

ниях органов государственной власти и органов местного самоуправления и пр.

В контексте модернизации социально-экономических и общественно-политических отношений роль институтов гражданского общества в современной России довольно высока. Необходимость содействовать их развитию очевидна. Использование программно-целевого подхода в силу различных причин не дает желаемого результата. Разработка и согласование Концепции государственной поли-

тики содействия развитию институтов гражданского общества в субъекте РФ как договора общественного согласия позволит найти точки соприкосновения разных групп интересов, предопределил формирование новой системы отношений между всеми заинтересованными субъектами-участниками. Все это дает основание рассматривать региональные концепции содействия развитию институтов гражданского общества как перспективный и эффективный управленческий подход.

#### Литература

Друкер П. 2007. *Практика менеджмента*. СПб. : Вильямс, 400 с.

Третьяк В.П. 2010. Форсайт и развитие гражданского общества. — *Экономические стратегии*, № 9.

Харченко К.В. 2009. *Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии*: учебное пособие. Белгород: Обл. типография, 304 с.

---

УДК 94:353.2 (571.1)

**ШИРКО Татьяна Ивановна** –

*к.и.н., доцент Института социально-гуманитарных технологий Национального исследовательского Томского политехнического университета,  
634050, Россия, г. Томск, пр-кт Ленина, 30.  
strelk-s@mail.ru*

## СТАНОВЛЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ в 1990-х гг. (на примере Кемеровской, Новосибирской и Томской областей)

### THE FORMATION OF EXECUTIVE POWER IN RUSSIA'S REGIONS IN 1990s (on the example of Kemerovo, Novosibirsk, Tomsk regions)

*В статье анализируется исторический опыт формирования региональной исполнительной власти в 90-х гг. XX в. на примере Кемеровской, Новосибирской и Томской обл. В первый период (1990–1993 гг.) организация исполнительных органов власти осуществлялась на основе принципов полновластия Советов и разделения властей в контексте перераспределения полномочий между ветвями власти. Во второй период (1993–2000 гг.) основой формирования исполнительной власти регионов стали принципы разделения властей и предметов ведения между центром и регионами. К концу 90-х гг. прослеживается тенденция к централизации управленческой деятельности в регионах.*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, система управления, разделение властей, централизация

*The article analyzes the historical experience of forming regional executive authority in the 1990s on the example of Kemerovo, Novosibirsk and Tomsk regions. In the first period (1990–1993) organization of executive power was realized on the base of principles of the Soviets sovereignty and the separation of powers in the context*

*of redistribution of powers between branches of government. In the second period (1993–2000) principles of separation of powers and areas of jurisdiction between the center and regions became a basis for the formation of the executive power of the regions. By the end of 1990s the tendency of centralization of management in the regions is marked.*

**Keywords:** executive power, system of management, separation of powers, centralization

**В** 1990–2000 гг. в Российской Федерации была осуществлена реформа системы государственного управления. Одним из основных объектов реформирования стала региональная исполнительная власть. В итоге на сегодняшний день исполнительные органы власти субъектов федерации являются одним из важнейших государственных институтов, выполняющих основные функции по управлению регионами.

Отметим, что процесс формирования исполнительной власти в регионах осуществлялся крайне противоречиво, учитывая общую нестабильную политическую и социально-экономическую ситуацию в стране. Можно выделить два основных периода формирования органов региональной исполнительной власти в России: 1990–1993 и 1994–2000 гг. Каждый из периодов, оказавших определяющее влияние на формирование государственных институтов управления в стране, характеризуется качественными изменениями принципов взаимодействия между Российской Федерацией и ее субъектами, между законодательными и исполнительными ветвями власти.

Первый период был связан с попытками адаптации принципов полномочия Советов и разделения властей к региональной системе власти и перераспределения полномочий между центром и регионами, а также между ветвями власти. Этот период можно разделить на два этапа: 1990–1991 и 1992–1993 гг., которые отличались доминированием различных концептуальных подходов к формированию органов исполнительной власти на местах.

В марте–апреле 1990 г. в результате выборов народных депутатов в местные Советы депутатский корпус Советов народных депутатов Кемеровской, Новосибирской и Томской областей пополнился популярными деятелями демократического движения [Величко 2004: 96]. Многие из них выступали за

формирование новой системы управления регионами, за передачу всей полноты власти на местах Советам народных депутатов. Много говорилось о заимствовании западноевропейского опыта государственного строительства, основанного на принципе разделения властей, но при сохранении в качестве основополагающего принципа российской государственности «принципа полномочия Советов». Регионы активно начинают разработку собственных проектов реорганизации местных исполнительных органов Советов с учетом особенностей их политического и социально-экономического развития.

К примеру, в Новосибирской обл. существенное обновление советской системы управления не произошло. Обком КПСС сохранил позиции идеологического центра в управленческой системе региона. Демократические силы, составившие четверть депутатского областного корпуса, не смогли оказать серьезное влияние на принятие Советом решений. Поэтому Новосибирский исполком был сформирован по традиционной отраслевой схеме при ведущей роли соответствующих структурных подразделений обкома<sup>1</sup>.

В Кемеровской и Томской обл. сложилась иная ситуация. Здесь демократическая оппозиция, которая имела в облсоветах около половины мест, настояла на отстранении партийных органов от управления и выдвинула требование формирования исполкомов на функциональной основе. В Кемерове в октябре 1990 г. и в Томске в феврале 1991 г. структуры облисполкомов были существенно модернизированы<sup>2</sup>, система управления исполнительными комитетами усовершенствована. В Томской обл. обком партии был полностью

<sup>1</sup> Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. 790. Оп. 1. Д. 5. Л. 64.

<sup>2</sup> Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. 700. Оп. 1а. Д. 1659. Л. 54–62.

отстранен от власти, но политические силы региона долго не могли прийти к согласию относительно формирования исполнительной власти и перераспределения полномочий между Советом и облисполкомом. В феврале—апреле 1991 г. председателю облисполкома О.Э. Кушелевскому облсовет передал полномочия по контролю за внебюджетным и валютным фондами, разрешил оперативно вносить в областной бюджет поправки и уточнения, а также самостоятельно формировать структуру облисполкома. Таким образом, практически вся экономическая основа деятельности Совета оказалась под контролем исполнительной власти<sup>1</sup>.

В Кемеровской и Новосибирской обл. в 1990—1991 гг. проявилась другая тенденция. Все контрольные функции в отношении исполнительных комитетов были переданы президиумам облсоветов и их председателям, которые по рекомендации Верховного Совета РСФСР заявили о совмещении полномочий председателей Советов и исполнительных комитетов. В этой управленческой системе полномочия облисполкома сводились исключительно к узкой хозяйственной деятельности, обеспечивающей широкую полновластную деятельность областного Совета<sup>2</sup>. Таким образом, формирование исполнительной власти в регионах в 1990—1991 гг. не носило системный характер и осуществлялось на основе отраслевой структуры исполнительных комитетов советского периода.

Во время августовского путча 1991 г. эволюционный процесс формирования исполнительной власти в регионах оказался прерванным введением поста главы администрации как правопреемника коллегиального исполнительного комитета. Поэтому содержанием второго этапа первого периода формирования органов исполнительной власти регионов (1992—1993 гг.) стал процесс ее институционализации на основе принципа разделения властей. Важным условием действенности исполнительной власти была названа необходимость окончательной ликвидации советских

отраслевых управленческих схем и формирование администраций на функциональной основе.

В России был взят курс на строительство устойчивой вертикали исполнительной власти, подчиненной президенту. Одним из первых назначенных глав администраций в соответствии с указом Президента РФ от 27 августа 1991 г. стал глава администрации Кемеровской области М.Б. Кислюк, ранее занимавший должность заместителя председателя облисполкома. В Томской и Новосибирской обл. главами администраций стали председатели областных Советов народных депутатов: томскую администрацию с 20 октября 1991 г. возглавил председатель облсовета В.М. Кресс, а в Новосибирской обл. 26 ноября 1991 г. главой администрации стал председатель облсовета В.П. Муха.

В Новосибирской и Томской обл. процесс структурирования администраций начался в ноябре—декабре 1991 г. и осуществлялся с ориентацией на формирующиеся структуры администрации президента и правительства России. Организационный пик структурирования администраций регионов пришелся на январь—март 1992 г., непосредственно на период осуществления экономической реформы. Формирование структур администраций в тот период осуществлялось на основе образования структурных подразделений, имеющих двойное подчинение — главе администрации и соответствующему российскому министерству или ведомству. Основными направлениями реформирования структур администраций стало развитие их социально-экономических блоков, обеспечивающих реализацию экономической реформы в регионах и смягчение последствий шоковой терапии для населения, упорядочение взаимодействия между центральными и региональными исполнительными органами, а также между структурными подразделениями самих администраций.

Особое внимание властных структур регионов было уделено формированию комитетов по управлению государственным имуществом, которым отводилась ведущая роль в реализации программ разгосударствления и приватизации собственности. В Кемеровской

<sup>1</sup> Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 829. Оп. 1. Д. 2130. Л. 118.

<sup>2</sup> ГАКО. Ф. 700. Оп. 1а. Д. 1661. Л. 31.

обл. формирование органов управления госсобственностью в структуре областного исполнительного органа вызвало острый конфликт между администрацией и облсоветом. В октябре 1991 г. на XI сессии облсовета по инициативе председателя облсовета А. Тулеева депутаты внесли в Положение об областном Комитете по государственному имуществу поправки, устанавливающие его подотчетность Совету при выполнении и утверждении программ приватизации. Таким образом, в Кемеровской обл. деятельность одного из основных управленческих органов, призванных осуществлять экономическую реформу, была поставлена под строгий контроль представительной власти<sup>1</sup>.

Еще одной тенденцией развития исполнительной власти в этот период стало формирование структур, позволяющих главе администрации реализовывать полномочия высшего должностного лица и обеспечивать в регионах проведение президентской политики. В 1993 г. в регионах существенно возрастает роль главы администрации в управлении регионами. Таким образом, на основе президентских указов происходит формирование вертикали исполнительной власти, и структурирование администраций осуществляется исходя из необходимости обеспечения полномочий их глав, проведения радикальной экономической реформы и в соответствии с изменяющейся структурой правительства России. Но при этом развитие управленческих систем областей сдерживалось общей неупорядоченностью и нестабильностью системы власти и управления в стране.

С реформой политической системы РФ и принятием новой Конституции, в целом, удалось снять самые острые политические вопросы, связанные с разделением властей в субъектах федерации. Поэтому во второй период (1994–2000 гг.) главы администраций регионов сосредоточились на урегулировании вопросов, связанных с решением текущих хозяйственных проблем и определением перспектив социально-экономического развития своих территорий. В каждой из областей были индивидуализированы подходы к организа-

ции исполнительной власти, исходя из особенностей их политического и экономического развития.

Так, в Новосибирской обл. новым главой администрации И.И. Индинок, назначенный президентом Б.Н. Ельциным вместо В.П. Мухи, поддержавшего действия российского парламента осенью 1993 г., объявил первоочередной задачей исполнительной власти в регионе формирование системы управления, основанной на государственном регулировании рыночных отношений и планировании экономической деятельности. Основной структурной единицей администрации становится департамент, позволяющий централизовать управление смежными отраслями народного хозяйства региона. Центральным органом, возглавившим новую структуру администрации, состоящую из 7 департаментов и включающую в себя специализированные комитеты и отделы, стало Главное планово-экономическое управление<sup>2</sup>.

Общими тенденциями развития исполнительной власти в 1994–1995 гг. стало формирование блоковой структуры администраций; каждый блок возглавлял заместитель главы администрации. Существенно возросла роль первого заместителя, который возглавил экономический блок. Основным направлением совершенствования структуры администраций становится формирование подразделений, ответственных за социальную политику, сельское хозяйство, транспортную инфраструктуру.

Выборы глав администраций, проведенные в 1995–1997 гг., способствовали легитимации деятельности глав администраций. Поэтому после выборов для регионов актуализируется проблема формирования программ социально-экономического развития территорий, определяющих магистральные направления их экономической политики. Для Томской обл. в качестве приоритетного направления развития региона была определена нефтегазовая отрасль. В Новосибирской обл. акцент при разработке перспективной программы был сделан на развитии сельского хозяйства и машиностроения. В Кемеровской обл. были поставлены задачи стимули-

<sup>1</sup> ГАКО. Ф. 700. Оп. 1а. Д. 790. Л. 40–46.

<sup>2</sup> ГАНО. Ф. 700. Оп. 1. Д. 215. Л. 20–23.

рования развития металлургии и угольной промышленности. Кроме того, в Новосибирске и Томске, учитывая высокий научно-образовательный потенциал регионов, неотложной задачей стала поддержка научно-технологических разработок, создание рынков высоких технологий и наукоемких производств. Общей основой для формирования администраций в этот период стало развитие предпринимательства, обеспечение притока финансовых средств и инвестиций в промышленность, повышение эффективности производства [Туровский 2006: 75].

Новые подходы к социально-экономической политике потребовали и изменения систем управления регионами. В 1998–1999 гг. главы регионов при формировании исполнительной власти реализовывали модель, основанную на четком разделении двух больших отраслевых направлений — общественно-политического и социально-экономического. Прерогативой губернаторов в этой системе являлась разработка стратегических задач и определение перспектив развития области.

В этот период администрации 3 областей уделяли особое внимание упорядочению делопроизводства и документо-

оборота, повышению исполнительской дисциплины. Существенным фактором повышения качества управления в регионах стала разработка программ информатизации управленческой деятельности. При администрациях создаются общественные приемные, а также подразделения, координирующие взаимодействие исполнительной власти с региональными парламентами и муниципальными образованиями. Особое внимание уделяется подготовке кадров.

Таким образом, в 1990-х гг. региональная исполнительная власть в своем развитии проделала значительный путь от коллегиальных облисполкомов до строгой вертикальной подчиненности органов исполнительной власти главе региональной администрации. На фоне стабилизации экономической и политической ситуации в регионах прослеживается тенденция централизации управленческой деятельности на базе формирования департаментов как отраслевых и функциональных управленческих структур, руководящих определенной сферой деятельности на базе программных подходов. К 2000 г. в целом завершается процесс формирования организационных основ региональной исполнительной власти.

#### Литература

Величко С.А. 2004. *Общественно-политическая жизнь Сибири (1985–1991 гг.)*. Омск: Изд-во ОмГТУ, 376 с.

Туровский Р.Ф. 2006. *Центр и регионы: проблемы политических отношений*. М.: ИД ГУ ВШЭ, 398 с.

---