

Ширко Татьяна Ивановна

**ОТ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ К ГУБЕРНАТОРАМ: ЭВОЛЮЦИЯ СТАТУСА ГЛАВЫ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КРАЯ, ОБЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-1999 ГГ.**

Рассматривается проблема становления и развития организационно-правовой формы института главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – краев и областей – в 1990-1999 гг. Раскрывается содержание основных этапов формирования правового статуса глав администраций регионов. Выявляются основные факторы, ставшие причиной изменения статусных позиций глав исполнительной власти краев и областей в системе государственной власти и управления в позднесоветский и постсоветский периоды российской истории.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/10-2/55.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 10 (36): в 2-х ч. Ч. II. С. 210-213. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/10-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

GNOSEOLOGICAL GROUNDS OF V. ROZANOV'S THINKING STYLE

Frolov Aleksei Aleksandrovich
St. Petersburg State University
aff-dos@yandex.ru

The article reveals the content of the notion "thinking style". This term, which appeared in the philosophy of science, is for the first time applied to V. V. Rozanov's creativity, whose works revealed the crisis of science and culture on the whole. In order to determine Rozanov's thinking style and theoretical grounds, the author compares his recent works with the first book "On Understanding", in which his gnoseological system was expressed. This book is associated with subsequent creative works by Rozanov's internal position in relation to the possibility of cognition and the articulation of the known expressed in it, and also consolidates the conception of personal knowledge.

Key words and phrases: thinking style; literary style; V. V. Rozanov's philosophy; orientation of perception; gnoseology; expediency.

УДК 94:353.2(571.1)

Исторические науки и археология

Рассматривается проблема становления и развития организационно-правовой формы института главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – краев и областей – в 1990-1999 гг. Раскрывается содержание основных этапов формирования правового статуса глав администраций регионов. Выявляются основные факторы, ставшие причиной изменения статусных позиций глав исполнительной власти краев и областей в системе государственной власти и управления в позднесоветский и постсоветский периоды российской истории.

Ключевые слова и фразы: органы государственной власти; государственное управление; исполнительная власть; губернатор; глава администрации.

Ширко Татьяна Ивановна, к.и.н.

Национальный исследовательский Томский политехнический университет
strelk-s@mail.ru

ОТ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ К ГУБЕРНАТОРАМ: ЭВОЛЮЦИЯ СТАТУСА ГЛАВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КРАЯ, ОБЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-1999 ГГ.®

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-11-70001.

В советский период руководство краями и областями в РСФСР осуществлялось на основе чрезвычайно централизованной системы управления. Все властные функции на местах, несмотря на основополагающий принцип советской государственности – «полновластие Советов», реализовывали исполнительные комитеты – органы государственного управления и комитеты КПСС, являвшиеся местными идеологическими центрами. С началом перестроечных реформ в 1985 г. перед руководством СССР была поставлена задача осуществления общей политической реформы, обновления системы Советов и повышения их роли в системе управления страной путем перераспределения властных полномочий между Советами, исполнительными комитетами и партийными органами, между центром и регионами, модернизации избирательной системы [1, с. 16].

К началу реализации политической реформы в РСФСР в марте-апреле 1990 г. была законодательно понижена роль партийных органов в управлении регионами и ликвидирована действующая через принцип двойного подчинения вертикаль исполнительной власти в стране. Функции государственного управления на местах в полном объеме были переданы Советам народных депутатов. Однако непосредственный опыт деятельности новой системы управления весной-летом 1990 г. показал ее неэффективность в силу специфики организации Советов на непостоянной основе. К осени 1990 г. в связи с подготовкой экономической реформы вновь актуальным стал вопрос о реформировании органов исполнительной власти. В сентябре 1990 г. члены депутатской фракции «Демократическая Россия» в парламенте РСФСР, настаивающие на модернизации России по западноевропейскому типу, предложили сформировать исполнительную власть на всех уровнях управления единообразно, на основе принципа разделения властей [9, с. 5].

Предложенная концепция организации исполнительной власти в январе-феврале 1991 г. обсуждалась в постоянных комитетах Верховного Совета РСФСР. В феврале 1991 г., наряду с подготовкой закона о введении поста Президента РСФСР как высшего должностного лица и главы исполнительной власти, началась разработка законопроектов «О местном самоуправлении» и «Об управлении краем, областью», определяющих новую модель исполнительной власти на местах. В законопроектах было предусмотрено введение вместо коллегиального исполкома должности главы администрации как руководителя органа исполнительной власти – администрации. Но если в законе о местном самоуправлении была предусмотрена концепция всенародно избираемого главы администрации, то положения законопроекта «Об управлении краем, областью» закрепляли процедуру его назначения Президентом РСФСР по согласованию с Советом народных депутатов [11, с. 254].

Выбор варианта формирования института глав администраций краев и областей путем назначения Президентом напрямую был связан с нерешенностью вопроса о федеративном устройстве республики. Управленческий уровень краев и областей был признан одним из важнейших, но при этом, в отличие от республик в составе РСФСР, федеративный статус региональных образований не был четко определен. Поэтому вопрос о том, кто будет контролировать деятельность исполнительной власти в краях и областях – система Советов, исходя из принципа полновластия Советов, или Президент как глава исполнительной власти, действующий в рамках разделения властей, был принципиальным для разработки стратегии развития российской государственности.

В июне 1991 г. в качестве эксперимента одновременно с выборами Президента РСФСР в Москве, Ленинграде и Северодвинске Архангельской области состоялись прямые выборы глав администраций данных городов. Учитывая опыт этих выборов, в июле 1991 г. был принят закон «О местном самоуправлении», закрепивший модель выборного главы администрации, а работа над законом «Об управлении краем, областью» продолжала сдерживаться в связи с нерешенностью вопроса о прямых выборах глав исполнительной власти в краях и областях. Однако в итоге в августе 1991 г. в чрезвычайных условиях было принято решение о проведении ускоренной реформы исполнительной власти и введении в действие разработанной модели исполнительной власти. Актами Верховного Совета РСФСР в краях и областях был введен пост главы администрации, назначаемого Президентом [3].

Во исполнение принятых решений был принят ряд законодательных актов и указов Президента, обеспечивающих реализацию избранной модели исполнительной власти. Главы исполнительной власти краев и областей становились важным звеном формирующейся в рамках принципа разделения властей вертикали исполнительной власти, призванной обеспечить осуществление предстоящих радикальных экономических реформ. Однако Верховный Совет, учитывая значимость для советской системы управления представительных органов власти и утверждая свое право контроля за назначением глав администраций краев и областей, настоял на согласовании кандидатуры кандидата на пост главы администрации с соответствующим Советом народных депутатов [7]. Несмотря на введение поста главы администрации и формирование единой вертикали исполнительной власти в стране, правовой статус глав администраций оставался неизменным. В документах закреплялось, что глава администрации находится вне рамок разделения властей и осуществляет только исполнительно-распорядительные функции государственного управления [4].

В итоге Президент и Верховный Совет нашли компромиссное решение. В Законе РСФСР от 5 марта 1992 г. «Об областном, краевом Совете и областной, краевой администрации» принципы полновластия Советов и разделения властей были закреплены в качестве основы организации власти на местах. Администрация была объявлена исполнительным органом государственной власти и одновременно органом государственного управления, а глава администрации наделялся статусом руководителя администрации [5]. Статус главы администрации как главы исполнительной власти подтвердил и Федеративный договор, заключенный 31 марта 1992 г., частью которого стал договор между центром и краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, разграничивающий предметы ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Однако, несмотря на практику назначений глав администраций Президентом по согласованию с Верховным Советом, на фоне процессов консолидации местной элиты и противостояния федеральной законодательной и исполнительной ветвей власти в сфере контроля деятельности Правительства их значение и роль как руководителей регионов в 1992-1993 гг. продолжали возрастать, что неизбежно привело к ослаблению централизации власти и усилению регионализации страны. В этих условиях «политика компромиссов» по отношению к краям и областям стала невозможной, и сложившуюся политическую конъюнктуру использовали в своих целях как Президент, так и Верховный Совет, обеспечивая себе политическую поддержку субъектов Федерации. Да и сами региональные власти извлекали для себя пользу из сложившейся конфликтной ситуации между ветвями федеральной власти, добиваясь налоговых льгот и субсидий, которые раздавали как Президент, так и Верховный Совет. Для отстаивания своих интересов перед федеральной властью 17 ноября 1992 г. был образован Союз губернаторов, в который вошло большинство руководителей краев, областей и автономных образований России. Объединяясь и выступая как организованная сила, главы администраций краев и областей существенно укрепили свой авторитет как института государственной власти и подчеркнули свою значимость в политической системе страны.

В итоге возросшая роль главы исполнительной власти российского региона была зафиксирована в Указе Президента России от 23 августа 1993 г., которым главы региональной исполнительной власти объявлялись должностными лицами в единой системе исполнительной власти [2]. А в период сентябрьского политического кризиса, которым закончилась острая фаза противостояния Президента и Верховного Совета, другим своим указом от 22 октября 1993 г. Президент объявил главу администрации края и области высшим должностным лицом. Указ также подтвердил равнозначность статусов «глава администрации» и «глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации» [8]. Новая российская Конституция 1993 г. окончательно закрепила параметры новой политической системы, основанной на принципах разделения властей. Отныне государственную власть в субъектах Российской Федерации должны были осуществлять образуемые ими органы государственной власти.

Основной закон, объявив одним из важнейших механизмов взаимодействия центра и регионов разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и не закрепил основные политические параметры региональных органов власти, лишь обозначив, что система региональных органов государственной власти определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной

власти регионов. Таким образом, при усилении исполнительной властной вертикали в стране увеличивались и их властные полномочия, но при этом проблема статуса и формирования института глав администраций краев и областей и после принятия Конституции продолжала оставаться нерешенной.

Уравнивание статусов всех субъектов Федерации способствовало активному политическому строительству в краях и областях и стимулировало разработку собственного законодательства, закрепляющего порядок формирования государственной власти региона, а также место и роль главы администрации в политической системе региона. К 1995 г. набрав солидный политический вес и сформировав управленческие команды, главы администраций потребовали от федеральных властей подтверждения своего статуса глав регионов посредством всенародных выборов. Именно через избирательные кампании в 1995-1997 гг. происходит легитимация глав исполнительной власти. Стоит отметить, что избирательные кампании проходили в условиях отсутствия федерального законодательства, регламентирующего правовой статус глав администраций. Закон, призванный урегулировать вопросы организации властных структур на региональном уровне, застрял в многочисленных согласованиях, и его положения в очередной раз стали предметом политического торга, на этот раз между Президентом и верхней палатой российского парламента – Советом Федерации, куда по должностному принципу вошли главы исполнительной власти регионов. Совет Федерации в это время становится важнейшим плацдармом лоббирования региональных интересов в высших звеньях власти.

После прямых выборов неформальные статусные позиции главы исполнительной власти региона становятся устойчивыми. Выборы превращают губернатора в публичную фигуру, зависящую от электората, что придает главам администраций политический вес. Многие из них после выборов предпочли называться губернаторами, что являлось более статусным наименованием главы региона. В этот период в регионах активно начинает развиваться процесс губернизации, связанный с формированием устойчивых политических режимов. В этих условиях в краях и областях участились случаи сознательного игнорирования федерального законодательства и переподчинения территориальных федеральных властных структур местным властям. Поэтому для центрального руководства вновь актуализировались проблемы, связанные с контролем деятельности глав исполнительной власти регионов, что свидетельствовало о нерешенности проблемы государственного строительства в стране. Российским истеблишментом в лице главы Правительства Российской Федерации Е. М. Примакова 24 февраля 1999 г. была озвучена идея о контроле деятельности глав администраций путем восстановления вертикали власти и назначения их Президентом [10, с. 2]. Однако идея назначения глав администраций на тот момент не получила своего воплощения. Президент России Б. Н. Ельцин в преддверии окончания своего последнего срока президентства не стал дестабилизировать отношения с губернаторами, пользующимися авторитетом в регионах, рассчитывая на поддержку своего преемника.

Эти особенности развития российского политического пространства нашли отражение и в принятом 19 октября 1999 г. законе, ставшем первым законодательным актом в истории постсоветской России, который осуществлял на федеральном уровне правовое регулирование органов государственной власти субъектов Федерации. Положения закона официально закрепили за главами администраций статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и уравнивали его со статусом руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Официальное закрепление получил и принцип всенародной выборности глав региональной исполнительной власти, но продолжительность занятия этого поста одним человеком ограничивалась двумя сроками подряд при общем сроке губернаторства не более пяти лет [6].

Законодательный акт разрешил проблему формального статуса глав администраций, но уже не соответствовал веяниям времени. Он был принят тогда, когда в регионах уже действовали уставы, определяющие их систему органов государственной власти, различные аспекты статуса глав администраций. Поэтому все острые вопросы, связанные с взаимоотношениями региональной законодательной и исполнительной ветвей власти, положением института глав администраций в рамках системы разделения властей в регионе, в законе были обойдены и отданы на усмотрение самих субъектов Федерации. Таким образом, закон не раскрывал всех аспектов взаимодействия органов власти, но с его принятием федеральные органы власти отныне получали возможность оперативно реагировать на быстро меняющиеся политические условия путем внесения в него изменений и дополнений. Эта стратегия и была реализована на следующем этапе политических реформ в стране.

Таким образом, реформа местной власти и введение поста главы администрации в 1991 г. стали важными шагами на пути демократизации политической системы Российской Федерации. Вместе с тем в результате отсутствия стратегического плана развития российской государственности на период с 1990 по 1999 гг. так и не удалось создать устойчивую институциональную основу для этой важнейшей государственной должности. При этом и законодательное обеспечение организации региональной власти было подвержено частым изменениям, преимущественно в связи со складывающейся в стране политической конъюнктурой.

Список литературы

1. Кандоба Д. В. Органы государственной власти на переходном этапе в 80-е – нач. 90-х гг. XX в. // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2011. № 2. С. 14-20.
2. О дополнительных мерах по правовой и социальной защите глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ № 1313 от 23.08.1993 // Собрание актов Президента и Правительства РФ (САПП РФ). 1993. № 35. Ст. 1103.
3. О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР: Постановление Верховного Совета РСФСР № 1626-1 от 21.08.1991 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (Ведомости СНД и ВС РСФСР). 1991. № 34. Ст. 1125.

4. **О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР:** Указ Президента РФ № 75 от 22.08.1991 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.
5. **Об областном, краевом Совете и областной, краевой администрации:** Закон РСФСР № 2449-1 от 05.03.1992 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.
6. **Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:** Федеральный конституционный закон РФ № 184-ФКЗ от 06.10.1999 // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 1999. № 42. Ст. 5005.
7. **Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы:** Постановление Съезда народных депутатов РСФСР № 1830-1 от 01.11.1991 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.
8. **Об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы:** Указ Президента РФ № 1723 от 22.10.1993 // САПП РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.
9. **Попов Г. Х.** Перспективы и реалии: о стратегии и тактике демократических сил на современном этапе // Огонек. 1990. № 51. С. 4-7.
10. **Российская газета.** 1999. 26 февраля.
11. **Четвертый съезд народных депутатов РСФСР, 21-25 мая 1990 г.:** стеногр. отчет: в 3-х т. М.: Республика, 1991. Т. I. 365 с.

**FROM HEADS OF ADMINISTRATIONS TO GOVERNORS: EVOLUTION OF STATUS
OF CHIEF EXECUTIVE OF TERRITORY, REGION IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 1990-1999**

Shirko Tat'yana Ivanovna, Ph. D. in History
National Research Tomsk Polytechnic University
strelk-s@mail.ru

The problem of the formation and development of the organizational-legal form of the chief executive institution of the Russian Federation constituent entities – territories and regions – in 1990-1999 is considered. The content of the main stages of forming the legal status of administration heads in regions is revealed. The major factors, which became a reason of change in chief executives' status positions in territories and regions in the system of public authorities and management during the late soviet and post-soviet periods of the Russian history are determined.

Key words and phrases: public authorities; public administration; executive power; governor; head of administration.

УДК 323.2+334.73

Политология

В данной статье раскрывается эволюция воззрений М. Туган-Барановского на проблему взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти. Особое внимание уделяется его взглядам на следующие аспекты: кооперация как элемент гражданского общества; место общественной самостоятельности и самоорганизации в социалистическом обществе будущего. В выводах подчеркивается важность идей мыслителя при исследовании современного гражданского общества на постсоветском пространстве.

Ключевые слова и фразы: гражданское общество; государственная власть; М. Туган-Барановский; кооперация; кооперативное движение; социализм.

Шкирчак Сергей Иванович

Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, Украина
serhijsh@gmail.com

**ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАБОТАХ М. ТУГАН-БАРАНОВСКОГО[©]**

Стремительное развитие разнообразных форм самоорганизации населения на постсоветском пространстве стимулирует проявление различных исследований, посвященных вопросу взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти. Подобные научные работы часто касаются не только анализа современной жизни общества, но также уделяют внимание развитию идеи гражданского общества в истории отечественной общественно-политической мысли. Взгляды выдающихся мыслителей прошлого порой скрывают в себе идеи, которые способны объяснить современные тенденции развития общественной жизни или могут стать основой для разработки практических рекомендаций в вопросе гармоничного (неконфликтного) развития взаимоотношений между государственной властью и гражданским обществом.

Поэтому цель данной статьи – рассмотреть, какое место занимают идеи о взаимодействии государственной власти и гражданского общества в работах выдающегося русского и украинского экономиста, мыслителя и теоретика кооперативного движения М. И. Туган-Барановского (1865-1919 гг.). Наиболее полно эти идеи представлены в трудах последних лет его жизни – «Социальные основы кооперации» (1916 г.) [9] и «Социализм как положительное учение» (1918 г.) [8].