 – февраль 1992 г., ведущая роль при формировании администраций отводилась социально-экономическому блоку и внешнеэкономической деятельности. Особое место в структуре аппаратов администраций заняли структурные подразделения, ответственные за исполнение актов Президента, Правительства и самих глав администраций – Контрольные управления. Существенное влияние на деятельность исполнительных органов оказывали совещательные и консультативные органы – Экономические советы, Советы глав территорий, промышленников и сельхозпроизводителей и др., выполняющие в условиях радикальной экономической реформы координационные функции. В Томской области структура администрации были утверждены 13 февраля 1992 г., а в Новосибирской области – 22 апреля 1992 г. Одновременно со складыванием структуры администраций шёл процесс упорядочения их деятельности: определялись продолжительность рабочего дня, утверждались регламенты и правила издания актов глав администраций.

С очередной реформой Правительства, предпринятой Президентом осенью 1992 г., структуры администраций претерпевают изменения. Наиболее существенным изменениям подвергается структура Томской и Кемеровской администраций, определяющим направлением реформирования которых стало усиление социального блока и структурных подразделений, руководящих научно-образовательным комплексом и молодежной политикой. В отличие от Томска и Кемерова, в структуре администрации Новосибирской области изменение претерпел преимущественно аппарат её главы. При этом во всех трех администрациях прослеживается тенденция формирования в качестве основных структурных подразделений комитетов, осуществляющих межотраслевое управление.

Во **втором разделе** «Формирование исполнительной власти субъектов Российской Федерации на новой конституционной основе в 1994–2000 гг.» характеризуется процесс структурирования региональных администраций в условиях становления Кемеровской, Новосибирской и Томской областей как субъектов Федерации. Отмечается, что урегулирование конфликта между федеральными ветвями власти позволило регионам сосредоточиться на решении первоочередных политических и экономических задач, в том числе и на подготовке структур администраций, соответствующих их новым функциям.

В Томской области исходя из рекомендаций Правительства в составе администрации, утвержденной 31 января 1994 г., основной структурной единицей стал комитет, а в Новосибирской и Кемеровской областях в этот период начался процесс объединения управлений, комитетов и отделов в департаменты, которые возглавлялись заместителями глав администраций.

Стабилизация обстановки в стране способствовала упорядочению политических систем регионов и определению места исполнительной власти в системе управления ими, которые должны были быть закреплены в Уставах. Первым, в июле 1995 г., Устав был принят в Томской области и на его основе областным Законом от 2 февраля 1996 г. была утверждена схема управления областью, которая устанавливала перечень областных органов управления. На его основании 13 февраля 1996 г. была утверждена структура администрации, в которой, по примеру Кемеровской и Новосибирской областей, были созданы восемь департаментов, в том числе и реализующие политические функции главы администрации.

В Кемеровской и Новосибирской областях вследствие противоборства элитных групп регионов вплотную к подготовке Уставов удалось приступить только весной 1995 г., поэтому до выборов главы администрации он так и не был принят. Но тем не менее, структура администрации была утверждена 27 июня 1995 г. и закрепила, по образцу структуры управления регионами в 1989–1990 гг., образование в качестве координирующего органа ГлавПЭУ, которому подчинялись семь департаментов, объединяющих смежные по профилю структурные подразделения.

После прошедших в Новосибирской и Томской областях в декабре 1995 г. выборов глав администраций, победу на которых одержали В. Муха (Новосибирск) и В. Кресс (Томск), они утвердились в качестве центральных фигур политического

пространства регионов. В Новосибирской области на первый план выдвинулась проблема разработки Устава, который был принят в марте 1996 г. областным законодательным органом и подписан 11 апреля 1996 г. главой администрации. А в Кемеровской области первый Устав был только в июне 1997 г. и стал результатом компромисса между законодательной и исполнительной ветвями власти. После его обнародования М. Кислюк был отправлен Президентом в отставку и главой администрации был назначен А. Тулеев, который на состоявшихся в октябре 1997 г. выборах одержал убедительную победу.

Таким образом, в Новосибирской, Томской и в Кемеровской областях в 1994–1997 гг. выстраивание вертикали власти в регионах, а также решение важнейших социально-экономических проблем приводит к образованию в структурах администраций наряду с комитетами и управлениями департаментов, которые как органы исполнительной власти осуществляют регулирование крупной сферы деятельности и решают проблемы, отличающиеся высокой комплексностью и степенью охвата общеобластных и отраслевых связей. Поэтому во всех трех областях в переходный период начинает формироваться блоковая структура администраций, возглавляемая заместителями глав администраций. А основным направлением совершенствования их структур стало развитие политических функций главы администрации.

После избрания В. Мухи главой администрации Новосибирской области им было принято решение о расформировании громоздких и «нежизнеспособных» департаментов и создании на их основе управлений как функционально-отраслевых органов, выполняющих более специализированные функции, что должно было повысить оперативность принятия решений и сократить штатную численность администрации. Поэтому в утвержденной 24 марта 1997 г. структуре администрации её костяк составили 14 управлений, сформированных на основе департаментов и 15 комитетов. При этом заместители главы администрации наделялись правом напрямую руководить подотчетными им структурными подразделениями.

Наряду с Новосибирской, в Кемеровской области структура администрации также была подвергнута реорганизации. А. Тулеевым была поставлена задача централизовать управление регионом путём четкого выстраивания структурных подразделений по вертикали, объединяя их в отраслевые блоки, подотчётные

заместителям главы администрации. Структура администрации была утверждена 30 января 1998 г. и её основу составили 15 департаментов и 16 управлений. Также стабилизация политических систем регионов позволила в 1997–1998 гг. большое внимание уделить повышению исполнительской дисциплины и персональной ответственности должностных лиц.

После проведения президентской и губернаторских выборных кампаний федеральным центром перед исполнительной властью субъектов Федерации были поставлены задачи разработки программ социально-экономического развития на ближайшую перспективу. Новые подходы к управлению регионами потребовали изменения управленческих систем регионов. В Новосибирской области реорганизация структуры администрации была осуществлена 25 августа 1998 г., а в Томской – 17 сентября 1998 г. Основные преобразования администраций затронули блоки структурных подразделений, связанных с промышленностью, научно-технической сферой, развитием предпринимательства, деятельность которых курировали заместители главы администрации.

К концу 1990-х гг. главы региональной исполнительной власти, набрав политический вес, смогли превратить свои регионы в самостоятельные политические субъекты. Пытаясь утвердиться в качестве местных лидеров, главы исполнительной власти предпринимают попытки разделить политические и экономические функции администраций, воспроизводя на региональном уровне президентскую властную модель. При этом ответственность за экономическую политику полностью перекладывалась на Правительство, формировавшееся из заместителей губернаторов и начальников структурных подразделений. Наиболее ярко эта тенденция прослеживается в Томской области, где в ноябре 1999 г. главой администрации были приняты решения об очередном усовершенствовании структуры администрации и формировании областного правительства, обеспечивающего оперативно-хозяйственную деятельность. При этом прерогативой губернатора являлась разработка стратегических задач и определение перспектив развития области.

Стремление к оформлению структуры администраций как управленческого органа государственного образования, субъекта Федерации, отчётливо проявляется в 1998–1999 гг. и в Кемеровской области, где губернатору А. Тулееву пришлось одновременно решать две взаимосвязанные задачи: обеспечивать социально-

экономическую стабилизацию и формировать устойчивую, основанную на жесткой исполнительной дисциплине систему управления регионом. 29 ноября 1999 г. А. Тулеев утвердил структуру администрации, политический блок которой возглавил сам губернатор, а деятельность экономического блока курировал его первый заместитель.

В **третьей главе** «Кадровое обеспечение органов исполнительной власти в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях в 1990–2000 гг.» рассматривается процесс формирования политической элиты в регионе и анализируется процесс организации подготовки кадров исполнительной власти. **Первый раздел** «Формирование политико-управленческой элиты в системе органов региональной исполнительной власти» посвящен анализу процесса трансформации номенклатурной системы назначения политико-управленческих кадров регионов в плебисцитарные процедурные механизмы – всенародные выборы глав региональных администраций. Так, в 1989–1990 гг. инициатором изменения номенклатурной системы подбора и расстановки кадров и введения новой избирательной системы стала КПСС, которая, пытаясь сохранить контроль за деятельностью Советов, рассчитывала привлечь к управлению новые кадры и оживить деятельность органов власти и управления. Но как показывает анализ выборных кампаний 1990 г., выборы привели к появлению во власти оппозиции с её ориентацией на западно-европейские демократические ценности и способствовали перемещению центра принятия управленческих решений из обкомов и крайкомов КПСС в Советы, которым были переданы основные функции контроля за кадровым обеспечением исполкомов. На их сессиях председателями облисполкомов были избраны: в Кемеровской области – М.И. Найдов, а в Новосибирской и Томской областях прежние руководители – В.А. Боков и Р.А. Попадейкин. Но несмотря на попытки существенно обновить кадровый состав облисполкомов, основной их костяк составляли прежние руководители и представители номенклатуры более низших рангов, чем их предшественники. Предпринимавшиеся попытки закрепиться в исполнительных органах власти демократов, как это было, например, в Томской области, где осенью 1990 г. облисполком возглавил О.Э. Кушелевский, закончились неудачей. Не имея прочных связей с местной элитой, они были вынуждены сойти с политической арены.

В августе 1991 г. формирование местных администраций на основе единоначалия и передача полномочий по их структурированию переходит к назначенным Президентом главам администраций, которые формируют свои команды самостоятельно. В Томской области главой администрации назначается В.М. Кресс, в Новосибирской области – И. Индинок, в Кемеровской – М. Кислюк. Но стоит отметить, что существенного обновления кадров региональной исполнительной власти в 1991–1993 гг. также не произошло. Костяк администраций составляли руководители «горбачевской кадровой волны», получившие некоторый опыт работы в новых условиях. После известного указа № 1400 Президент полностью переподчиняет себе вертикаль исполнительной власти, в том числе и функции назначения и освобождения от должности губернаторов, которые он осуществлял по представлению главы Правительства. В ряду губернаторов, поддержавших действий Верховного Совета и отстраненных Президентом от власти, был и Новосибирский глава В.В. Муха, вместо которого был назначен И. Индинок, представитель «городской» элитной группы.

Легитимацию статуса глав исполнительной власти обеспечили выборы главы администраций регионов 1995–1997 гг. В Томской области победу одержал В. Кресс, которого, учитывая стабильность развития института главы администрации, местная элита в целом поддержала, а в Новосибирской и Кемеровской областях политические процессы сдерживались существующими конфликтами внутри самой элиты. Закономерно, что здесь произошла смена глав администраций. Губернатором Новосибирской области стал В. Муха, представитель «областной» группы, а в Кемеровской области – А. Тулеев. В целом, выборы способствовали консолидации региональной элиты вокруг фигуры губернатора, а основу «команд» глав администраций составили выходцы из второго и третьего эшелонов номенклатуры.

Вторая выборная кампания 1999–2000 гг., в условиях усиления власти губернаторов, продемонстрировала развитие самого выборного процесса, в котором для воздействия на избирателя использовались различные ресурсы: предвыборные программы, поддержка и лояльность центра и местных хозяйственных, экономических, научно-образовательных элит. Губернаторские выборы показали, что избиратель на них ориентировался в первую очередь на личностные характеристики кандидатов: известность и популярность, деловые и профессиональные качества,

наличие связей с центром. В Новосибирской области с победой на выборах В. Толоконского, представителя «городской элиты», процесс объединения элитных групп к концу его первого срока губернаторства также был завершён.

Итоги губернаторских выборов подтвердили, что власть на местах постепенно сосредоточивается в руках политиков, значительная часть которых являлась выходцами из более динамичной, чем прежняя, номенклатуры «горбачевской волны», которая к 2000 г. укрепила свои позиции, что в известной степени обусловило высокую степень преемственности политико-управленческих структур в рассматриваемый период.

Во **втором разделе** «Организация подготовки кадров для государственной службы» характеризуется сложившаяся в 1990–2000 гг. система обучения, переподготовки и повышения квалификации кадров. Новое содержание профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих предопределили формирование иной системы профессионального обучения кадров. Система обучения была деидеологизирована, и в учебные учреждения вводилась специальность «государственное и муниципальное управление». Но тем не менее, анализ сложившихся систем профессионального обучения показывает, что ведущее положение в подготовке управленческих кадров занимала система дополнительных образовательных программ, а также курсов повышения квалификации, внедряемая для основной массы государственных служащих. Активно велась и переподготовка кадров.

В новых условиях в целом сохранялись основные направления профессиональной подготовки: получение высшего профессионального образования, переподготовка уже имеющих кадров и повышение квалификации. При этом получение высшего профессионального (управленческого) образования становится прерогативой преимущественно специальных государственных учебных заведений.

Одной из особенностей 1990-х гг. стало усиление регионализации системы обучения, проявившееся, в первую очередь, в наделении субъектов Российской Федерации правом выбора собственной образовательной стратегии и создании программ профессионального образования в соответствии с потребностями региона. Вместе с тем, реформа системы профессиональной подготовки управленческих кадров велась медленно и противоречиво. Реформирование государственной службы

было возможно лишь в условиях изменения самого механизма функционирования органов государственной власти и выработки концептуальных подходов, определяющих фундаментальные вопросы организации государственной службы, чего в исследуемый период в полной мере сделано не было.

В **заключении** подводятся итоги и обобщаются результаты диссертационной работы. Отмечается, что в позднесоветский период органы исполнительной власти действовали на основе Конституции РСФСР 1978 г., определяющей в качестве политической основы республики деятельность единой системы органов государственной власти – Советов народных депутатов. Привнесение в политическую систему принципа разделения властей, института Президентства и организация системы органов исполнительной власти, основанной на единоначалии, стали причинами противостояния между двумя ветвями власти, закончившегося ликвидацией вертикали представительных органов власти. В 1994–2000 гг. принцип разделения властей становится ведущим в организации региональной власти. При этом существенным препятствием на пути концептуального осмысления вопросов реформирования организации и деятельности органов региональной исполнительной власти стало отсутствие стратегического плана развития российской государственности. Продолжавшиеся на всем протяжении изучаемого периода политические дискуссии относительно объема полномочий глав администраций не привели к согласию, что и отразилось в законодательных актах 1990–2000 гг., где прослеживается тенденция совмещения положений двух принципов устройства власти: принципа полновластия Советов и разделения властей. Существенное влияние на становление региональной исполнительной власти оказывало и развитие в России федерализма, важным этапом которого стал Федеративный договор, заключенный в марте 1992 г., и новая российская Конституция 1993 г.

В целом, процесс формирования структуры администраций краёв и областей в 1990–2000 гг. осуществлялся в несколько этапов. Первый этап – 1990–1993 гг., был связан с попытками адаптации принципов полновластия Советов и разделения властей к региональной системе власти и перераспределением полномочий между центром и регионами. В 1994–2000 гг., со стабилизацией политической системы России, формирование структуры администраций осуществлялось на новой конституционной основе.

В условиях реформ в российском обществе особое значение приобрела проблема изменения процесса выработки политической и управленческой стратегий в субъектах Федерации, которую осуществляют региональные элиты. В 1990–2000 гг. после ликвидации номенклатурной системы подбора и расстановки кадров происходит процесс замены назначений глав исполнительной власти регионов всенародными выборами, ставшими важной вехой легитимации региональных элит. Но, как свидетельствует анализ высшего кадрового состава региональной исполнительной власти, реформа политической системы в 1990–2000 гг. не привела к радикальной смене административно-управленческой элиты регионов, произошел лишь естественный ход её обновления – на смену первому эшелону номенклатуры пришел второй и третий: заместители руководителей советских и партийных органов, работники городского и районного уровней власти.

На основе проведенного анализа можно утверждать, что, в целом, к 2000 г. в регионах произошло становление исполнительной власти как института, обеспечивающего управление государственными делами. Основным властным институтом, пришедшим в 1991 г. на смену советской системе территориального управления, стал институт глав администраций субъектов Российской Федерации. Вместо всевластия Советов, концентрировавших полномочия представительных и административно-распорядительных ветвей власти, появился административный орган – администрация, обладающая законодательно определенными функциями и составляющая наряду с федеральными исполнительными органами единую властную вертикаль.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Публикации в рецензируемых журналах, определенных ВАК:

1. Широко, Т.И. Региональные аспекты становления исполнительной власти в Российской Федерации в 1990–1991 гг. (на примере Томской области) [Текст] / Т.И. Широко // Омский научный вестник. – 2006. – № 8 (45). – С. 45–48 (0,6 п.л.).

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

1. Ширко Т.И. Проблемы нормативно-правового регулирования структуры и деятельности региональной исполнительной власти в Российской Федерации (1990–1993 годы) [Текст] / Т.И. Ширко // История Сибири, 1583–2006. Проблемы и перспективы: сб. материалов регион. молодеж. науч. конф / Рос. акад. наук, Сиб. отд-ние, Ин-т истории; [редкол.: А.К. Кириллов (отв. ред.), М.Ю. Паско, В.М. Рыков]. – Новосибирск: Сова, 2006. – С. 247–255 (0,5 п.л.).

2. Ширко Т.И. Исполнительная власть субъектов Российской Федерации в 1994–1995 гг.: опыт структурирования (на материалах Новосибирской и Томской областей) [Текст] // Историк и его эпоха: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти профессора В.А. Данилова (24–25 апреля 2007, Тюмень) / Ред. колл.: С.В. Кондратьев (отв. ред.) и др. – Тюмень: Типография «Печатник», 2007. – С. 343–345 (0,2 п.л.).

3. Ширко Т.И. Становление исполнительной власти в России (1990–1991 гг.) [Текст] / Т.И. Ширко // VI Междунар. науч.-техн. конференция «Динамика систем, механизмов и машин», посвящ. 65-летию Омского государственного технического университета; секция «Актуальные проблемы истории»: Материалы Междунар. науч. конф. – Омск: Полиграфический центр КАН, 2007. – С. 152–159 (0,3 п.л.).

4. Ширко Т.И. Территориальный хозрасчёт: к новой модели региональной исполнительной власти в России (1989–1991 гг.) [Текст] / Т.И. Ширко // Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность: Материалы II Всерос. науч.-практ. конф. – Елабуга: Изд-во ЕГПУ, 2010. – С. 145–150 (0,3 п.л.).

5. Ширко, Т.И. Формирование института губернатора в Российской Федерации в 1994–2000 гг. (на материалах Западной Сибири) // Наука и современность – 2010: сборник материалов Междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х частях. Часть 1 / под. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. – 110-115 (0, 5 п.л.).