

в разработке совместно с СибНИИСХозом ОмСХи, СибМИС и Омским горисполкомом целевой комплексной программы по механизации этих работ<sup>20</sup>.

Не способствовала созданию хороших условий труда и быта неблагоприятная экологическая обстановка, сложившаяся в регионе. Самой тяжелой она была в Кемеровской области, где на одного жителя области приходилось в год 542 кг (1987 г.) вредных веществ, что было соответственно выше в 2,5 раза общесоюзных и в 2 раза республиканских показателей. Их общий объем превышал совокупный объем выбросов Томской, Новосибирских областей и Алтайского края<sup>21</sup>. Из-за плохой экологической обстановки положение в области здравоохранения в Кузбасском шахтерском регионе оставляло желать лучшего. Уровень детских хронических заболеваний в гор. Кемерово составил 88 %. Показатели заболеваемости населения города в возрасте 15–29 лет были в 2 раза выше, чем в среднем по СССР. Практически у каждой второй женщины беременность протекала с той или иной патологией. На 1000 новорожденных приходилось 20 смертей<sup>22</sup>.

Сложным оказалось положение региона с продовольствием. В наиболее тяжелом положении с обеспеченностью населения продуктами питания находилась Новосибирская область. По производству мяса на одного городского жителя Новосибирская область разделяла вместе с Воронежской областью и Калмыцкой АССР три последние места в РСФСР. С 1 тонны переработанного скота по РСФСР в 1987 г. выпускалось мясной продукции на 1740 руб., в Кемеровской области – на 2816 руб., а в Новосибирской области – только на 1460 руб. Выработка продуктов с 1 тонны молока составила по РСФСР 263 руб., а в Новосибирской области – только 229 руб.<sup>23</sup>.

В этих обстоятельствах руководство страны пришло к осознанию необходимости перемен, которые и начались в 1985 г.

<sup>1</sup> Смирнов В.С. Экономические причины краха социализма в СССР // Отечественная история. 2002. № 6. С. 105; и др.

<sup>2</sup> Народное хозяйство СССР в 1987 г. М., 1988. С. 8.

<sup>3</sup> Переход к рынку: Концепция и программа / Подгот. С. Шаталин и др. М., 1990. С. 206.

<sup>4</sup> Руткевич М.Н. Возрастание социальной напряженности к концу советского периода. // Социс. 2004. № 7. С. 63.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Варбузов А.В. «Теневое» экономическое поведение как социальная и хозяйственная проблема // Двадцать лет перестройке: Эволюция гуманитарного знания в России. Материалы международного научно образовательного форума 27–28 апреля 2005 г. М., 2005. С. 107.

<sup>7</sup> Там же. С. 115.

<sup>8</sup> Шубин А.В. От «застоя» к реформам. СССР в 1917–1985 гг. М., 2001. С. 108.

<sup>9</sup> Селюнин В. Глубокая реформа или реванш бюрократии // Обратного хода нет (Перестройка в народном хозяйстве: общие проблемы, практика, итоги). М., 1989.

<sup>10</sup> ЦДНИОО. Ф. 17. Оп. 126. Д. 23. Л. 51.

<sup>11</sup> Масленников В.П. «Новая Россия» марширует в сторону заката // Двадцать лет перестройке: Эволюция гуманитарного знания в России. Материалы международного научно образовательного форума 27–28 апреля 2005 г. М., 2005. С. 121.

<sup>12</sup> ЦДНИОО. Ф. 17. Оп. 129. Д. 188. Л. 13.

<sup>13</sup> Там же. Оп. 126. Д. 126. Л. 7.; Оп. 129. Д. 58. Л. 11.

<sup>14</sup> Шубин А.В. От «застоя» к реформам. СССР в 1917–1985 гг. М., 2001. С. 116.

<sup>15</sup> ГАНИИО. Ф. 159. Оп. 48. Д. 3. Л. 9–10.

<sup>16</sup> ЦДНИОО. Ф. 17. Оп. 126. Д. 107. Л. 14.

<sup>17</sup> ГАНИИО. Ф. 127. Оп. 126. Д. 3. Л. 34.

<sup>18</sup> ЦХИДНИКК. Ф. 5117. Оп. 73. Д. 2. Л. 76.

<sup>19</sup> Политическая информация. 1989. № 4. С. 23.

<sup>20</sup> ЦДНИОО. Ф. 17. Оп. 130. Д. 69. Л. 19, 21.

<sup>21</sup> Кузбасс: шаги перестройки: Делегату XXI областной партийной конференции. Кемерово, 1988. С. 87.

<sup>22</sup> Костюковский В. Кузбасс: Жаркое лето 89 го: Хроника, документы. Впечатления очевидца. Размышления публициста. М., 1990. С. 49.

<sup>23</sup> РГАНИ. Ф. 89. Оп. 23. Д. 16. Л. 3–4.

**Т. И. Ширко**

### **Проблемы нормативно-правового регулирования структуры и деятельности региональной исполнительной власти в Российской Федерации (1990–1993 годы)**

До 1988 г. в СССР и в Российской Федерации функции государства осуществлялись на основе чрезвычайно централизованной системы управления. Социально-экономический кризис, проявившийся в СССР в конце 1970-х – начале 1980-х гг., а также попытки его преодоления в первые годы «перестройки», поставили перед руководством страны вопрос о необходимости реформирования КПСС как партии государственного типа, что предполагало передачу всей полноты власти от партийных к государственным органам власти при обязательном сохранении однопартийности.

При разработке стратегии политических реформ учитывались как исторические традиции деятельности органов государственной власти (активизация деятельности Советов, создание нового представительного

органа власти – Съезда народных депутатов, осуществление руководства Советами через создание соответствующих фракций в Советах), так и использовался опыт функционирования правового государства в демократических странах (введение принципа разделения властей, разработка нового избирательного законодательства, допускающего альтернативные выборы и т. д.). В связи с этим по итогам работы XIX Все-союзной конференции КПСС руководством страны был провозглашён курс на создание в СССР социалистического правового государства как более высокой ступени государственного устройства. В нём предстояло «сочетать общечеловеческие достижения демократии и цивилизации (такие как, верховенство закона во всех сферах жизни общества, связанность государства правом, права и свобода личности, взаимная ответственность личности и государства, высокая роль суда) с социалистическими идеалами (такими как социальная защищённость личности, коллективность общественных отношений)»<sup>1</sup>.

Именно поэтому в политико-правовую практику советского государства был впервые введен принцип разделения властей. Но понимался он исходя из посылки о том, что источником всякой власти является народ, а следовательно, это подразумевает верховенство представительных органов власти, в смысле **разграничения** ветвей власти «в рамках государственной власти как целого»<sup>2</sup>, что предполагает разделение лишь управленческих функций между властными структурами, но не самих властей. Для такой государственной системы был характерен полный контроль «обновлённых», наделенных огромными полномочиями Советов над исполнительной властью на центральном, региональном («территориальном») и местном уровнях государственного управления.

В Российской Федерации реформы в политической системе республики осуществлялись в два этапа. На первом, в 1988–1990 гг. преобразования в РСФСР реализовывались в контексте политических трансформаций, проводимых руководством СССР. В этот период был создан новый высший орган государственной власти – Съезд народных депутатов, формирующий Верховный Совет, который являлся «постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти РСФСР»; введена система альтернативных выборов, предполагалось создание комитета Конституционного надзора и т. д.

На втором этапе, с 1990 по 1993 г., осуществлялось реформирование государственных институтов, созданных уже в период «перестройки», поскольку непоследовательность и противоречивость преобразований, попытка реформирования политической системы страны через создание новой модели коммунистической партии как некоего абстрактного надгосударственного органа, лишённого конкретных обязанностей<sup>3</sup>, показали нежизнеспособность концепции социалистического правового государ-

ства, в котором плохо сочетались различные по своей природе принципы осуществления государственной власти.

Несмотря на стремление руководства РСФСР дистанцироваться от СССР во внутренней и внешней политике, после провозглашения независимости России можно говорить о преемственности политики СССР в области государственного строительства. В Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, по сути, было продублировано положение концепции социалистического правового государства о том что, «народ осуществляет государственную власть... через представительные органы на основе Конституции РСФСР». Этот тезис предполагал выборность только представительных органов и их контроль над остальными ветвями власти. Вместе с тем, можно отметить и некоторые новшества. Так, п. 13 декларации гласил: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства»<sup>4</sup>. Здесь прилагательное «социалистический» уже отсутствует, что подразумевает совершенно другой порядок организации государственных органов власти, основанный на чётком разделении функций законодательной, исполнительной и судебной властей и формировании системы сдержек и противовесов. Но, как свидетельствует дальнейшее развитие российского законодательства, несмотря на провозглашённый внешний «демократический фасад», понимание этого важнейшего принципа правового государства осталось старым, оно исходило из концепции «социалистического правового государства».

О причинах такой противоречивой государственной политики и очевидцы тех событий, и исследователи – историки, правоведы и политологи – высказываются единодушно. В условиях недостаточно вызревшего исторического выбора общество столкнулось с тем, что «ресурсно-обеспеченные варианты развития оказались для него непривлекательными, а наиболее привлекательные – недостаточно освоенными в массовом духовном обиходе, равно как и в предметной политической практике»<sup>5</sup>. В результате определение пути развития России осуществлялось в форсированном режиме и в значительной степени – без какой-либо продуманной стратегии.

Соответствующие изменения и дополнения, вводившие принцип разделения властей и усиливающие влияние Советов на другие государственные органы, были внесены в Конституцию РСФСР 1978 г. Эти противоречия, содержащиеся в Декларации и Основном законе страны, наложили свой отпечаток на всю правовую базу, на основе которой осуществлялось функционирование органов региональной исполнительной власти; прежде всего это касается краёв и областей РФ. В республиках и автономных образованиях к этому времени наметились центробежные тенденции, которые были связаны с формированием атрибутов

«настоящей государственности» – введены посты президентов, организованы собственные парламенты, появляются символы государственной власти – герб и флаг, поэтому, там формирование органов государственной власти осуществлялось практически исключительно на основе собственного законодательства.

На наш взгляд, основной проблемой функционирования органов исполнительной власти регионов РФ в 1990–1993 гг. являлось отсутствие чёткой концепции государственного строительства в Российской Федерации. Известно, что основы государственности любой страны получают своё отражение в Конституции, в которой закрепляются общественное и государственное устройство, порядок и функции органов государственной власти, принципы деятельности государственных органов власти, права и обязанности граждан. После принятия Декларации о государственной независимости постановлением Съезда народных депутатов РСФСР была образована Конституционная комиссия с целью которой являлось разработка нового текста Конституции РСФСР. Но, как свидетельствуют известные ученые-правоведы, несмотря на достаточно интенсивные поиски новой модели российского конституционализма, до 1992 г. деятельность этой комиссии не являлась первостепенной задачей для российских органов власти<sup>6</sup>.

Для российского руководства была более предпочтительна так называемая тактика «стратегии поправок», т. е. реформирование органов государственной власти путём внесения изменений и дополнений в существующую Конституцию 1978 г. В основном это было связано с представлениями руководителей республики и большинства депутатского корпуса о том, что Основной закон республики ещё полностью не исчерпал свой ресурс. Ведь, по сути, многие её положения, касающиеся верховенства представительных органов власти, свободы печати и слова, свободы научного, технического и художественного творчества, использования референдума при решении важнейших государственных вопросов и т. д., так никогда не были реализованы. Поэтому казалось достаточным внести в основной закон некоторые изменения, ликвидирующие возможность влияния КПСС на государственную и общественную жизнь, исключить многочисленные «идеологизмы» и ввести некоторые демократические принципы построения государства.

Стремление представительных органов контролировать любое действие исполкомов, да ещё в условиях ожесточенной борьбы между коммунистическими и демократическими фракциями в Советах, приводило к параличу деятельности исполнительных органов. В некоторых регионах, например, в существовании двух руководителей – председателя Совета и председателя исполкома не видели особого смысла, поскольку всё важнейшие вопросы управленческого характера решались исключительно либо председателями, либо Президиумами Советов народных депута-

тов. Поэтому, например, в Кемеровской, Свердловской, Новосибирской областях в 1990–1991 гг. произошло объединение постов председателей Советов народных депутатов и исполкомов.

Непоследовательность в осуществлении политической реформы в 1990–1993 гг. отчётливо проявилось и в разделении властных структур по вертикали. Практически одновременно с реформированием центральных органов власти, что выразилось во введении в 1991 г. поста президента как главы исполнительной власти<sup>7</sup>, началось разделение функций между органами государственной власти и местного самоуправления. Формально становление местного самоуправления в Российской Федерации произошло ещё в 1990 г., когда был издан Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», введивший институт коммунальной собственности и разрешивший создавать Советам собственные бюджеты, внебюджетные и валютные фонды, а также самостоятельно утверждать структуру и штаты органов управления. Но как и все советские законы, этот в принципе достаточно демократичный закон носил общий, «рамочный характер». Поэтому его реализация привела не столько к возникновению реального самоуправления в РФ, сколько к многочисленным спорам между региональными исполнительными органами и органами местного самоуправления по поводу разделения собственности, т. к. четкого механизма раздела и передачи этой собственности, несмотря на соответствующий закон, не существовало.

Реально реформа, связанная с отделением местного самоуправления от органов государственной власти, получила своё развитие только с принятием 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>8</sup>. Закон вводил выборность представительных и исполнительных органов власти, вместо коллегиальных исполкомов учреждались администрации на принципах единоначалия с собственной компетенцией. Выделение исполнительного органа как относительно самостоятельного на уровне местного самоуправления, наряду с введением поста президента РСФСР явилось первым шагом на пути признания «классического» принципа разделения властей как основы для организации государственной власти, хотя в общем-то, строгой логической связи между законодательными актами, введившими эти институты власти, первоначально не существовало. Только после августовских событий 1991 г., когда была сформирована т. н. «исполнительная вертикаль», «верхний» этаж исполнительной власти (президент) и «нижний» (местные администрации) были соединены в единую систему. В то же время развитие государственной власти – региональное – преобразования были осуществлены в последнюю очередь. Хотя именно региональные органы власти требовали к себе пристального внимания законодателей, поскольку нормативной базы, регулирующей взаи-

взаимоотношения представительной власти и исполнительных структур и определяющей их компетенцию на уровне регионов, в 1990–1991 гг. практически не существовало. Поэтому ещё одной, достаточно серьёзной, проблемой деятельности исполнительных органов власти на протяжении 1990–1993 гг. можно назвать недостаточное количество законодательных актов, регулирующих работу органов исполнительной власти. Процесс формирования нормативно-правовой базы, определяющей порядок формирования и деятельности органов региональной исполнительной власти в 1990–1991 гг. также можно разделить на два этапа.

Первый этап, 1990 – август 1991 г., охватывает период от принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г., провозгласившей верховенство законов РСФСР над законами СССР, принципы разделения властей и полномочия Советов, до августовского путча 1991 г., после которого была сформирована так называемая «исполнительная вертикаль», устанавливающая вертикальный уровень соподчинения исполнительных структур власти, от президента России до местных администраций.

Второй этап включает в себя период с августа 1991 г. и до принятия новой Конституции РФ 12 декабря 1993 г. В первый период функционирование исполнительных органов власти осуществлялось на основе Конституции РСФСР 1978 г. с изменениями и дополнениями, законов РСФСР, постановлений Съезда народных депутатов, Верховного Совета и его Президиума, документов региональных органов власти: регламентов Советов народных депутатов, постановлений Советов народных депутатов, постановлений и распоряжений исполнительных комитетов. С августа 1991 г. к вышеуказанным актам добавились указы и распоряжения президента РФ, постановления и распоряжения правительства, постановления и распоряжения региональных администраций.

В советский период структура и основные направления деятельности региональных органов власти определялись законом РСФСР от 20 ноября 1980 г. «Об областном, краевом Совете народных депутатов»<sup>9</sup>, а деятельность и структура региональных исполнительных комитетов Советов народных депутатов регламентировались многочисленными актами Верховного Совета РСФСР и его Президиума, постановлениями Совета министров РСФСР.

После принятия декларации о государственном суверенитете разработка нового закона, регулирующего отношения региональных представительных и исполнительных органов власти и определяющего новый порядок избрания исполнительных органов, была начата только весной 1991 г., когда политические и экономические реформы, осуществляемые российским руководством начали пробуксовывать на региональном и местном уровне управления.

Новый закон «Об областном краевом Совете и областной, краевой администрации» был принят только 5 марта 1992 г.<sup>10</sup>, после многочисленных обращений региональных Советов народных депутатов, и являлся итогом компромисса между президентом и Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ. Закон зафиксировал положения о том, что представительным органом власти является Совет народных депутатов, а исполнительным органом – администрация, а также определил организационные основы и механизм взаимодействия между двумя ветвями власти. И хотя закон всё ещё закреплял достаточно жесткую подчиненность исполнительных органов представительным, «на арену государственно-правовой жизни провинций вышли более равноправные "игроки" – краевые, областные Советы народных депутатов и краевые, областные администрации», – отмечает Д.Л. Сурков<sup>11</sup>. В результате в большинстве регионов России сложились системы органов власти, в основном характеризовавшиеся относительным равновесием полномочий глав регионов и Советов народных депутатов в условиях схемы разделения властей, близкой к президентско-парламентской<sup>12</sup>.

Со времени принятия этого закона и до конца 1993 г. можно говорить о достаточно динамичном развитии правовой базы создаваемого института краевой, областной администрации. Однако противоречия между президентом и Верховным советом по поводу стратегии осуществления экономических реформ и преобразования органов государственной власти не давали возможности президенту легитимным путём (через принятие законов) реформировать систему исполнительной власти. Это привело к возникновению целого ряда нормативных документов, утверждённых президентом России. Среди правоведов серия указов президента, которыми осуществлялось реформирование как социально-политической, так и экономической сфер жизни общества в 1991–1996 гг. получила название «указного права».

Причём в 1991–1993 гг. наблюдалась тенденция к изменению статуса и усилению влияния региональных исполнительных органов власти на дела государственного управления. Так, за два года президентом было издано десять нормативных актов, подтверждающих или определяющих положение исполнительных структур регионов в системе исполнительной власти Российской Федерации, а также несколько указов, определяющих компетенцию органов региональной исполнительной власти в экономической сфере жизни общества<sup>13</sup>.

Таким образом, в 1990–1993 гг. в Российской Федерации не существовало полноценной нормативно-правовой базы, регулирующей структуру и деятельность региональной исполнительной власти. Структурирование региональной исполнительной власти в указанный период осуществлялось в остром противоречии между декларируемой и реальной политической государственной в области государственного строительства. С одной сто-

роны, происходило заимствование принципов из концепции правового государства, а с другой стороны, сохранялись некоторые социалистические принципы построения государственности. В условиях отсутствия сбалансированной системы сдержек и противовесов и отказа в самоограничении представительных органов власти это неизбежно привело к кризису как центральных, так и региональных органов власти и формированию новой модели взаимоотношений между властными институтами. Непродуманность, половинчатость, отсутствие целостной концепции реформ политической системы страны, перераспределение полномочий и функций между органами государственной власти в условиях отсутствия традиции разделения властей послужили причиной острых правовых и политических конфликтов во взаимоотношениях представительной и исполнительной властей, как на центральном, так и на региональном уровне управления.

<sup>1</sup> Батулин Ю.М. Лившиц Р.З. Социалистическое правовое государство: от идеи – к осуществлению (политико-правовой взгляд). М.: Наука, 1989. С. 17–18.

<sup>2</sup> Там же. С. 47.

<sup>3</sup> Волгин Е.И. КПСС в контексте советской политической модернизации (конец 80-х – начало 90-х годов XX в.) // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2004. № 3. С. 75–89.

<sup>4</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>5</sup> Великая Н., Шишкин В. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития // Свободная мысль XXI. 2002. № 10. С. 12.

<sup>6</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. 528 с.; Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989–1995 гг.). М., 1997. С. 23–25.

<sup>7</sup> Более подробно о причинах введения института Президентства см. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 1. С. 9–15.

<sup>8</sup> Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>9</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1593.

<sup>10</sup> Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

<sup>11</sup> Сурков Д.Л. Некоторые подходы к типологии органов власти субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 1998. № 2. [Http://ns.lawinstitut.ru/science/vestnik/19982/Surkov.cgi](http://ns.lawinstitut.ru/science/vestnik/19982/Surkov.cgi)

<sup>12</sup> Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 95.

<sup>13</sup> Например: Указ Президента от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости

Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146; Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. «О порядке назначения глав администраций». // Там же. № 48. Ст. 1677; Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. «Об утверждении Положения об ответственности глав администраций» // Там же. 1992. № 33. Ст. 1931.

**И. В. Гареева**

### **Издательское дело Сибири в 1992–2000 годах: проблемы реорганизации и структурирования**

Рубеж веков и тысячелетий для исследователей является определяющим фактором в подведении итогов, анализе достигнутого. В 90-е гг. XX в. отечественное книжное дело претерпело коренные изменения. На смену идеологическому диктату, государственному монополизму, командно-административной системе управления пришла свобода предпринимательства, конкуренция. Развитие рыночных отношений привело к серьезному реформированию практики подготовки и выпуска книг. Изменилась структура и содержание редакционно-издательского процесса.

Формирование новой издательской системы России определяется такими мощными факторами внешней среды, как создание новой социально-политической системы, отражающей демократические преобразования в российском обществе, и переход к рыночным формам хозяйствования. Научно-технологической основой функционирования нынешней издательской системы стало широкое повсеместное использование современных информационных технологий, позволяющих коренным образом трансформировать как редакционно-издательский процесс, так и все остальные сферы книжного дела – полиграфию, книготорговлю, библиографию, библиотечное дело. Плюсы и минусы существования книги в условиях рыночной экономики требуют осмысления, оценок, обобщения и обоснования.

Реорганизация книжного дела в Сибири протекает значительно более болезненно, чем в центральной России, с наибольшими перекосами и противоречиями, а ведь роль регионального книгоиздания весьма значительна. В настоящий момент процесс еще не завершен, однако назрела необходимость научного анализа тех изменений, что произошли в книжном деле Сибири в конце прошлого столетия.

Отслеживая путь реформации нашего книгоиздания из советского в постсоветское, А. Ильницкий в брошюре «Книгоиздание в современной России» справедливо делит исследуемый нами период на пять этапов: собственно «перестройку» (1986–1991 гг.), отличавшуюся «половинчатыми» мерами; этап накопления (1991–1994 гг.), первый кризис и его последствия (1994–1995 гг.), этап укрепления (1995–1998 гг.), второй