

ФОРМИРОВАНИЕ ВЕРТИКАЛИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ В 1990–1993 гг.: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Рассматриваются вопросы, связанные с организацией в России в 1990–1993 гг. вертикали исполнительной власти, важной частью которой стали органы исполнительной власти краев и областей, выявляются основные противоречия этого процесса. Установлено, что на формирование вертикали исполнительной власти существенное влияние оказали переходные процессы, связанные с разработкой стратегии развития российской государственности и установлением основных государственных институтов, реализующих функции управления страной.

Ключевые слова: органы государственной власти; исполнительная власть; администрации; субъекты Российской Федерации.

В советский период деятельность исполкомов – исполнительно-распорядительных органов власти местных Советов – осуществлялась в строгом соответствии с актами центральных органов государственной власти и на основе чрезвычайно централизованной системы управления. Начавшиеся в 1985 г. перестроечные реформы, вызванные необходимостью преодоления системного кризиса, охватившего все сферы общественной жизни СССР, повлекли за собой процесс децентрализации управленческой системы страны и положили начало кардинальному преобразованию всей системы органов государственной власти России.

На основе решений январского и июньского Пленумов ЦК КПСС (1987 г.), XIX Всесоюзной партийной конференции (1988 г.) в СССР было провозглашено обновление системы органов государственной власти и управления при возрождении принципа «полновластия Советов» «как основы социалистической государственности и самоуправления народа» и наделения Советов широкими экономическими правами, что привело к пересмотру существующей системы взаимоотношений как между партийными и советскими органами, так и между Советами народных депутатов и их исполнительными комитетами.

Во-первых, было решено пересмотреть роль КПСС в управлении народным хозяйством страны, лишить партийные органы управленческих функций и возможности подменять советские органы, сохранив их «направляющую» роль, и ввести в избирательную систему принцип альтернативности выборов.

Во-вторых, было принято решение о реорганизации существующей вертикали исполнительной власти в стране путем ликвидации одного из основополагающих принципов советской государственности: двойного подчинения исполнительных комитетов – соответствующим Советам и вышестоящим исполнительным органам. Именно вертикальная составляющая этого принципа вызвала много нареканий и считалась тормозом на пути развития местных органов власти, во многом лишая их самостоятельности.

В-третьих, были намечены меры по децентрализации управления и передаче прав по обеспечению развития региона от вышестоящих органов к нижестоящим, от центральных – территориальным и расширению самоуправленческих начал Советов и их исполнительных комитетов в руководстве территориями на основе организуемого местного хозяйства. В этой связи основными направлениями реформы стали введение местного самоуправления как одной из форм народо-

властия и наделение органов местного самоуправления – Советов народных депутатов – широкими экономическими правами.

В-четвертых, было признано необходимым обеспечение комплексного развития регионов и перевод их на территориальный хозрасчет и самофинансирование на основе планов экономического и социального развития.

К началу деятельности местных Советов двадцать первого созыва, избранных на новой основе, руководством СССР была определена организационная модель местного самоуправления, которая получила закрепление в Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Основным звеном в системе местного самоуправления в различных административно-территориальных единицах на основе принципа полновластия Советов были объявлены местные Советы народных депутатов как представительные органы власти, координирующие деятельность всей системы местного самоуправления и образующие одновременно единую систему органов государственной власти, гарантирующую сочетание местных и государственных интересов. Исполкомы в этой системе подчинялись только соответствующим Советам народных депутатов, которые самостоятельно образовывали и реорганизовывали созданные ими органы управления, утверждали их структуру и штаты. Гарантией функционирования местных органов власти в новых экономических условиях должна была стать ст. 16 Закона, гласившая, что вмешательство вышестоящих органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местных бюджетов не допускается [1].

Определив в целом положение местных органов власти городов, районов, поселков в системе местного самоуправления, закон признал особый статус краев и областей в новой управленческой системе. Допускалось отнесение этого уровня управления к местному самоуправлению, но лишь «с учетом местных условий и национальных особенностей». Но вместе с тем полномочия краевых, областных Советов народных депутатов были определены в общих чертах и условия, при которых региональные органы могли наделяться этими полномочиями, не оговаривались.

Вопрос о формировании российской модели местного самоуправления и о положении в этой системе краев и областей – важнейших административно-территориальных единиц республики – актуализировался на I Съезде народных депутатов РСФСР. Съезд принял ряд важнейших документов, ставших основой

для дальнейшего развития российской государственности: Декларацию о государственном суверенитете РСФСР и Постановление «О механизме народовластия в РСФСР», они подтвердили неизбежность принципа полновластия Советов, согласно которому государственная власть в РСФСР осуществляется непосредственно народом или через представительные органы власти. Но в то же время съезд, для придания российской государственной системе демократического облика в русле общей демократизации в стране, провозгласил, что в РСФСР важнейшим принципом функционирования властных структур является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную [2. Ст. 22] и указал на необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев и областей РСФСР [2. Ст. 52].

Установив принципы осуществления власти в республике с целью «вооружения территорий конкретным механизмом власти», съезд поручил Комитету по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета РСФСР под председательством Н.И. Травкина разработать концепции законов, «необходимых для перехода республики к рыночной экономике», упорядочивающего организацию местных органов власти и определяющего их место в системе государственной власти и местного самоуправления.

Перед Комитетом встала нелегкая задача. На фоне нарастающих проблем в экономической и политической жизни республики необходимо было найти оптимальный вариант организации властного механизма в регионах, обеспечивающего взаимодействие между всеми уровнями управления. Поэтому прежде всего было принято решение ориентироваться на практический опыт деятельности полновластных Советов. С целью сбора оперативной информации о положении дел в регионах при Комитете была создана группа мониторинга, первые итоги деятельности которой были представлены на состоявшемся 17 июля 1990 г. в Москве совещании председателей Советов народных депутатов автономий, краев, областей, Москвы и Ленинграда.

В своем докладе на совещании Н.И. Травкин констатировал, что кризис во взаимоотношениях Советов и исполкомов, а также между Советами различных уровней нарастает, что свидетельствует о том, что созданный «механизм» не работает. Повсеместно, на всех уровнях власти наблюдается дублирование полномочий Советов и исполкомов, между которыми возникают многочисленные конфликты по поводу разделения полномочий и собственности, что самым негативным образом отражается на состоянии дел на подконтрольной Советам территории. При этом он отметил, что порядок в регионах зависит исключительно от личностей председателей Совета народных депутатов и исполнительного комитета, от их умения наладить организацию работы Совета, президиума и исполкома. По итогам совещания было принято решение активизировать деятельность по созданию оптимальной модели управления на местах на основе принципа полновластия Советов [3. С. 5].

Общее направление поиску системы организации местной власти в стране было задано в августе – сен-

тябре 1990 г. в период подготовки экономической реформы. Верховный Совет РСФСР поддержал программу «500 дней», концепция которой была ориентирована на жесткую структурную перестройку экономики. Для обеспечения оперативной деятельности властных структур в осуществлении экономической реформы подготовительный этап программы предусматривал создание жесткой вертикали исполнительной власти, основным звеном которой должен был стать средний уровень управления – региональный, органы власти которого наделялись существенными полномочиями [4].

Организация исполнительной властной вертикали стала предметом обсуждения юристов, политиков, общественных деятелей. Демократами, членами Межрегиональной депутатской группы (МДГ) и депутатской фракцией «Демократическая Россия» в республиканском парламенте, председателем Ленинградского городского Совета А.А. Собчаком и председателем Московского городского Совета Г.Х. Поповым был выдвинут проект организации местной власти на основе принципа разделения властей. Положения концепции проекта предусматривали реформирование советской системы управления путем радикального перераспределения полномочий между Советами и их исполнительными комитетами и формирования независимой от Советов исполнительной власти, основанной на вертикальном соподчинении и выборности населением его руководителей на всех уровнях управления: от центрального до местного. Пилотными регионами, где предстояло апробировать новую систему управления, должны были стать Москва и Ленинград. При успешной реализации проекта планировалось распространить этот опыт и на другие города и регионы России [5. С. 5].

Другой вариант выстраивания вертикали власти, ориентированной на сохранение принципа полновластия Советов, был предложен специалистами в области государственного права, юристами Г.В. Барабашевым, Г.С. Гуревичем, А.А. Мишиным, Б.Н. Габричидзе, Ю.А. Тихомировым. Выдвинутой ими концепция предлагала для формирования вертикали исполнительной власти снова ввести двойное подчинение исполкомов, но при этом разрешить Совету определять самостоятельно, какие вопросы он берет под свою ответственность, а какие – оставляет исполкому, ввести выборность председателей исполкомов и (или) Советов народных депутатов [6. С. 2].

В рамках данной концепции обозначились два основных подхода. Так, Комитетом по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета РСФСР был предложен проект разделения властей «по вертикали», подразумевавший наделение полномочиями Советов в зависимости от его административно-территориального статуса, что в итоге должно было способствовать установлению более четких границ между уровнями власти и разделению полномочий исполкомов [7. Ст. 175].

А конституционная комиссия, занимавшаяся подготовкой проекта новой российской Конституции, предложила вариант разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную «по горизонтали», который становился основополагающим принципом

организации российских властных структур. Но при этом и принцип двойного подчинения исполкомов Совету и вышестоящему исполнительному органу сохранялся полностью. Впервые в проекте Конституции была высказана идея о формировании на всех уровнях управления новых органов исполнительной власти – администраций, главы которых избирались населением [8. С. 24].

Несмотря на то что ни одна предложенная концепция так и не была принята руководством республики в качестве основополагающей, все высказанные идеи были использованы Верховным Советом РСФСР для разработки законопроектов, призванных обеспечить реализацию экономической реформы в управленческой сфере. Не опровергая право Советов решать все вопросы, относящиеся к контролируемой ими территории, руководством России была выбрана тактика передачи полномочий представительных органов власти исполнительным: от Верховного Совета – Совету Министров и от Советов – исполкомам, которая носила «временный» характер. Отметим, что восстановление вертикали исполнительной власти не являлось частью стратегии реформирования органов управления и однозначно рассматривалась руководством страны как вынужденная мера. До разработки и принятия фундаментального Закона о местных советах, где принципы организации органов местной власти получили бы концептуальное закрепление, по словам первого заместителя председателя Верховного Совета Р.И. Хасбулатова, были урегулированы только вопросы, «имеющие практическое значение для Советов» [9. С. 27].

Так, было признано необходимым для организации вертикали исполнительной власти восстановить принцип «двойного подчинения» исполкомов через обязательность выполнения решения вышестоящих Советов народных депутатов, их исполнительных органов нижестоящими Советами народных депутатов и их исполнительными органами [10. Ст. 197]. А для проведения комплексных мероприятий по стабилизации экономического положения и переходу к рыночным отношениям Советам и их исполнительным комитетам были предоставлены «дополнительные» к уже имеющимся у них полномочиям [11. Ст. 322]. Обеспечив соподчиненность исполнительных комитетов и наделив их полномочиями для осуществления экономической реформы, Верховный Совет РСФСР замкнул воссоздаваемую вертикаль исполнительных органов на центральном органе исполнительной власти – Совете Министров РСФСР. Таким образом, в полном объеме была восстановлена функционировавшая ранее система организации местных и региональных органов власти, и исполнительные комитеты краев и областей в своей деятельности подчинялись соответствующему Совету и Совету Министров РСФСР.

Свою долю дополнительных полномочий получил и центральный орган исполнительной власти – Совет Министров РСФСР. С целью усиления централизации воссоздаваемой вертикали исполнительных органов в условиях экономических реформ Верховным Советом Совету Министров РСФСР на 1990–1991 гг. были временно предоставлены «чрезвычайные» полномочия, которые заключались в праве отменять противоречащие законодательным актам и постановлениям Прави-

тельства РСФСР решения исполнительных и хозяйственных органов, должностных лиц, осуществляющих свою деятельность на территории РСФСР [12. Ст. 330]. Таким образом, одним из результатов проводимых преобразований стало формирование двух вертикалей власти: представительной и ограниченной, через «двойное подчинение» исполнительной, частью которой стали край- и облисполкомы.

Восстановив вертикаль исполнительной власти в советском ее варианте, законодатели так и не установили четких границ между полномочиями этих двух ветвей власти. Если ранее конфликты возникали между Советами и исполкомами «по горизонтали», по поводу разделения полномочий, то теперь обозначилось противостояние двух органов «по вертикали» – по линии исполнительной и законодательной ветвей власти.

Создание вертикали исполнительной власти в ее советском варианте стало началом очередного витка управленческих реформ. Для придания руководству республики более современного, демократического вида еще осенью 1990 г. Председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным было предложено ввести пост всенародно избираемого Президента РСФСР. А в январе 1991 г. Верховным Советом было принято решение о выделении областного и краевого уровней управления из системы местного самоуправления, четко разделив исполнительную и представительную ветви власти на всех уровнях управления. Необходимость такой меры была подтверждена 22 января 1991 г. на совещании председателей местных Советов [13. С. 2].

Разработка концепции модернизации властных структур на местах осуществлялась в ходе работы над законопроектами «Об управлении краем, областью в РСФСР» и «О местном самоуправлении в РСФСР». В обоих законопроектах предполагалось вместо коллегиальных исполкомов создание администраций как органов исполнительной власти, подотчетных соответствующему Совету. Но на уровне местного самоуправления предполагалась главу администрации избирать всенародно, а в краях и областях глава администрации должен быть назначаем Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом. Осуществлять назначение руководителей администраций предлагалось в двух вариантах: назначение глав администраций предоставлять Президенту РСФСР по предложению областного и краевого Советов либо назначение губернатора осуществлять указом Президента, а утверждать соответствующим Советом.

Неопределенность с моделью наделения полномочиями глав администраций краев и областей путем выборов или назначений была связана с разработкой проекта введения института президентства в стране. Не были определены место и роль Президента в системе государственной власти, границы его полномочий, взаимодействие с системой Советов в целом и с исполнительной властью в регионах, а также федеративное устройство республики. Конституционной комиссией были предложены два варианта: «Ответственное перед парламентом правительство», в котором президент, будучи главой государства, одновременно возглавлял исполнительную власть и правительство, и «Президентская республика», где наряду

с Президентом, главой государства, предполагалось самостоятельное правительство, которым руководит его глава, ответственное перед парламентом и представляющие исполнительную власть. Депутатам предпочтительнее показался второй вариант, поскольку в такой системе правительство оказывалось в подчиненном по отношению к парламенту положении и влияние представительной власти на деятельность исполнительной ветви власти сохранялось. С некоторыми изменениями этот вариант и получил свое воплощение в законе «О Президенте РСФСР».

Но на IV Съезде народных депутатов РСФСР в мае 1991 г. основным претендентом на пост Президента Председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным была выдвинута идея в целях повышения эффективности исполнительной власти переподчинить все органы исполнительной власти Президенту, по формуле «сильный парламент и сильная исполнительная власть во главе с Президентом», учитывающей интересы обеих вертикалей власти в республике [14. С. 5].

Депутаты одобрили закон и внесли поправки в Конституцию РСФСР, согласно которым Президент объявлялся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, который руководит деятельностью правительства. При этом должность главы Совета Министров сохранялась, но назначение на эту должность должно было осуществляться Президентом с согласия Верховного Совета. Но при этом депутаты отказались удалить из Основного закона п. 2 ст. 104, гласящей о том, что «Съезд правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР», противоречащий «принципу разделения властей», который спустя два года после признания в Декларации о государственном суверенитете необходимости введения этого принципа в систему организации государственной власти республики был закреплен в Конституции наряду с принципом федерализма [15. Ст. 776].

Параллельно с обсуждением вопроса о статусе Президента в системе государственной власти, под давлением демократов, настаивавших на придании властным институтам страны нового, демократического облика, руководством страны было признано целесообразным приступить к эксперименту по проведению в июне 1991 г. в городах Москве, Ленинграде и Северодвинске Архангельской области прямых выборов мэров. После выборов, которые прошли одновременно с выборами Президента РСФСР 12 июня 1991 г. был принят ряд актов, определяющих статус, полномочия, функции глав городских администраций [16. Ст. 518]. Устанавливалось, что мэры этих городов избираются в ходе прямых выборов и являются правопреемниками соответствующих исполнительных комитетов с обширными управленческими полномочиями. Стоит отметить, что основные положения этих документов почти полностью повторяли положения проекта Закона «Об управлении г. Москвы как столицей СССР и РСФСР», составленный председателем Моссовета Г.Х. Поповым и опубликованный для обсуждения в январе 1991 г. [17].

Согласие всех участников политического процесса в республике по поводу организации местного само-

управления привело к тому, что 6 июля 1991 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон «О местном самоуправлении», определивший российскую модель организации местной власти и местного хозяйства. Местными органами власти в районах, городах, городских районах, поселках, сельсоветах исходя из принципа «полновластия Советов» провозглашались представительные органы власти – Советы народных депутатов, которым, наряду с вышестоящими органами управления, была подотчетна местная администрация. Возглавлял местную администрацию всенародно избираемый глава, который наделялся собственной компетенцией, в том числе назначать и освобождать от должности руководителей структурных подразделений и иных должностных лиц администрации [18. Ст. 1010].

В противовес Закону о местном самоуправлении законопроект «Об управлении краем, областью в РСФСР» застрял в многочисленных согласованиях в комитетах Верховного Совета РСФСР. Принципиально была утверждена концепция о правопреемстве председателя исполкома главе администрации и о наделинии его широкими управленческими полномочиями. Но камнем преткновения стал вопрос о порядке наделиния полномочиями главы администрации области, края путем назначения или всенародных выборов. Демократы, основываясь на том, что одобренная концепция российского Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривала всенародное избрание глав администраций, настаивали на необходимости выборности региональных глав исполнительной власти. «Центристы», в свою очередь, предлагали для предотвращения конфликтов и распространения практики территориальных «суверенитетов» унифицировать процедуры формирования региональных и местных администраций: или назначать вышестоящим органом исполнительной власти, или избирать всенародным голосованием. Но большинство народных депутатов РСФСР настаивали на приоритете права Советов как органов народовластия напрямую участвовать в формировании исполнительной власти краев и областей. Принципиальное согласие депутатского корпуса по этому вопросу так и не было достигнуто.

В итоге, в период августовского путча 1991 г. «в чрезвычайных условиях» для сохранения управляемости страной было принято решение о досрочном введении поста главы администрации края, области актом Верховного Совета и до принятия Закона «Об управлении краем, областью РСФСР», и Президенту РСФСР было предоставлено право назначать на должность глав краевых, областных, автономных администраций и освобождать от этих должностей. На основании этого постановления Президент установил, что главы администраций назначаются Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим Советом и подотчетны только Президенту, и взял курс на поэтапное формирование президентской вертикали исполнительной власти [19. С. 1146].

Осенью 1991 г. на основе актов Президентом была образована единая система исполнительной власти в РСФСР, состоящая из Президента и вице-президента, Совета Министров, глав исполнительной власти и Сове-

тов Министров республик в составе РСФСР, глав и органов исполнительной власти автономных и административно-территориальных образований [20. Ст. 1292]. В свою очередь, центральный исполнительный орган республики – Совет Министров – непосредственно переподчинился Президенту РСФСР и ему было предоставлено право самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти.

Также между Президентом и Верховным Советом в результате компромисса было достигнуто согласие о порядке формирования института главы администрации. Было признано необходимым четко соблюдать демократическую линию и избирать глав администраций прямым голосованием. Но вместе с тем на один год, на время проведения радикальной экономической реформы, был установлен запрет на выборы исполнительных государственных органов всех уровней и усилена централизация исполнительной вертикали: была установлена подчиненность нижестоящих исполнительных органов вышестоящим по вопросам компетенции вышестоящих органов, а также исполнительным органам власти было предоставлено право отменять решения нижестоящих исполнительных органов в случае их несоответствия нормативным актам, направленным на проведение экономической реформы [С. 21. Ст. 1455]. Кроме того, на период экономической реформы Президенту было предоставлено право издавать указы, имеющие силу закона, даже если они противоречили действующему законодательству РСФСР.

К январю 1992 г. существенно укрепившаяся система исполнительной власти в Российской Федерации во главе с Президентом приобретает стройный вид, образуя наряду с системой Советов мощную управленческую вертикаль, наделенную собственной компетенцией, но находившуюся в целом под контролем представительной ветви власти. Начавшаяся в январе 1992 г. радикальная экономическая реформа, основные функции по реализации которой сосредоточились у Правительства России, обострила отношения между Президентом и Верховным Советом. Лейтмотивом этой борьбы стал контроль над процессом модернизации страны под руководством Верховного Совета или Президента. В этом противостоянии Президент стремился сохранить свое влияние на исполнительную вертикаль, а Верховный Совет утверждал свое право как органа народовластия участвовать во всех делах государства и контролировать деятельность исполнительной вертикали власти. И одной из «разменных монет» в этом противостоянии стала исполнительная власть краев и областей, которые в марте 1992 г. с заключением Федеративного договора официально были признаны субъектами Федерации.

Противоречия между Президентом и Верховным Советом в вопросе организации и подотчетности исполнительной власти уже проявились при принятии 5 марта 1992 г. Закона «Об областном краевом Совете и областной, краевой администрации». В целом Закон не содержал новаторских подходов в организации региональной власти, а аккумулировал уже апробированные и «работающие» положения нормативно-правовых актов, изданных с весны 1990 г., регулирующих дея-

тельность и определяющих компетенцию региональных исполнительных и представительных органов власти. Так, было определено, что представительным органом власти области, края является Совет народных депутатов, а исполнительным органом – соответствующая администрация. Каждый из этих органов наделялся собственной компетенцией.

Этим актом было законодательно закреплено существование двух вертикалей органов государственной власти: представительной, которую возглавлял Верховный Совет, и исполнительной, главой которой являлся Президент Российской Федерации, а также принципов разделения властей и полновластия Советов. Так, устанавливалось, что краевая, областная администрация состоит из главы администрации и подчиненных ему управленческих структур и подотчетна в первую очередь соответствующему краевому, областному Совету и вышестоящим органам исполнительной власти в пределах их компетенции. Глава краевой, областной администрации, который избирается населением области или края сроком на 5 лет, руководит деятельностью краевой, областной администрации на принципах единоначалия и несет ответственность за осуществление ее полномочий.

Возражения Президента вызвали положения Закона, наделявшие исполнительные органы краев и областей только хозяйственно-распорядительными функциями, фактически лишавшие их самостоятельности. Так, все важнейшие вопросы жизнедеятельности региона решал исключительно Совет, которому принадлежали все полномочия собственности края, области, а также передавались под контроль все внебюджетные и валютные фонды региона, а краевая, областная администрация осуществляла только управление финансами и распоряжалась объектами собственности края, области в пределах, установленных законодательством и решениями соответствующего Совета. Совет мог отменить любое решение администрации, если оно противоречит действующему законодательству и выразить недоверие главе администрации и его заместителям, начальникам структурных подразделений исполнительного органа. Несмотря на вето Президента, законопроект все же был принят Верховным Советом и получил силу Закона [22. С. 663].

Но основная борьба между Президентом и Верховным Советом разгорелась за контроль над деятельностью центрального исполнительного органа страны – Совета Министров – в декабре 1992 г. Так, VII Съезд, несмотря на возражения Президента, принял очередной пакет поправок к Конституции, существенно ограничивающий его права в формировании Правительства и усиливающий влияние Съезда и Верховного Совета на деятельность Правительства и региональных органов власти. Совет Министров был объявлен высшим органом исполнительной власти в системе исполнительной власти, подотчетным в первую очередь Съезду, Верховному Совету и лишь затем Президенту. Закрепление создаваемая система управления получила в Законе от 22 декабря 1992 г. «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации», который отразил все противоречия существующей в республике политической системы.

Правительство было поставлено в полную зависимость от Верховного Совета. Помимо основных исполнительных функций по управлению государством, Совету Министров были переданы принадлежавшие ранее президентской администрации функции по координации деятельности региональных администраций по предметам ведения федеральных органов государственной власти, а также по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономной области, автономных округов, краев и областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Совет Министров Российской Федерации также должен был определять совместно с администрациями всех субъектов Федерации порядок и степень их участия в выполнении федеральных программ и совместных проектов, а также содействовать им в организации процессов управления. Кроме того, Совету Министров было предоставлено право отменять противоречащие законодательству Российской Федерации решения администрации автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга и мог передавать им на основании соглашений осуществление части своих полномочий. В свою очередь, администрации на основании соглашений также могли передавать Правительству Российской Федерации осуществление части своих полномочий. Закон однозначно был направлен на ущемление полномочий Президента в системе исполнительной власти в пользу Правительства, которое переподчинялось советским органам власти – Верховному Совету и Съезду [23. Ст. 14].

Подчинив себе Правительство, съезд попытался ущемить полномочия Президента в руководстве исполнительной властью и на региональном уровне управления, основными из которых были назначение и освобождение от должности главы администраций регионов. Так, 10 декабря 1992 г. VII Съезд народных депутатов в связи с прекращением действия постановления V Съезда народных депутатов РСФСР «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» продлил Президенту полномочия по назначению глав администраций, но все назначения в обязательном порядке должны были со-

гласоваться с соответствующим Советом народных депутатов [24. С. 3010].

И уже 1 апреля 1993 г. Верховным Советом был определен порядок назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной и местных администраций, ограничивающий возможность Президента в осуществлении своих полномочий по назначению глав администраций. Так, осуществить назначение глав региональных администраций Президент мог только после представления на обсуждение Совета одной или нескольких кандидатур и принятия решения о необходимости смены главы администрации соответствующим Советом, а вышестоящий глава администрации мог назначить главу нижестоящей администрации также только после решения соответствующего Совета. Поэтому процедура назначения или освобождения главы региональной исполнительной власти требовала долгих согласований и фактически лишала Президента возможности подбора лояльной к нему кандидатуры [25. Ст. 561].

Противостояние двух вертикалей власти к осени 1993 г. достигло критической черты. Ни Президент, ни Верховный Совет не желали ущемления своих прав в руководстве исполнительной властью и настаивали на своем верховенстве в системе управления страной. В такой ситуации Президент взял курс на ликвидацию Верховного Совета и системы Советов как органов государственной власти и осуществление конституционной реформы, издав 21 сентября 1993 г. Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором прямо заявил о неправомерных действиях представительной власти по ущемлению его полномочий и попытках непосредственного осуществления функций исполнительной власти. Законодательные, распорядительные и контрольные функции Съезда народных депутатов и Верховного Совета прерывались до начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации – Федерального Собрания, действующей в рамках принципа разделения властей [26. Ст. 3597]. Таким образом, вертикаль представительной власти, действующая на основе принципа «полновластия Советов», в России была ликвидирована, и осуществлена конституционная реформа, изъывшая часть функций у представительной власти в пользу исполнительной.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16.
2. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2.
3. Травкин Н.И. Советской власти не может быть слишком много // Народная трибуна (Томск). 1990. 16 авг.
4. Шаталин С., Петраков Н., Явлинский Г. Программа «500 дней». М. : Яблоко: российская объединенная демократическая партия, 2007. URL: <http://www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.html>
5. Попов Г.Х. Перспективы и реалии: О стратегии и тактике демократических сил на современном этапе // Огонек. 1990. № 51.
6. Габричидзе Б. Кабинет министров местного Совета: исполнительная власть в условиях демократии // Известия. 1990. 17 июля.
7. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 17.
8. Проект Конституции РСФСР, подготовленный Конституционной комиссией в соответствии с постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. // Конституционный вестник. 1990. № 4.
9. РСФСР. Второй (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 27 нояб. – 15 дек. 1990 г. : стеногр. отчет : в 6 т. М. : Республика, 1992. Т. 3.
10. Закон РСФСР от 10 октября 1990 г. «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и их исполнительных органов в период проведения экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 19.
11. Закон РСФСР от 21 ноября 1990 г. «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26.

12. *Постановление* Верховного Совета РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О мерах по обеспечению государственного управления народным хозяйством РСФСР при переходе к рыночной экономике» // *Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*. 1990. № 26.
13. *Курасов В.* Советуются Российские Советы // *Известия*. 1991. 24 янв.
14. *РСФСР*. Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР, 21–25 мая 1990 г. : стеногр. отчет : в 3 т. М.: Республика, 1991. Т. 1.
15. *Ведомости* Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22.
16. *Постановление* Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О статусе и структуре органов управления города Москвы – столицы РСФСР» // *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 17.
17. *Московский комсомолец*. 1991. 16 янв.
18. *Закон* РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // *Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 29.
19. *Указ* Президента РСФСР 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.
20. *Указ* Президента РСФСР от 10 сентября 1991 г. «О частичном изменении Указа Президента РСФСР от 22 августа 1991 г.» // *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 40.
21. *Постановление* Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 44.
22. *Ведомости* Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 13.
23. *Закон* Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации» // *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации*. 1993. № 1.
24. *Постановление* съезда народных депутатов 10 декабря 1992 г. «О главах администраций» // *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. № 50.
25. *Закон* Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*. 1993. № 16.
26. *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39.

Статья представлена научной редакцией «История» 15 июня 2012 г.