

## ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Государственное и муниципальное управление в Томской области: актуальные инновации и региональный социум» (грант № 12-13-70002а/Т).*

Статья посвящена анализу структурной организации политической власти в Томской области в 2000-х гг. Основное внимание уделено взаимодействию губернатора области с Законодательной Думой, муниципалитетами и региональными подразделениями федеральных ведомств, а также роли координационных и совещательных органов в осуществлении политической власти. Автор раскрывает институциональные основы доминирования губернаторов в региональной системе разделения властей и показывает механизмы федерального вмешательства в областную политику.

**Ключевые слова:** институты власти; губернатор; Законодательная Дума; местное самоуправление; координационные и совещательные органы.

Новый электоральный цикл 2011–2012 гг. в России принес не только изменения в массовые настроения россиян, но и стал важным этапом в обновлении государственной власти – как в центре, так и на местах. Ускоренная смена состава первых лиц российских регионов, инициированная федеральной властью, на время отвлекла всеобщее внимание от состояния и динамики политических институтов в субъектах Федерации. Значение этой смены еще предстоит в полной мере оценить. Однако при всей значимости губернаторской власти вряд ли следует ожидать моментального изменения ситуации на субнациональном уровне. Одним из факторов устойчивости политической власти в регионах остается ее институциональный дизайн. Впрочем, в последнее время меняется и он. Все это придает региональной политике весьма своеобразную конфигурацию, оценка которой не сводится к привычным представлениям о губернаторском моноцентризме.

Исследованию политических институтов и процессов в российских регионах посвящена довольно внушительная литература. Однако основными сферами приложения исследовательского интереса в отечественной регионалистике, как правило, являются региональные элиты и выборы. Так, исследованию структуры, состава, динамики региональной элиты в России, а также ее взаимодействию с федеральным Центром посвящены, в частности, работы О.В. Крыштановской [1], Н.Ю. Лапиной и А.Е. Чириковой [2–4], А.В. Понеделкова и А.М. Старостина [5], О.Б. Подвинцева [6] и др. Выборы в органы государственной власти российских регионов стали объектом внимания Г.В. Голосова [7], А.В. Кынева и А.Е. Любарева [8, 9], Н. Чувиной [10] и др. Анализ институтов региональной политики, достаточно популярный на рубеже 1990–2000-х гг. (см., например, [11, 12]), затем, по мере осуществления федеративной реформы, стал казаться политологам менее актуальным. Ценным исключением из этого правила стали исследования институциональной трансформации муниципального уровня региональной политики авторским коллективом под руководством В.Я. Гельмана [13, 14], а также монография С.В. Бирюкова, где региональная политическая власть концептуализируется на основе клиентарно-сетевой модели [15]. Представляется, что именно анализ институционального дизайна может немало дать для понимания сущности и тенденций развития политических режимов в российских регионах.

Данная статья посвящена анализу структурной организации и функционирования формальных институ-

тов политической власти в Томской области в 2006–2011 гг. Выбор хронологических рамок исследования обусловлен сроками реализации федеративной реформы «нулевых годов» в регионе, а также сменой его главы, занимавшего свой пост в течение рекордного по российским меркам срока – с 1991 по 2012 г. Методологическую основу работы заложили статьи Р.Ф. Туровского, посвященные анализу институциональной структуры власти в российских регионах [16, 17]. В них основное внимание уделено трем проблемным узлам взаимодействия институтов власти в субъектах Федерации: возможностям взаимовлияния губернаторов и легислатур, контролю исполнительной власти над местным самоуправлением и отношениям между губернаторами и региональными подразделениями федеральных ведомств. Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты и иные официальные документы Законодательной думы, губернатора и администрации Томской области, опубликованные на их официальных сайтах в сети Интернет, а также материалы периодической печати.

### Парламентский контроль или зависимая Дума?

Анализ взаимодействия законодательной и исполнительной власти является одним из самых распространенных сюжетов в институциональной теории политических режимов. Основным объектом внимания выступают возможности парламентского контроля над исполнительной властью и проявления зависимости законодательного органа от нее. Применительно к региональному уровню российской власти формами влияния легислатур на исполнительные органы можно считать:

- утверждение законодательным собранием предложенной президентом кандидатуры губернатора;
- ежегодный отчет главы региона перед легислатурой с возможностью вынесения вотума недоверия;
- утверждение представительным органом члена Совета Федерации от региональной исполнительной власти;
- утверждение или согласование региональным парламентом кандидатур заместителей губернатора и иных должностных лиц администрации;
- деятельность региональных счетно-контрольных палат.

Все названные механизмы предусмотрены и Уставом Томской области. Так, согласно п. 1 ст. 64 Устава

[18] Законодательная Дума Томской области по представлению президента принимает решение о наделении гражданина полномочиями губернатора Томской области и о досрочном прекращении этих полномочий, заслушивает ежегодные отчеты губернатора о результатах деятельности областной администрации, в том числе по вопросам, поставленным думой, принимает решение о недоверии (доверии) губернатору, согласовывает назначение и освобождение от должности губернатором его первых заместителей, руководителя органа по управлению государственной собственностью области, утверждает руководителя финансового органа области, а также создает собственный орган государственного финансового контроля – Контрольную палату. Более того, Дума может принять решение о недоверии иным заместителям губернатора области, руководителям органов и структурных подразделений его администрации (п. 1 ст. 85 Устава). Наконец, постановление губернатора о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительной власти вступает в силу только если на очередном или внеочередном заседании Законодательной Думы две трети от общего числа депутатов не проголосуют против назначения данного представителя (п. 7 ст. 86 Устава).

Вместе с тем реализация перечисленных механизмов создает крайне мало возможностей для эффективного парламентского контроля. Процедура утверждения Думой кандидатуры губернатора, действовавшая до 2012 г., дополняется правом президента страны распустить несговорчивый региональный парламент. Впрочем, в этом ни разу не возникало необходимости: и В.М. Кресс в 2007 г., и С.А. Жвачкин в 2012 г. без особых затруднений были утверждены областной Думой.

Норма о востановлении губернатору области также остается «спящей». И дело здесь не только в том, что решение о недоверии главе региона должны поддержать две трети от установленного числа депутатов (п. 2 ст. 85 Устава), что практически невозможно при стабильном доминировании «Единой России» в областной Думе. Для освобождения действующего губернатора от занимаемой должности главным является не решение регионального парламента, а позиция президента (п. 4 ст. 84 Устава). Кроме того, даже для постановки такого вопроса необходимо формальное основание в виде судебного решения или неудовлетворительной оценки Думой отчета губернатора (п. 3 ст. 84 Устава). Но согласно действующей версии Устава области (в ред. Закона Томской области от 10.06.2010 № 103-ОЗ) губернатор отчитывается перед представительным органом только за работу администрации. Ответственность за наиболее сложные вопросы – за исполнение законов области и областного бюджета, реализацию программ социально-экономического развития и целевых программ области – возлагается на администрацию области в целом, а не лично на губернатора (п. «а» ст. 82, п. «а-1» ст. 83 Устава). Так что даже при возникновении острых разногласий между депутатским корпусом и губернатором найти причину для обвинения главы области в ненадлежащем исполнении своих обязанностей будет достаточно сложно.

Решение Законодательной Думы о недоверии заместителям губернатора области, руководителям органов

и структурных подразделений его администрации носит для главы региона только рекомендательный характер (п. 3 ст. 85 Устава). Лишь решение о недоверии первому заместителю губернатора влечет за собой рассмотрение в течение одного месяца вопроса о новом назначении и согласовании с Думой кандидатуры первого заместителя (п. 4 ст. 85 Устава). Впрочем, в реальной практике ни разу не возникало подобных прецедентов. Всех заместителей губернатора, начальников департаментов финансов и управления государственной собственностью Дума поддерживала абсолютным большинством голосов. А решения о недоверии областными чиновникам и представителю в Совете Федерации от исполнительной власти области не принимались ни разу. Не приводили к подобным решениям и ежегодные отчеты Контрольной палаты Думы.

Интересным примером осуществления контрольных функций Законодательной Думы является деятельность уполномоченного по правам человека в Томской области. Эта должность была создана еще в 2005 г., но стала действующей лишь с декабря 2010 г., когда ее занял бывший советник и заместитель губернатора Н. Кречетова. С 2011 г. она проводит кампанию по созданию в области института репутации [19]. Частью этой кампании стала, например, дискредитация в СМИ руководителя одной из жилищно-строительных фирм за невыполнение обязательств по отношению к дольщикам. Однако в сфере контроля над исполнительной властью этот институт пока себя ничем не проявил. Хотя «организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами» входит в число основных задач уполномоченного, установленных областным законом [20. С. 28].

Со своей стороны губернатор области имеет значительные рычаги влияния на Законодательную Думу. Он не только присутствует на заседаниях регионального парламента (п. «а» ст. 89 Устава), но и обладает правом законодательной инициативы в Думе (п. «б» ст. 83 Устава), причем предложенные им законопроекты рассматриваются в первоочередном порядке (п. 6 ст. 63 Устава). Стоит отметить, что большинство законов Томской области в 2000-е гг. были приняты по инициативе исполнительной власти. Если не брать во внимание многочисленные законы о награждении, то, например, в 2011 г. администрация Томской области разработала свыше 75% всех законов, принятых Законодательной Думой. Такое положение легко объяснить соотношением депутатов, работающих на профессиональной основе и на общественных началах. Согласно ст. 4 закона «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» № 10-ОЗ [21], из 42 депутатов областного парламента на профессиональной основе работали только председатель, его заместитель, возглавляющий один из комитетов, и главы остальных четырех комитетов. Лишь с 2012 г. количество оплачиваемых из бюджета депутатов увеличилось с 6 до 10. А под руководством губернатора находится мощный профессиональный аппарат областной администрации. Естественно, что для депутатов по совместительству самостоятельная разработка законопроекта представля-

ет гораздо большую сложность, чем для специалистов из профильного комитета администрации.

Глава области подписывает, обнародует или отклоняет законы, принятые Законодательной Думой (п. «о» ст. 83 Устава), имеет право предлагать Думе изменить или отменить принятые ею правовые акты или обжаловать их в суде (п. 4 ст. 88 Устава). Он обладает также правом роспуска Думы по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством (п. «б» ст. 71 Устава). Но пользоваться этим правом томскому губернатору никогда не приходилось.

Глава Томской области может опереться на поддержку крупнейшей фракции регионального парламента: с 2007 г. «Единая Россия» удерживает в областной Думе две трети мест. Поэтому применять право отлагательного вето губернатору не приходится: все проекты законов и иных решений проходят предварительное согласование внутри фракции «партии власти».

Таким образом, сравнивая институциональные характеристики исполнительной и законодательной власти в Томской области, нельзя не заметить явного доминирования губернатора над Законодательной Думой. Хотя формально его назначение зависит от решения Думы, глава региона фактически обладает достаточно сильными возможностями влияния на нее – как благодаря полномочиям в законодательной сфере, так и за счет поддержки президента и правящей партии. Затрудненность вето на решения губернатора, фактическая невозможность отстранения его от должности, преимущественное выдвижение законопроектов органами исполнительной власти позволяют подтвердить на томском материале вывод о том, что автономия региональных легислатур в России 2000-х гг. носит лишь относительный характер [22. С. 23].

### **Местная автономия или губернаторская вертикаль?**

Для оценки характера взаимодействия губернаторов и муниципальной власти ключевым считается выбор модели формирования исполнительного органа местной власти. С этой точки зрения принято говорить о двух основных моделях организации муниципальной власти в современной России. В первой модели центральной фигурой является мэр, избираемый населением и возглавляющий как муниципальное образование в целом, так и его администрацию. Обладая независимой от иных органов легитимностью, выборный мэр хотя бы формально автономен от губернатора. В рамках второй модели глава муниципального образования, как правило, избирается депутатами представительного органа, возглавляет его, но не контролирует исполнительную власть. В этом случае во главе местной администрации стоит сити-менеджер – чиновник, работающий по контракту с муниципалитетом. Поскольку в составе конкурсной комиссии, осуществляющей отбор кандидатов на эту должность, активную роль играют представители региональной администрации, считается, что сити-менеджеры институционально зависимы от губернаторского корпуса. Особенно важен выбор модели местного самоуправления в столичных городах, где сосредоточена значительная часть населения и ресурсов региона [17. С. 87–88].

Выборный характер легитимности мэров региональных столиц и других крупных городов создает возможность конфликта между ними и губернатором. Поэтому не удивительно стремление губернаторского корпуса взять процесс избрания глав таких городов под свой контроль или хотя бы оказывать на него достаточно сильное влияние. С другой стороны, не менее важны как отставки, так и попытки отстранения от должности глав муниципальных образований. Результативности таких попыток, как и вмешательства губернаторов в лекторальные процессы на местном уровне, свидетельствует о значительности влияния региональной власти на местное самоуправление.

Несомненное воздействие на характер взаимодействия губернатора и муниципальной власти в Томской области оказывает территориально-поселенческая структура региона. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., область урбанизирована примерно на 70% [23], что в целом отражает общероссийские тенденции. Тем не менее степень концентрации населения в столице региона заметно выше, чем по стране. В составе области с населением немногим более 1 млн чел. полумиллионный Томск – это не просто административно-территориальный центр, но и средоточие экономической, политической и культурной жизни, сравниться с которым не может ни один из остальных городов региона. Относительно благоприятные возможности трудоустройства, а также социальная, транспортная, образовательная и информационная инфраструктура областного центра притягивают в него население не только пригородного района, но и иных муниципальных образований. С этой точки зрения влияние на органы местного самоуправления в Томске имеет решающее значение для эффективности контроля губернатора над ситуацией в регионе.

В течение всего изучаемого периода в Томской области доминирующей остается модель выборного мэра, которая действует и в областном центре. Однако примечательно, что с 2009–2010 гг. начался процесс распространения в регионе модели сити-менеджера. В настоящее время она действует только в двух муниципальных образованиях – г. Северске и Асиновском районе. Следует учесть, однако, что Северск – второй по величине город области – является закрытым административно-территориальным образованием и длительное время был под контролем федеральных структур. Введение здесь модели сити-менеджера свидетельствует о стремлении областных властей взять ЗАТО под свой контроль. Наконец, можно ожидать попыток внедрения этой модели и в иных муниципалитетах.

Институционально обусловленный конфликт между губернатором и мэром региональной столицы фактически наблюдался в Томской области в период губернаторства В. Кресса, когда мэром областного центра был А. Макаров. Правда, конфликт этот носил скрытый характер и выплескивался в публичную сферу лишь в форме критических замечаний СМИ, областных депутатов и чиновников в адрес томского мэра и его подчиненных. Он проявлял себя и в том, что областные власти практически не вмешивались в выборы на пост мэра Томска, видимо, надеясь на победу альтернативных кандидатов. Однако А. Макаров одержал победы на

выборах и в 2000, и в 2004 г. Лишь вмешательство правоохранительных и судебных органов позволило в 2006 г. отстранить избранного мэра от власти. Назначенный на его место Н. Николайчук был в 2009 г. избран мэром Томска при сильной поддержке областной администрации. О значении этой поддержки говорит хотя бы тот факт, что на выборах 2004 г. нынешний мэр занял лишь 4-е место, за него тогда проголосовало 11,19% избирателей – меньше, чем против всех кандидатов [24]. По инициативе областных властей и регионального отделения «Единой России» председателем Думы г. Томска в 2010 г. был избран С. Ильиных, ранее работавший заместителем губернатора. Так во второй половине 2000-х гг. относительная автономия городской власти сменилась плотным контролем со стороны региональных, а временами – и федеральных структур.

### **Региональная власть и федеральные структуры**

Во взаимодействии региональных властей с территориальными органами федеральных ведомств ключевым вопросом является порядок назначения руководства действующих в регионе структур федерального подчинения. Формально согласования с региональными органами государственной власти требует только назначение прокурора субъекта Федерации. Возможно, поэтому в прокуратуре в 2000-е гг. утвердилась практика назначения чиновников не местного происхождения. Такая же практика сложилась и в системе ФСБ. Как отмечает Н. Петров, «суть такой ротации заключается в разрушении горизонтальных связей и региональной лояльности ключевых чиновников в регионах для того, чтобы они руководствовались исключительно интересами Центра и его распоряжениями» [25. С. 60].

Однако в Томской области региональные власти долгое время сохраняли влияние на процесс назначения руководителей федеральных органов. Свидетельством тесных отношений между федералами и областными властными структурами можно считать практику перехода чиновников с федеральной государственной службы на региональную. Так, бывший прокурор области Ю. Сухоплюев после отставки занимал пост заместителя губернатора области по вопросам безопасности и управлению делами. Не случайно и то, что по Уставу Томской области прокурор региона наряду с областными судами наделен правом законодательной инициативы в Думе (п. 5 ст. 63 Устава). Лишь примерно с середины 2000-х гг. влияние региональной администрации на кадровую политику федеральных ведомств было постепенно утрачено: с 2003 г. выходцы не из Томской области стабильно возглавляют прокуратуру региона, с 2004 г. – областное управление ФСБ.

Иная ситуация сложилась в руководстве органами внутренних дел Томской области. На протяжении длительного срока областное УВД возглавлял выходец из томской милиции В. Гречман. Только в 2010 г. он был сначала отстранен, а затем и освобожден от должности в связи с громким уголовным делом по факту убийства милиционером в медвытрезвителе томского журналиста К. Попова [26. С. 39]. Новый начальник УМВД области был назначен из иного региона и без согласования с томскими властями. Причем одновременно ключевые

заместители бывшего начальника УВД получили новые назначения в другие субъекты Федерации. К концу 2011 г. единственным местным руководителем правоохранительного органа области мог считаться (и то условно) лишь глава следственного управления при прокуратуре Томской области П. Сбышко.

Антикоррупционная деятельность правоохранительных и судебных органов региона с трудом поддается однозначной политической оценке. С одной стороны, арест, отстранение от участия в выборах в областную Думу и осуждение на длительный срок заключения бывшего мэра Томска А. Макарова в целом отвечали интересам областной властной корпорации. С другой стороны, еще в 2008 г. по обвинению в коррупции был привлечен к уголовной ответственности фактический глава территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Томской области М. Нужный [27], что свидетельствует уже о склонности федеральных властей к установлению контроля над областной элитой.

Таким образом, юридически оформленный институциональный дизайн властных структур Томской области ясно свидетельствует о концентрации полномочий в руках губернатора, с которым не могут соперничать ни региональный парламент, ни органы местного самоуправления. Лишь территориальные органы федеральных ведомств выведены в последнее время из-под губернаторского влияния. Более того, посредством их федеральная власть все активнее участвует в формировании региональной элиты. В этой связи назначение губернатором Томской области С. Жвачкина в 2012 г. можно рассматривать не только как завершающий акт в процессе освобождения федеральной власти от губернаторов ельцинского призыва. Это еще один шаг на пути к усилению федерального контроля над областью.

### **В режиме согласований**

Проведенный анализ институтов власти в Томской области создает впечатление «стандартности» региона, его типичного сходства с другими субъектами Федерации. При этом, однако, область заметно выделяется высокой степенью стабильности властных структур при относительной свободе СМИ и очевидной слабости региональных отделений партий. Что же позволяет региональным властям избегать открытых внутривластных конфликтов, способных привести к смене власти?

Приходится предполагать, что в области существуют иные способы согласования интересов, позволяющие избегать таких конфликтов. Одним из таких способов выступает создание и функционирование разнообразных координационных, консультативных и совещательных органов при губернаторе и областной Думе. Так, при Законодательной Думе Томской области действуют Совет общественных инициатив и Молодежный парламент. Закон Томской области от 10 апреля 2006 г. № 54-ОЗ закрепляет положения о Совете общественных инициатив как «совещательном, экспертно-консультативном органе, образуемом в целях эффективного учета мнения граждан и их объединений в процессе законотворческой деятельности по наиболее важным вопросам экономического и социального раз-

вития Томской области» [20. С. 28]. Таким образом, этот орган служит в качестве своеобразного «предпарламента», официальной площадки для согласования интересов на стадии подготовки и обсуждения проектов государственных решений.

Аналогичную роль областной закон от 11 июля 2006 г. № 139-ОЗ закрепил за другим коллегиальным совещательным органом – Молодежным парламентом. Он призван содействовать «приобщению молодых граждан к парламентской деятельности, формированию их правовой и политической культуры, поддержке созидательной, гражданской активности молодежи» [20. С. 29]. Этот орган, в отличие от предыдущего, официально наделен правом законодательной инициативы (п. 5 ст. 63 Устава), что является довольно необычным для региональных законодательных собраний. Молодежный парламент успешно пользуется этим правом, добившись, например, в 2012 г. законодательного расширения зоны запрета на продажу алкоголя.

В похожем положении действует еще один экспертно-совещательный орган – Общественная палата Томской области. Как и в других регионах, она осуществляет предварительную экспертизу областных законопроектов, разработанных исполнительными органами государственной власти, по вопросам государственной социальной политики и конституционных прав граждан в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка на территории области [28. Ст. 96-3, 96-4]. Кроме того, Общественная палата ежегодно готовит и обнародует доклад о состоянии гражданского общества в Томской области. Из числа государственных органов она взаимодействует, прежде всего, с губернатором: согласно областному закону от 6 июня 2006 г. № 110-ОЗ [29] губернатор назначает треть членов палаты (другую треть избирает съезд Совета муниципальных образований, а еще треть утверждается областной Думой), а региональная администрация осуществляет информационное, организационно-техническое и финансовое обеспечение ее работы (ст. 7, 19, 23, 24 Закона). В силу близости к важнейшему центру принятия политических решений этот орган также подходит на роль региональной площадки для согласования интересов.

Роль своеобразного совещательного органа исполняет также интернет-проект «43-й депутат – общественное мнение», осуществляемый с 2005 г. совместно Законодательной Думой и Томским государственным университетом. В рамках этого проекта на сайте Думы периодически проводятся социологические опросы по актуальным проблемам жизни города и области (коррупция, качество образования и медицинского обслуживания, состояние транспорта и жилья и т.д.), а желающие более подробно выразить свою точку зрения могут сделать это на тематической страничке интернет-форума [30].

Механизмы сотрудничества региональных и местных властей также не ограничиваются административным контролем. В середине 2000-х гг., с принятием изменений и дополнений в Закон Томской области «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» № 10-ОЗ [21], региональные законодатели установили запрет на совмещение должности депутата

областной Думы и выборных муниципальных должностей (п. «2а» ст. 4 Закона). Это позволило исключить попадание в состав депутатского корпуса влиятельных глав муниципальных образований и прежде всего – мэра Томска. Кроме того, с принятием Закона Томской области от 10.06.2010 № 103-ОЗ из перечня субъектов законодательной инициативы в областной Думе были исключены непредставительные органы местного самоуправления. Однако практика показала необходимость более тесной координации действий региональной и местной власти. Поэтому еще в 2002 г. при областной Думе был образован Координационный совет по местному самоуправлению, а с 2006 г. в области действует Совет муниципальных образований (СМО), в состав которого входят главы всех муниципальных районов и городских округов. Этот совет служит важным каналом обратной связи между областными органами государственной власти и местным самоуправлением. Все проекты законов области по муниципальным вопросам направляются на экспертизу в СМО. Ежегодно совет издает «Доклад о состоянии и развитии местного самоуправления в Томской области», который подлежит обязательному рассмотрению на коллегии областной администрации [28. Ст. 96-1, 96-2].

Названные общественно-государственные органы не исчерпывают всего многообразия согласовательных структур. Помимо них существует целое «облако» административных координационных и совещательных органов, которое буквально окутывает областную администрацию. По данным, полученным с ее официального сайта в Интернете, при губернаторе и администрации Томской области насчитывается в общей сложности 56 таких советов и комиссий. Причем если в начале 2000-х гг. их количество было совсем небольшим (в 2000 г. насчитывалось всего 3 комиссии, в 2001–2002 гг. – 5, в 2003 г. – 7), то лишь за 2008–2010 гг. было образовано 26 подобных органов [31]. В состав этих комиссий и советов часто входят не только региональные чиновники, но также представители и руководители федеральных органов. В качестве примеров можно назвать Комиссию по организации взаимодействия и координации деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в сфере недропользования, Координационный совет территориальных подразделений государственных надзорных и контрольных органов Томской области, Совет по противодействию коррупции при губернаторе Томской области и т.д. Процесс создания координационных структур продолжается и в настоящее время: например, в 2011 г. была сформирована Комиссия по модернизации государственного управления в Томской области.

Значение таких структур сложно оценить однозначным образом. С одной стороны, эти советы и комиссии могут привлекать и часто фактически включают в свой состав общественных экспертов, они становятся способами вовлечения общественности в обсуждение проектов политических решений, придавая самому властному механизму более открытый и социально ответственный характер. С другой стороны, нередко речь идет лишь о проведении чисто бюрократических сове-

щаний между чиновниками разных ведомств «для преодоления межведомственных барьеров» (интересно, что одна из старейших координационных структур при Администрации Томской области носит характерное в этом смысле название «Комиссия по устранению административных барьеров»). К сожалению, часто из официальных органов власти реальные полномочия по разработке и принятию политических решений переходят именно в такие непубличные структуры.

Обобщая характеристики институционального дизайна политической власти в Томской области, видимые сквозь призму официальных источников информации, можно сделать вывод о том, что информационный потенциал этих документов дает лишь ограниченные возможности для исследования региональных режимов и практик. Специфика региональной власти проявляется здесь не столько в структуре и взаимодействии базовых институтов власти, сколько в характере коммуникации между ними и многообразии ее

способов. Наличие многочисленных совещательных органов и организаций-посредников, окружающих, главным образом, исполнительную власть, отчетливо свидетельствует как о концентрации важнейших региональных полномочий государственной власти именно в Администрации Томской области, так и о недостаточности формальных структур политического представительства. Подобные координационные и совещательные структуры отчасти восполняют недостаток обратной связи между центрами принятия решений и обществом. Втягивая в свою орбиту значительную часть политически активных общественных деятелей и организаций, эти органы обеспечивают областной власти прямую или косвенную поддержку с их стороны. Это позволяет ослабить кадровый и организационный потенциал оппозиции и создать возможность доминирования губернаторской власти в регионе без убедительных вызовов со стороны иных политических субъектов. Разумеется, кроме федерального центра.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Крыжановская О.В. Формирование региональной элиты: принципы и механизмы // Социологические исследования. 2003. № 11. С. 3.
2. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Трансформация российской региональной элиты: вперед в номенклатурное будущее? // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 6. С. 3–4.
3. Региональная элита в современной России / под ред. Я. Фрухтманна. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005.
4. Чирикова А.Е. Региональные элиты в современной России. М. : Аспект-пресс, 2010.
5. Понеделков А.В., Старостин А.М. Региональные административно-политические элиты России: прошлое, настоящее, будущее // Полис. 2008. № 6. С. 86–97.
6. Подвицнев О.Б. Губернаторы-«варяги» и региональные политические элиты в современной России. URL: <http://www.politex.info/content/view/568/30/> (дата обращения 05.07.2012).
7. Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003. СПб. : Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2006.
8. Кынев А. Избирательная реформа Владимира Путина и региональные выборы // Неприкосновенный запас. 2006. № 6 (50). С. 117–129.
9. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция. М. : Новое литературное обозрение, 2011.
10. Чувилина Н. Выборы как фактор региональных политико-властных процессов в постсоветской России // Власть. 2009. № 8. С. 14–17.
11. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 87–105.
12. Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3. С. 142–155.
13. Гельман В.Я., Ланкина Т.В. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима: институциональное строительство и выборы мэров в городах России // Полис. 2007. № 6. С. 86–109.
14. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб. : Норма, 2008.
15. Бирюков С.В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы. Кемерово : КемГУ, 2006.
16. Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 77–95.
17. Туровский Р.Ф. Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? // Общественные науки и современность. 2011. № 5. С. 82–92.
18. Томская область. Устав (Основной закон). URL: <http://duma.tomsk.ru/page/27/> (дата обращения 05.07.2012).
19. Кречетова Н. Репутационный капитал. Обращение к гражданскому обществу Томской области. URL: <http://ombudsman.tomsk.ru/articles/kapital.html?catID=3> (дата обращения 09.08.2012).
20. Важнейшие уложения Томской области (аннотированные). 14.04.1994 – 01.01.2009. Томск : Государственная Дума Томской области, 2009.
21. Закон Томской области «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» № 10-ОЗ от 7 марта 2002 года. URL: <http://duma.tomsk.ru/page/775/> (дата обращения 09.08.2012).
22. Барто А.С. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в реализации политических реформ (по материалам Краснодарского края и Ростовской области) : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2010.
23. Томская область в цифрах. URL: <http://tmsk.gks.ru/digital/region1/default.aspx> (дата обращения 10.10.2012).
24. Борисов А. Четыре с плюсом, два с минусом // Красное знамя. 2004. 16 марта.
25. Петров Н. Обилие слабого государства // Pro et contra. Т. 15. 2011. Сентябрь–октябрь. С. 51–66.
26. Севостьянов А.В. Гражданская активность как катализатор государственной реформы // Гражданское образование. Гражданское участие. Гражданский выбор : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. А.И. Щербинина. Томск : Беляев и Ким, 2011. С. 37–43.
27. Мальши и Нужный // Томские новости. 2008. 5 июня.
28. Регламент работы Администрации Томской области. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/documents.html> (дата обращения 15.08.2012).
29. Закон Томской области от 6 июня 2006 г. № 110-ОЗ «Об Общественной палате Томской области». URL: <http://duma.tomsk.ru/page/11200/> (дата обращения 15.08.2012).
30. 43-й депутат – общественное мнение. URL: <http://duma.tomsk.ru/page/3034/> (дата обращения 26.08.2012).
31. Сведения о координационных и совещательных органах при Губернаторе и Администрации Томской области. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/> (дата обращения 09.08.2012).

Статья представлена научной редакцией «Философия, социология, политология» 15 октября 2012 г.