

На правах рукописи

Шараев Павел Сергеевич

**СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ В 1993 - 2001 гг.
(НА МАТЕРИАЛАХ КЕМЕРОВСКОЙ, НОВОСИБИРСКОЙ И
ТОМСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)**

Специальность 07.00.02. – отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени кандидата
исторических наук

Томск – 2006

Работа выполнена на кафедре истории и документоведения
ГОУ ВПО “Томский государственный университет”

Научный руководитель: кандидат исторических наук, доцент
Колыхалова Тамара Фоминична

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Андреев Валерий Павлович
кандидат исторических наук, доцент
Постол Владимир Иванович

Ведущая организация: **Томский университет систем
управления и радиоэлектроники
(ТУСУР)**

Защита состоится 22 декабря 2006 г. в 15.00 на заседании
диссертационного совета Д 212.267.03 при ГОУ ВПО “Томский
государственный университет” (634050, г.Томск, пр. Ленина 36, ауд. 41)

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке
ГОУ ВПО “Томский государственный университет”

Автореферат разослан “12” ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
д.и.н., профессор

Харусь О.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и научная значимость темы. Данное исследование посвящено проблеме становления законодательных органов государственной власти в субъектах РФ на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей.

Конституция РФ 1993 г., утвердив принципа разделения властей между центром и регионами в качестве основы российской государственности, обусловила появление новых политических институтов в субъектах РФ. С 1994 г. в стране начали функционировать законодательные (представительные) органы государственной власти регионов, до сих пор переживающие процесс становления, что позволяет утверждать обоснованность исследовательского интереса.

Обращение к проблеме их становления актуализировано, во-первых, реализацией конституционно-правовой реформы и развитием федерализма в российском государстве. Во-вторых, актуальность темы диссертации обусловлена общей политической и социально-экономической ситуацией, сложившейся в процессе реформ, направленных на становление и укрепление законодательных органов власти на уровне субъектов федерации. Она не только способствовала утверждению принципа разделения властей в политической практике, его обсуждению в предметном отношении, но и поставила вопрос относительно возможности его реализации на уровне регионов с учетом особенностей их развития.

То, что сегодня парламент на уровне региона, является не просто представительной, но и законодательной властью, устанавливающей правовые нормы для всех носителей властных отношений, указывает на назревшую необходимость его изучения как исторического феномена. Особую значимость научному исследованию придает то, что именно в сферу компетенции законодательной власти входят определение основ внутренней и внешней политики через законотворчество, на основании которого формируется

организация и деятельность отдельного субъекта федерации. Представительная, законодательная и контрольная функции региональных legislatures (законодательных собраний) ¹ свидетельствуют об особом значении законодательной ветви власти в жизни общества. Примером этого может служить процесс утверждения бюджета, где сталкиваются интересы властных структур, групп интересов и различных слоев населения. Но, как показала практика, утверждение самих парламентов в системе властного управления зависело от особенностей социально-политического процесса в регионах.

Насущную потребность в изучении процесса становления законодательных органов государственной власти в субъектах РФ, подтверждает тот факт, что формирование независимых ветвей власти с эффективной системой государственного управления определены в качестве приоритетных политических задач. В период создания новой схемы управления в регионах актуальность приобрел именно политический фактор – отношение общества к власти, её формированию и деятельности. У граждан появилась возможность непосредственного участия в формировании властных структур через механизм выборов. Реальностью стала политическая борьба на выборах между партиями, коалициями, активно использовался административный ресурс. Рассмотрение организационно-правовых основ создания законодательных органов государственной власти в субъектах РФ и их деятельности в условиях постоянного изменения системы управления государством обозначает прикладную грань актуальности данной проблемы.

Возрастающий интерес ученых к развитию парламентаризма в РФ обусловил выбор темы. Рассмотрение региональных legislatures направлено на восполнение существующего недостатка исследований политического процесса в субъектах РФ, так как в большинстве случаев объектом научного интереса выступает Федеральное Собрание (ФС). В отличие от широко представленного в литературе процесса становления федерального парламента (ФС РФ),

¹ Легислатура – (legis) закон + (latus) внесённый, установленный. 1. Срок полномочий, а также период деятельности избранного представительного органа. 2. Название законодательных органов в некоторых зарубежных странах. Политология: Словарь-справочник. /М.А.Василик и др. - М. 2000.- С.131.

вопросы развития региональных legislatures разработаны достаточно слабо в силу новизны явления разделения властей на местах.

Цель работы – изучение процесса становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на современном этапе (на примере Кузбасса, Новосибирской, Томской областей).

Цель достигается через постановку и решение **следующих задач**:

1. Рассмотреть этапы развития нормативно-правовой базы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

2. Показать особенности выборного процесса в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и характер представительства депутатского корпуса.

3. Охарактеризовать процесс поиска и оформления структуры законодательной (представительной) власти субъектов РФ.

4. Изучить направления законотворческой деятельности legislatures субъектов РФ.

5. Рассмотреть формы реализации контрольных и представительных функций законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Объект исследования – законодательные органы государственной власти субъектов РФ.

Предмет исследования – процесс становления системы законодательной власти в регионе в условиях радикального изменения политической системы в государстве в постсоветский период, анализ процесса становления законодательных органов, показ выборов как механизма их формирования, а также взаимодействие между ветвями власти на уровне субъекта и характеристика структур региональных парламентов, отличающихся от структуры ранее функционировавших Советов. Процесс становления новых органов характеризуется в неразрывной связи с политическими событиями, происходившими в регионе.

Хронологические рамки включают период с осени 1993 г. по 2001 г. Именно в 1993 г. была ликвидирована система Советов, согласно целому ряду Указов Президента (от 9.10.1993 № 1617 “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ”², от 17.06.2000 № 1110 “О признании утратившими силу некоторых Указов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации”). В этот же период были приняты новая Конституция³, федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”⁴, согласно которым Россия стала государством с совершенно новым типом управления. Можно утверждать, что региональные парламенты третьего созыва, начиная с 2001 г., вступили в новую для себя фазу – развития, этап становления ограничивается примерными рамками 1993-2001 гг.

Территориальные рамки. Становление законодательных органов государственной власти в субъектах РФ в 1993 - 2001 гг. исследуется на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей.

Кемеровская область является крупным промышленным центром не только Западной Сибири, но и всей страны. Это самый урбанизированный регион России, край уникально богатых углём земных недр. Область является основным производителем этого вида топлива в России. Основные отрасли промышленности: угольная, химическая, металлургическая.

Новосибирск – один из крупнейших в России городов по численности населения. Ведущая отрасль экономики области – промышленность. Специфика экономики в том, что на долю предприятий обрабатывающей промышленности приходится 98% производимой продукции. Большинство предприятий входит в оборонный комплекс.

² Указ № 1617 от 9 октября 1993г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // Собрание Актов Президента и Правительства РФ 1993г. №41 Ст.3924.

³ Конституция Российской Федерации. – М., 1993. – 64с.

⁴ Федеральный Закон от 06.10.99. №184 - ФЗ « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005

Томск известен в стране как крупный научно - образовательный центр, а также как крупный центр нефтяной и химической промышленности. Томская область располагает значительными запасами полезных ископаемых и сырьевых ресурсов. Потенциальные запасы углеводородов - 1,5-2,5 млрд. тонн, торфа - 28,7 млрд. тонн (второе место в России). Предприятия нефтедобывающей и химической промышленности в значительной степени определяют состояние экономики Томской области. Такое положение приводит к излишней зависимости области от состояния нефтяного рынка⁵.

Всё вышеуказанное определяет своеобразие данных территорий. Объединяет их не только территориальное соседство, но и статус, все три субъекта являются областями в составе РФ. Безусловно, асимметричность федеративного устройства государства детерминировала специфику становления региональных legislatures. Именно это обстоятельство обусловило выбор территориальных рамок исследования. Их равный статус позволяет вести обоснованный сравнительный анализ происходивших событий. Для исследователя представляет интерес то, как происходили аналогичные, по сути, политические процессы в соседних, но имеющих собственную специфику, регионах в рассматриваемый период.

Методологической основой диссертации послужили фундаментальные идеи и категории теорий модернизации, конституционализма, федерализма, разделения властей и парламентаризма. В качестве ведущего исследовательского принципа выступает историзм, позволивший рассмотреть региональные legislatures в их историческом развитии. Наряду с ним основу работы составили научные принципы исторического познания: объективность, всесторонность, системность, а также общенаучные принципы: анализ, синтез, индукция, дедукция и обобщение. Это позволило изучить различные аспекты предмета исследования в совокупности всех связей, с учетом множества факторов, повлиявших на его становление.

⁵ Томская область: общие сведения: [Электронный ресурс] / Администрация Томской области. – Электрон. дан. – Томск, Администрация Томской области, [Б.г.]. – Режим доступа: [http:// www. tomsk.gov.ru](http://www.tomsk.gov.ru), свободный.

Изучение процесса становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ потребовало применения нескольких подходов и методов научного исследования. Дело в том, что парламентаризм многими учеными рассматривается как сложное, многомерное явление социальной жизни. И в этой связи вполне обоснованным представляется использование междисциплинарного, системного, институционального, сравнительного или компаративистского подходов.

Междисциплинарный подход позволил привлечь к исследованию категории и концепции смежных наук, изучающих парламентаризм (правоведения, политологии, социологии). Они позволили выявить место и роль региональных legislatures не только в системе органов власти в субъектах федерации, но и отношение к ним граждан, выступающих в качестве их социальной базы во время выборного процесса. Опираясь на них, в исследовании обозначены этапы становления региональных legislatures, их отличия от ранее функционировавших Советов народных депутатов.

Важную роль сыграл системный подход. Он позволил показать процесс становления и развития новых органов власти как результат изменения политической системы. Институциональный подход способствовал выявлению законодательного органа, как института народовластия с присущими ему специфическими признаками.

Эффективным явилось использование компаративистского или сравнительного подхода, раскрывающего некоторые тенденции в развитии новых законодательных органов, как института, так и серьезные отличия в моделях народовластия субъектов региона.

Использованный в исследовании конкретно исторический метод дал возможность изучать законодательные органы в динамике, анализируя процесс их становления. Данный метод исходит из того, что объект исследования изменяется вместе с обществом, подвергается воздействию политики, культуры, достижений цивилизации в науке. Он позволяет учитывать не только социально-политические условия и правовые нормы, но и культурные факторы,

действовавшие на процесс становления и функционирования системы законодательства и представительства.

К частным методам, примененным при работе над диссертацией, относятся: отбор, обработка и анализ статистического материала, изучение документов.

Научная новизна состоит в том, что данное исследование является одной из **первых** попыток анализа становления законодательных органов государственной власти в субъектах РФ в 1993-2001 гг. (на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей). Изучен процесс создания правовой базы законодательных (представительных) органов государственной власти РФ и его влияние на политическую ситуацию в рассматриваемых областях, на развитие взаимоотношений между ветвями власти. Выявлены особенности формирования областных парламентов, указывающие на частичную потерю ими представительного характера. Раскрыта специфика создания структур законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, зависящая от персонального состава депутатского корпуса, его целей и интересов. Впервые осуществлен сравнительный анализ уставных документов и законодательной базы рассматриваемых областей, позволивший выявить направления и характер законотворчества региональных легислатур. В научный оборот введен массив фактического материала, характеризующего деятельность представительных органов до и после конституционной реформы. Таким образом, проведено одно из **первых** системных исследований становления законодательных (представительных) органов государственной власти в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях в 1993-2001 гг.

Результаты исследования могут быть использованы при анализе проблем взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов федерации, создания нормативно-правовой базы региона и перспектив развития правового общества в России. Знание специфики регионального законодательного процесса позволяет использовать легислатуры в разработке

различных вариантов социально-экономического развития субъектов РФ с учётом их географической, социокультурной, политической специфики.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения её результатов в практике действующих законодательных органов, при подготовке обобщающих трудов по новейшей истории Сибири и дальнейших исследований по данной проблеме, а также учебной работе (разработке научно-методических пособий по региональному парламентаризму), подготовке курсов лекций для студентов историков, политологов и юристов.

Источниковая база исследования. Источники по данной проблематике можно разделить на несколько групп:

1) официальные документы центральных государственных органов власти: Декларация о государственном суверенитете, Федеративный договор, Конституция РФ, Указы Президента, федеральные законы. Данная группа источников была необходима в большей степени при работе над первой главой исследования, в которой рассматривается историко-правовой аспект процесса становления новых органов законодательной власти.

2) официальные документы местных государственных органов: Кемеровской, Новосибирской и Томской областей. Эта группа была особенно ценна при анализе процессов становления и функционирования новых региональных парламентов. Рассмотрение созданной новыми законодательными органами нормативно-правовой базы способствовало определению роли местных парламентов в политическом и социально-экономическом развитии регионов. К этой группе источников, как универсальной, приходилось обращаться на протяжении всего исследования.

3) неопубликованные документы, хранящиеся в государственных архивах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей, а также находящиеся в текущих архивах законодательных органов власти данных субъектов РФ.

Данная группа относится к неопубликованным источникам и уже потому представляет для исследования большой интерес, позволяет ввести в научный

оборот новые источники и расширяет документальную базу исследования. Например, документы избирательных комиссий содержат ценнейший материал для изучения темы выборов, как механизма формирования новых органов. Протоколы заседаний комитетов, стенограммы собраний законодательных органов открывают исследователю сам процесс работы парламента изнутри, позволяя увидеть то, о чём крайне редко упоминают СМИ. Ряд документов позволяет проследить характер взаимоотношений между ветвями власти на региональном уровне. Именно поэтому большая часть архивных материалов всегда является уникальной.

4) материалы центральной и местной периодической печати:

– центральные газеты: “Российская газета”, “Аргументы и Факты”, “Известия”. В центральных изданиях, как правило, публикуются официальные общегосударственные документы, а также выступления и интервью видных общественных и политических деятелей по вопросам, касающимся происходящих событий в стране и за рубежом. Данный вид источников полезен тем, что позволяет получать и анализировать информацию о состоянии дел в экономике страны, социальной сфере, политическом курсе государства, отношениях на международной арене;

– центральные журналы: научные и общественно-политические. Это такие, как “Политические исследования” (Полис), “Социологические исследования” (Социс), “Общественные науки и современность” (ОНС), “Власть”. Материалы этих журналов, как правило, всегда содержат качественный анализ явлений и событий и используются для дальнейшего изучения самым широким кругом исследователей.

– газеты, издаваемые на территории исследуемых субъектов РФ: кемеровские - “Кузбасс”, “Заря”, “Кузнецкий край”, “Край”, “Российский репортер”; новосибирские - “Советская Сибирь”, “Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов”, “Новая Сибирь”, “Молодость Сибири”, “Наша Газета”; томские - “Томский вестник”, “Красное знамя”, “Народная трибуна”.

Публикации областной прессы позволили представить в исследовании различные точки зрения на те или иные политические процессы, указать на острый характер борьбы за власть и политическое влияние, в частности, в Кемеровской области. Ценным источником явились “Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов”, единственное официальное периодическое издание, принадлежащее законодательному органу из трех изучаемых субъектов в рассматриваемый период. Здесь был представлен широкий спектр материалов: законы, решения, постановления, интервью, доклады, информационные справки, статистические данные.

Слабым местом использования периодических изданий как источника, в особенности местных, является проверка их на достоверность. Это относится в большой степени к материалам агитационного характера, результатам заказных социологических опросов, статьям и заметкам написанным “независимыми” или “свободными” корреспондентами, проблеме компромата и т.п. Весь комплекс источников нашёл отражение в исследовании и позволил сделать его насыщенным конкретными фактами и цифрами.

5) автобиографическая и мемуарная литература.

Несмотря на то, что исследуются события совсем недавнего прошлого, уже появились работы, которые можно отнести к жанру мемуаров. Это книги Председателя Государственной Думы Томской области Б.А. Мальцева и Губернатора Кузбасса А.Г. Тулеева⁶. Особенностью, не позволяющей считать эти публикации серьёзной научной литературой, наверное, как и большинство мемуаров, является субъективизм авторов, отражающий их собственное видение происходивших событий. Но ценность данного вида источников в том, что они позволяют взглянуть на процесс изнутри, глазами не просто очевидцев, а непосредственных участников происходившего.

б) информационные и массово-политические издания органов законодательной власти Кемеровской, Новосибирской и Томской областей.

⁶ Мальцев Б.А. Слово о власти. Томск.1999. 192с.; Он же, Слово о законе. Томск.2000. 128с., Тулеев А.Г. От легенды к были. Кемерово.2003.127с.

Опубликованы первые работы, посвященные десятилетию законотворческой деятельности областных парламентов. В Кемерово вышли книги Председателя Совета народных депутатов Кемеровской области Г.Дюдяева и работника аппарата Е.Г.Демченко⁷. В Томске подборка статей из местных периодических изданий, также приуроченных к 10-летию новых законодательных органов вышла отдельной книгой⁸. Данный вид источников использовался при работе над второй главой исследования. Полезность его объясняется наличием большого количества справочного и аналитического материала.

7) электронные ресурсы.

– ресурсы локального доступа: в Новосибирске пресс-служба Новосибирского областного Совета депутатов выпустила компакт-диск, посвященный итогам законотворческой деятельности за последние 10 лет⁹.

– ресурсы удаленного доступа: информация в сети Интернет об органах государственной власти, статистические данные об итогах выборов, огромное количество всевозможных научных и публицистических материалов, архивы периодических и научных изданий, научных фондов, грантов, конференций, обзоры СМИ и т.п. Серьёзным недостатком сети Интернет, как источника, является достоверность размещённых там тех или иных данных. Кроме этого, доступ к Интернет – ресурсам остаётся ещё достаточно ограниченным, а это является фактором, сужающим число потенциальных авторов, способных пользоваться данным способом распространения информации и количеством потенциальных читателей-пользователей. Следует также отметить такое непривычное качество данного вида источников как нестабильность, связанную с техническими возможностями оргтехники, отношениями между авторами сайтов с информацией и владельцами поисковых систем, серверов и т.д. В

⁷ Совет народных депутатов Кемеровской области. Первая половина пути. Под ред. Г. Т. Дюдяева – Кемерово, 2001.183 с.; Демченко Е. Законодательная власть Кузбасса. 1994-2004 гг. – Кемерово, 2004.102с.

⁸ Томский парламент. 10 лет областной законодательной власти. Государственная Дума Томской области. 2004. 160с.

⁹ Новосибирский областной совет депутатов. 10 лет законотворческой деятельности [Электронный ресурс]: подгот. пресс-службой Новосибирского областного совета депутатов. – Электрон.дан. – Новосибирск, 2004. – 1 электрон.опт.диск (CD-ROM).

процессе работы Интернет, как источник получения информации, в особенности официальные сайты региональных legislatures¹⁰, использовался на протяжении всего периода исследования.

Степень изученности темы. Проблемы властного управления, как в центре, так и на местах, в силу своей неоспоримой значимости для развития государственности всегда привлекали внимание ученых. И в этой связи в отечественной историографии их можно отнести к числу традиционных. Научные труды по вопросам организации государственной власти принадлежали представителям русского конституционализма второй половины XIX – начала XX в.: Б.Н.Чичерину, П.И.Новгородцеву, Л.И.Петражицкому и др.¹¹. Они синтезировали “патриархально-отеческую” модель отношений между государством и обществом с принципами правового государства и общественного договора. В период создания Государственных Дум (1905-1917 гг.) остро обсуждались вопросы монархического и федеративного устройства государства, разделения власти, народного представительства.

Принципиальным противником теории парламентаризма являлся один из виднейших государственных деятелей того времени К.П.Победоносцев¹². Он был убежден, что парламент, рассматриваемый многими как цель и венец государственного устройства, на самом деле является образом великой политической лжи. Рассуждения К.П.Победоносцева о негативных явлениях парламентаризма остаются актуальными и сегодня относительно процесса становления законодательных (представительных) органов государственной власти.

¹⁰ Областной совет народных депутатов Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://www.sovet.kem.ru>. свободный; Новосибирский областной совет депутатов [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://sovetsno.ru>. свободный; Государственная Дума Томской области [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://duma.tomsk.ru>. свободный.

¹¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М.: Тип. т-ва И.Д.Сытина, 1899. – 810 с.; Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – М.: Наука, 1996. – 269 с.; Петражицкий Л.И. Очерки философии права. Вып.1. – Спб.: Тип. Эрлиха, 1900. – 138 с.

¹² Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. – М.: Русская книга, 1993. – 640 с.

Появление на политической арене СССР и, соответственно, советской модели государственного управления способствовало продолжению дискуссий среди таких ученых, как Н.Н. Алексеев, И.А.Ильин, Н.С.Тимашев¹³. Их критичность и противоречивость в оценках советского федерализма и системы народного представительства были обусловлены не только научной позицией, но и обеспокоенностью за будущее России.

Обращение к трудам крупных российских ученых второй половины XIX – середины XX в. позволило выявить различные подходы в изучении вопросов конституционализма, федерализма и парламентаризма. Почти все они сходились в необходимости модернизации российской государственности на демократических принципах с учетом традиций национальной культуры и менталитета. Рассмотрение их работ обусловило выбор актуальных вопросов, касающихся изучения современного российского парламентаризма, в частности – организация народного представительства, национально-территориальная модель государства, избирательная система и правовой нигилизм россиян.

Всплеск интереса к проблемам государственного управления приходится на конец XX – начало XXI в. и вызван формированием российской государственности на принципах федерализма, разделения властей, выборности государственных институтов. Эти вопросы становятся предметом широкого обсуждения юристов, политологов, философов и историков¹⁴. Рассмотрению проблем развития парламентаризма были посвящены работы Р.М. Романова, И.В.Гранкина, И.П. Рыбкина, В.А. Шеховцова, Н.И.Бирюкова, В.М.Сергеева и

¹³ Алексеев Н.Н. Советский федерализм // *Общественные науки и современность*. – 1992. – №1. – С.110-123.; Ильин И.А. О грядущей России. Изб. статьи. Под ред. Н.П.Полторацкого. – Казань: Лиана, 1993. – 366 с.; Тимашев Н.С. Советский строй как почва для переворотов // *Новое время*. – 1991. – №42. – С.40-42.

¹⁴ Согрин В. Политическая история современной России. 1985-1994: От Горбачева до Ельцина. – М.: Прогресс-академия, 1994. – 192 с.; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юридическая литература, 1995. – 175 с.; Дибров Ю.А., Журавлев В.В. и др. Народовластие в России – очерк истории и современное состояние / – М.: Манускрипт, 1997. – 291 с.; Максимов А.А. Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве. – Иваново: Ивановский госуниверситет, 1997. – 104 с.; Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989-1995 гг.). – М., 1997. – 248с.; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе.– М.: РОССПЭН, 1998.– 655 с.; Кравец И.А. Формирование российского конституционализма. Проблемы теории и практики. – Новосибирск, 2001. – 358с.

др.¹⁵. Отметим, что Р.М.Романов и И.П.Рыбкин внесли свой вклад в становление российского парламентаризма как практические политики.

Вместе с тем, несмотря на исследовательскую активность в отношении особенностей российского парламентского процесса, круг работ, характеризующих становление legislatures на региональном уровне, сравнительно узок. Заметим, что междисциплинарный характер многих научных работ, имеющих одну исходную позицию в исследовании – специфику развития того или иного региона (историческая, правовая, политическая, культурная и т.д.) – способствовал формированию нового научного направления – регионалистики. И хотя она еще находится в стадии становления, уже обозначен ряд актуальных вопросов, в числе которых проблемы федерализма и развития регионов, становления законодательной и исполнительной ветвей власти, электорального процесса¹⁶. Характер работ свидетельствует о том, что большинство исследователей фиксируют свое внимание на прикладных вопросах, имеющих весомую политологическую или юридическую составляющую.

Исходя из предмета исследований, существующие работы российских ученых можно разделить на два направления. Первое представлено трудами, рассматривавшими общие вопросы государственного управления в субъектах РФ на основе принципа разделения властей. Для них характерна высокая степень обобщения, что позволяет использовать их в качестве основы для изучения региональных legislatures. Правовым аспектам деятельности законодательных органов государственной власти регионов РФ посвящены работы В.И. Васильева, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова и А.Ф. Малого, М.А.

¹⁵ Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Полис. – 1998. – № 5. – С.123-134.; Он же. Парламентаризм: методологические аспекты социально-политического исследования. – М., 1999. – 52с.; Он же. Российский парламентаризм: история и современность. – М., 2000. – 331 с.; Гранкин И.В. Парламент России. – М., 2001. – 368с.; Рыбкин И.П. Российский парламентаризм. История. Методология. Проблемы. – М., 1995.; Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. – Владивосток: Дальнаука, 2002. – 320с.; Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. – М., 2004. – 543с.

¹⁶ Попов А.И. Региональная политика в России: проблемы государственного управления. - М.: Изд-во РАГС, 1999.-291с.; Россия регионов: трансформация политических режимов. Общ. ред. Гельман В., Рыженков С., Бри М. – М.: Весь мир, 2000. – 376 с.; Козодой В.И., Козлов И.Г., Осипов А.Г., Степанов А.И., Пучкин Д.Т. Власть, общество, выборы. Политическое развитие Новосибирской области в 2000-2003 гг. – Новосибирск, 2005. – 544 с.

Гмырина¹⁷. Работы написаны учёными-юристами и в большей степени ориентированы на правоведов, депутатов и государственных служащих.

Политологические аспекты становления legislatures рассматриваются в работе Д.В.Гончарова и в сборнике под редакцией В.Гельмана, А.Кузьмина, Г.Люхтерхарда, С.Рыженкова¹⁸. То, что книга вышла в свет благодаря помощи Фонда Фольксваген и при участии Центра исследований Восточной Европы при Бременском университете, говорит об интересе зарубежных учёных к проблемам становления новой системы власти в российских регионах.

Второе направление – это работы, посвященные вопросам становления законодательных органов власти на основе анализа электорального процесса. Надо заметить, что в изучении региональных аспектов выборов корпус местных специалистов сформирован практически во всех крупных регионах; среди столичных исследователей наиболее известны Центр геополитических исследований, группа Н. Петрова под эгидой Московского центра Карнеги, а также группа Л. Смирнягина, работающая в рамках президентских структур. Основные методы исследования - анализ электоральной статистики и создание на его базе тех или иных типологий регионов.

Среди множества работ на тему выборов, следует выделить статьи, опубликованные в академических журналах.. Так, по утверждению одного из авторов журнала “Политические исследования (Полис)”, именно необходимость создания нового механизма формирования на территории субъекта законодательной власти привела к развитию региональной избирательной системы,¹⁹ проблемам становления которой посвящены статьи Голосова Г.В., Дахина А.В. и Распопова Н.П., Ковалева В.А., Мелешкиной

¹⁷ Васильев В.И, Павлушкин А.В, Постников А.Е. «Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы». – М.: Городец-издат, 2001. – 288 с.; Малый А.Ф., Гмырин М.А. Организация областного парламента. – Архангельск, 2001.– 206 с.

¹⁸ Гончаров Д.В. Законодательные органы в российских регионах: институциональная оценка // Казанский федералист. – 2005. – №2-3. – Электрон. данн. – Казань.: Казанский институт федерализма, 2005. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/25/>, свободный; Органы государственной власти субъектов РФ. Учебные материалы. / Под ред. В.Гельмана, А.Кузьмина, Г.Люхтерхарда, С.Рыженкова. – М.:ИГПИ,1998.– 144 с.

¹⁹ Лысцов В.В. Становление избирательной системы Воронежской области // Полис. – 1998. – № 5.С167-168.

Е.Ю.²⁰. Статьи прикладного характера, освещавшие формирование органов законодательной власти на основе демократических выборов, публиковали журналы “Власть” и “Российская Федерация”. Особый интерес представляет публикация М. Афанасьева, где автор оценивает выборы в региональные законодательные органы второго созыва, затрагивающие, в том числе и Западную Сибирь²¹. Что касается политического процесса, протекавшего в Западной Сибири, различные его аспекты освещались в работах С.В. Новикова²². Богатейший исторический материал, аналитически представленный в них, позволяет увидеть многообразие социально-политической жизни в обозначенном регионе.

Отдельной группой можно выделить диссертационные исследования, посвященные анализу проблем региональной власти в условиях российской действительности. К ним можно отнести труды А.В. Зимина, В.В. Хромушина, А.А. Еникеева, И.И. Кузнецова, Д.В. Коньчева, З.Ф. Софриной, И.И. Урвачевой, Д.Г. Лукина, О.Ю. Трофимовой и др.²³. Наибольшую ценность в рамках данной темы представляют исследования, посвященные региональному политическому процессу на территории Западной Сибири. Кемеровский социолог М.В. Желтов определяет специфику формирования электората в Кемеровской области и

²⁰ Голосов Г.В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // Полис. – 1997. – № 4. С44-57; Дахин А.В., Распопов Н.П. Проблема региональной стратификации в современной России // Полис. – 1998. – № 4. С132-145; Ковалев В.А. Мажоритарная или пропорциональная система? Взгляд из республики Коми // Полис. – 1998. – № 5. С161-164;

Мелешкина Е.Ю. Особенности электорального поведения на федеральных, региональных и местных выборах в Самарской области // Полис. – 1998. – № 5. С165-166.

²¹ Афанасьев М. В России сформированы представительные собрания правящих региональных групп // Власть – 1998 - №2. С 43-45.

²² Новиков С.В. Демонтаж административного механизма. Политические партии и движения 1985-1991 гг. – Омск: Омский обнинститут усовершенствования учителей, 1992. – 99с.

²³ Зимин А.В. Становление парламентаризма в России в конце XX в. Автореферат дисс... канд. полит. наук. – Воронеж. 1997. 21с; Храмушин В.В. Взаимодействие ветвей власти на региональном уровне. Автореферат дисс... канд. полит. наук. – Саратов, 1997. 23с; Еникеев А.А. Становление парламентской системы республики Башкортостан как составной части российского парламентаризма. Автореферат дисс... канд. полит. наук. – Уфа, 1999. 21с; Кузнецов И.И. Разделение властей в современной России: динамика модели переходного периода. Автореферат дисс... канд. полит. наук. – Саратов. 1999. 22с; Коньчев Д.В. Политическое участие. Автореферат дисс... канд. полит. наук. – Саратов, 2000. 21с; Софрина З.Ф. Организационно-правовые проблемы становления государственной власти в субъектах РФ. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2000. 24с; Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2000. 23с; Лукин Д.Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. 24с; Трофимова О.Ю. Формирование органов представительной власти в России (на примере Чувашии). Историко-правовой аспект. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. – Уфа, 2005. 22с.

взаимосвязь региональных и общероссийских тенденций в политическом поведении избирателей. В его работе подробно характеризуется социальная составляющая электората, выявляется степень влияния региональных условий на уровень абсентеизма (неучастия в выборах), раскрыты некоторые особенности влияния избирательных технологий (способов голосования и т.д.) на результаты выборов²⁴.

Томский историк И. В. Папушев в 1998 г. системно исследовал правовые нормы, процедуры, информационную и организационную инфраструктуру выборов в органы государственной власти Западной Сибири²⁵. Обобщаемый опыт избирательных компаний 1990-1996 гг., позволил автору выявить характер и формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и определить перспективы и направления дальнейшего изучения заявленной темы.

Изучением регионов, в том числе и развитием системы власти, в России занимаются несколько центров. Их можно разделить на три типа, исходя из статуса учредителя: 1) центры, учрежденные структурами государственной власти; 2) центры, открытые при университетах; 3) центры, учрежденные отечественными и иностранными общественными и частными фондами.

К первому типу можно отнести созданный в 1994-95 гг. аналитический центр при Президенте России, где на базе группы Л. Смирнягина было обозначено направление “Регионалистика”. В основном, работа центра была связана с рассмотрением проблем российского федерализма как одного из направлений современных реформ. Некоторые результаты его деятельности были освещены в научном докладе Л. Смирнягина “Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки”²⁶. Здесь же следует сказать о Центре регионального анализа и прогнозирования при Российской академии государственной службы, руководимом А. Шутовым, занимавшемся вопросами

²⁴ Желтов М.В. Региональный электорат: особенности, политические предпочтения и выбор. Автореферат дисс... канд. социолог. наук. – Кемерово, 1997. – С.14

²⁵ Папушев И.В. Выборы в органы государственной власти 1990-1996 гг.(на материалах Западной Сибири). Автореферат дисс... канд. истор. наук. – Томск, 1998. – С.12

²⁶ Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. - М., 1998. - 72 с. (Науч. докл. / Моск. науч. обществ. фонд; N 63)

государственного управления. В результате некоторые аспекты этой проблемы нашли отражение в авторских публикациях самого руководителя²⁷.

Ко второму типу относятся региональные центры, учрежденные при государственных университетах Барнаула, Екатеринбурга и Саратова. Так, в Барнауле при Алтайском государственном университете с 1996 г. под руководством доктора исторических наук Ю.Г.Чернышова работает Алтайская Школа Политических Исследований (АШПИ). В центре внимания ученых самых разных специальностей – историков, политологов, социологов, экономистов, юристов – находятся актуальные проблемы российской политической жизни, обсуждаемые в рамках научно-практических конференций. Работы исследователей публикуются в “Дневниках АШПИ”. Интересны и полезны в рамках данного исследования статьи, вышедшие в тематических сборниках “Роль парламента в демократическом государстве”, “Современная Россия и мир: альтернативы развития” и “Республика Алтай и реформы в экономике и федеративном устройстве России”²⁸. Ученые отмечали важную роль парламента в формировании государственной политики, так как в нем отражаются все общественные процессы.

Материалы исследователей, опубликованные в “Дневниках АШПИ”, способствовали расширению источниковой базы и были использованными при рассмотрении некоторых аспектов российского парламентаризма. Вместе с тем, внимательное изучение трудов АШПИ свидетельствует о недостаточной

²⁷ Шутов А.Ю. Территориальные органы управления в истории России: опыт административно-политического участия. // Вестник Московского университета. – Серия 12. – Политические науки. – 1997. – № 6. – С.80-96.; Он же: Земская избирательная система. Из истории разработки. // Полис. – 1998. – № 2. – С.134-146.

²⁸ Чернышов Ю.Г. Парламент и демократия: история и современность // Дневник АШПИ № 7. Роль парламента в демократическом государстве / Под ред. проф. Ю.Г.Чернышова. – Барнаул: изд-во Алтайского ун-та, 1999. – С.3-11.; Рыжков В.А. Роль Государственной Думы в политической жизни современной России // Там же. – С.11-33.; Галактионов Ю.В. Веймарский парламентаризм начала 30-х годов – российский парламентаризм конца 90-х годов: проблемы демократической и тоталитарной альтернатив // Там же. – С.72-82.; Емешин К.Н. Избирательные технологии как механизм установления взаимодействия парламента со структурами гражданского общества // Там же. – С.167-173.; Еремин И.А. Влияние лоббизма на формирование парламентской демократии в России // Там же. – С.173-179.; Коваленко Л.Г. Некоторые проблемы российского парламентаризма // Там же. – С.184-185.; Шульце П. Регионы и политическая стабилизация в переходный период // Дневник АШПИ № 13/14. Современная Россия и мир: альтернативны развития. Республика Алтай и реформы в экономике и федеративном устройстве России / Под ред. проф. Ю.Г.Чернышова. – Барнаул: изд-во Азбука, 2001. – С.65-75.; Землюков С.В. Проблемы разграничения полномочий и ответственности различных уровней власти в РФ // Там же. – С.82-91.; Сатаров Г.А. О реформе государственного управления в России // Там же. – С.221-227.

освещенности политического процесса, происходящего непосредственно в субъектах федерации.

В Институте философии и права Уральского отделения РАН г. Екатеринбурга изучались вопросы экономической самостоятельности регионов, политических отношений с центром, правового равенства между собой субъектов РФ. Например, особенностям законодательной практики в Свердловской области посвящена коллективная монография А.В. Гайды, М.Ф. Казанцева, К.В. Киселева, А.Н. Кокотова, А.В. Лобашева, В.Н. Руденко²⁹. Труды исследователей регионального правотворчества были представлены в виде коллективной монографии³⁰, а также опубликованы в Вестнике гуманитарного университета и научном ежегоднике института³¹. Но в исследованиях этого центра преобладают, в основном, правовые аспекты.

В Саратове историки, политологи, социологи, юристы занимались комплексными исследованиями регионов, часть которых инициируются Центром региональных социологических исследований при государственном университете³².

И третий тип – это исследовательские центры, учрежденные отечественными и иностранными общественными и частными фондами. Так, из столичных центров серьезного внимания заслуживает деятельность Московского Центра Карнеги, отличающаяся масштабностью и качеством

²⁹ Законодательство и правотворческий процесс в Свердловской области: состояние, проблемы, совершенствование / А.В.Гайда, М.Ф.Казанцев, К.В.Киселев, А.Н.Кокотов, А.В.Лобашев, В.Н.Руденко; РАН. Урал. отд-ние, Ин-т философии и права. - Екатеринбург: УрО РАН, 1999. - 140 с.

³⁰ Федерализм и децентрализация / Г.Глисон, М.Ф.Казанцев, И.М.Модель, Б.С.Модель, С.Е.Вершинин, К.Мацузато, Ж.Ф.Гарриг, В.Б.Евдокимов, В.Н.Руденко, Г.А.Ковалева и др.; Отв. ред.: А.В.Гайда, В.Н.Руденко; РАН. Урал. отд-ние. Ин-т философии и права, Урал. фонд социал. исслед. - Екатеринбург: УрО РАН, 1998. - 416 с.

³¹ Горфинкель И.М. Свердловская область: становление политической системы и правовых институтов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1997. - № 1(18). - С.62-72.; Муравский В.А. Разделение властей: исторический опыт и Конституция Российской Федерации // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 1999. Вып.1. - Екатеринбург, 1999. - Ч.3. - С.215-234.; Русакова Н.В. Итоги и последствия выборов в Законодательное Собрание Свердловской области 12 апреля 1998 г. // Выборы органов власти субъектов РФ в 1998 г. - М., 1998. С.71-75.

³² Г.В. Дыльнов «Государство и местное самоуправление: региональные проблемы». – Саратов, 1999. 44с.; Л.С. Аникин «Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Опыт социологического исследования.» – Саратов, 1997. 83с; Поликарпов Б.Э. «Триада власти региона: становление, проблемы, перспективы.» – Саратов, 1998. 37с; Д.В. Покатов «Политическая региональная элита: вчера, сегодня, завтра» – Саратов, 1998. 47с.

проводимых исследований по социально-политическому мониторингу регионов России. Результаты были опубликованы в ежегодниках “Политический альманах России” в виде обобщенных сведений о властных структурах субъектов, персоналиях, аналитических работ о региональной политической жизни, её развитии, функционировании и влиянии на общий политический ландшафт в России в перспективе. Ряд научных статей по развитию регионов был представлен в издаваемом центром журнале “Pro et contra”. Так, в тематическом номере “Центр и регионы России” были опубликованы работы Н. Петрова, В. Нечаева, М. Мендраса, В. Слатинова, Д. Ольшанского³³.

Наибольший интерес в рамках Сибирского региона представляет деятельность Новосибирского Фонда развития политических технологий и прогнозирования “Сибирь-Форум”, официально зарегистрированного в августе 1997 г. и руководимого кандидатом исторических наук В.И.Козодоем. Специалисты Фонда, кроме практической деятельности (организация и проведение выборных и PR-компаний различного уровня), занимаются научными исследованиями в области современной политической истории и политологии в регионе. Результаты теоретических и прикладных разработок Фонда публикуются, как в виде отдельных статей, так и монографий, справочников и различных пособий³⁴.

В этом ряду обращает на себя внимание фактологически содержательная, выполненная на основе архивных источников и работ отечественных и зарубежных исследователей, монография А.Г. Осипова и В.И. Козодоя “Политический спектр. Формирование многопартийности в Западной Сибири 1986-1996” представляет особую ценность для историка. Авторы исследования

³³ Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et contra. – 2000. – Т.5. - №1. – С. 7-33; Нечаев В Региональные политические системы в постсоветской России // Там же. – С.80-95.; Мендрас М. Как региональные элиты защищают свою власть //Там же. – С.63-79; Слатинов В. Законодательное регулирование государственной службы // Там же. – С.123-136; Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Там же. – С.34-62.

³⁴ Новосибирск политический.2001.Справочник. / Под ред. Осипова А.Г. – Новосибирск, 2001. – 232с.; Осипов А.Г Козодой В.И. Политический спектр (формирование многопартийности в Западной Сибири 1986-1996). – Новосибирск, 2003 – 355с.; Козодой В.И. Формирование многопартийности в Сибири 1985-1996. – Новосибирск, 2004.; Бег по граблям, или Как проиграть собственные выборы. Учебное пособие. / Рук. проекта В.И.Козодой. – Новосибирск, 2004 – 49с; Козодой В.И., Козлов И.Г., Осипов А. Г., Степанов А.И., Пучкин Д.Т. Власть, общество, выборы. Политическое развитие Новосибирской области в 2000-2003 гг. – Новосибирск, 2005. – 545с.

раскрыли сложный и противоречивый характер процесса формирования многопартийной системы в России и, в частности, в Западной Сибири. В числе выявленных особенностей они указали на “маловлиятельность” политических партий в процессе формирования региональных представительных органов власти.

Не менее ценно выполненное В.Козодоем, И.Козловым, А.Осиповым, А.Степановым, Д.Пучкиным историко-политологическое исследование об общественно-политической жизни Новосибирской области в 2000-2003 гг., которое нашло своё отражение в книге “Власть, общество, выборы”. Авторы с присущей для историков скрупулезностью осветили политические явления, касающиеся органов власти, в том числе и представительных.

Таким образом, характеризуя степень изученности проблемы, необходимо отметить перевес юридических и политологических исследований над историческими в научной литературе. За последние годы российскими учеными создана определённая теоретическая база для изучения процесса становления региональных органов власти, в том числе и законодательных. Рассмотрение литературы свидетельствует о высоком научном уровне изучения правовых и политологических аспектов функционирования законодательных органов субъектов РФ. Но, в то же время позволяет заметить, что фактически нет трудов исторического характера, в результате чего проблемы становления региональных legislatures и анализа исторического опыта остаются мало изученными. Отсутствуют также работы сравнительного плана, позволяющие увидеть принципиальную разницу между деятельностью органов представительства в СССР и современной России.

В большинстве названных работ рассматривались лишь отдельные аспекты функционирования региональных legislatures, процесс их становления и деятельности ещё не стал предметом системного исследования. Недостаточно внимания уделено проблеме дееспособности законодательных органов власти субъектов федерации, анализу реализуемых ими функций, в частности, представительским и контрольным. В современной историографии отсутствуют

монографические исследования, предлагающие комплексное рассмотрение всей совокупности процессов становления законодательной власти и механизмов её функционирования. Общее состояние изучения процесса становления новых законодательных органов можно характеризовать как начальный этап разработки обобщающих исследований при почти полном отсутствии собственно историографических работ. С одной стороны, это обусловлено новизной самих процессов и их незавершённой, а с другой – тем, что исследуемая тема находится на срезе целого ряда дисциплин, таких как история, политология, социология, государственное право.

Фиксируемое противоречие между нарастающим интересом к историческим аспектам парламентаризма в РФ и доминированием исследований обобщающего характера, основанным на правоведческих и политологических подходах и обусловило **проблему**, связанную с представлением в историческом контексте становления региональных legislatures.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура работы подчинена целям и задачам исследования. Она состоит из введения, двух глав, каждая из которых содержит разделы, заключения, приложений и списка использованной литературы и источников, который включает в себя 237 наименований.

Во введении обосновывается актуальность темы, определяется степень ее научной разработанности, формулируется проблема исследования, его цель и задачи, указываются хронологические и территориальные рамки исследования, характеризуется методологическая база работы, отмечается её новизна, указывается теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

Первая глава “Создание законодательных органов государственной власти в субъектах РФ”, состоящая из трех разделов,

посвящена общей характеристике процесса создания законодательной (представительной) ветви государственной власти субъектов РФ: их правовым основам, механизму формирования и внутренней структуре в описываемый период времени.

В первом разделе “Правовые основы становления законодательных органов государственной власти субъектов РФ” исследуется сложный и противоречивый период изменения системы государственного управления, как в федерации в целом, так и в её субъектах. Анализ событий и документов, их обусловивших, позволил выделить два этапа в создании региональных legislatures: позднесоветский (июнь 1988 г. – лето 1993 г., когда происходило обновление Советов как органов государственной власти) и постсоветский (осень 1993 г. – лето 2000 г., когда создавались новые органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ).

Изучение происходивших процессов свидетельствовало о том, что в качестве правовой основы становления органов законодательной власти регионов в описываемый период времени послужил целый ряд документов и нормативно-правовых актов. Главными из них были: на первом этапе – решения съездов, партийных конференций, законы СССР, Декларация о государственном суверенитете, Федеративный договор, Указы Президента РФ, т.е., в основном общегосударственные документы. На втором этапе – Конституция РФ, Указы Президента и законодательные акты субъектов Федерации (уставы, положения, законы и т.п.). Принятие этих документов происходило в условиях радикальных преобразований на общегосударственном уровне, что непосредственно отражалось и на региональном политическом процессе.

Итогом первого этапа, связанного с непрерывным процессом по обновлению Советов, явилась система органов государственной власти в субъектах федерации на основании принципа разделения властей. События, происходившие на местах, в частности, в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях, свидетельствуют о некотором приближении к

парламентской практике. В работе показана политическая борьба, развернувшаяся в областях, за пост Главы Администрации, когда представительным органам были даны полномочия в согласовании кадровых назначений на основании Указа Президента РСФСР № 75 от 22 августа 1991 г.³⁵. Также в работе нашли отражение политические события в регионах, ставшие реакцией на конфликт между исполнительной и законодательной властью в Москве в сентябре-октябре 1993 г.

Результатом второго этапа стала разработанная, исходя из Конституции РФ, правовая основа становления региональных legislatures, четко определявшая принципы формирования органов государственной власти. Но факты говорили о присущей реформаторству тенденции на усиление исполнительной власти и противоречивом отношении к принципу разделения властей. Теоретически стройную модель взаимоотношений законодательной (представительной) и исполнительной власти, как самостоятельных и независимых субъектов власти, на практике реализовать оказалась довольно сложно. Об этом свидетельствует противостояние ветвей власти в Кемеровской области, разрешение которого потребовало вмешательства федерации.

Во втором разделе “Выборы как механизм формирования законодательных органов государственной власти в субъектах РФ” рассматриваются особенности избирательных процессов в региональные legislatures Кемеровской, Новосибирской и Томской областей.

Так, в Новосибирской и Томской областях, с 1994 по 2001 гг., областные – Советы и Государственная Дума переизбрались дважды, тогда, как в Кузбассе функционировал законодательный орган уже третьего созыва, да ещё успел и название сменить на старое. Это лишний раз подтверждало, что процесс перехода к новой системе политических отношений в соседних областях одного

³⁵ Указ Президента РСФСР от 22.08.1991г. №75 « О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»// Российская газета. 1991.27 авг.

региона при формально одинаковых условиях избирательного процесса проходил сложно и неоднозначно.

Изучение различных источников, описывающих предвыборную ситуацию, и сами выборы в рассматриваемых областях показали, что избирательные системы были аналогичными. Первый состав областных парламентов избирался на основании Указа Президента и положений, разработанных местной исполнительной властью. Следующие выборы проходили уже в рамках избирательного законодательства, созданного первым депутатским корпусом. Во всех рассматриваемых областях исполнительная власть принимала самое активное участие в предвыборной кампании, так как была заинтересована не только в их успешном проведении, но и в персональном составе законодательной (представительной) власти. Особенности избирательного процесса были вызваны наличием реальной конкуренции между кандидатами в условиях многопартийности и отсутствия жёстких указаний из федерального центра, выдвижением кандидатов инициативными группами, партиями, общественными объединениями и даже самовыдвижением, открытостью и альтернативностью. Проявление особенностей электоральной картины в большинстве случаев были связаны с политическим фактором. Например, победа А.Тулеева и его сторонников в условиях жесткой борьбы за власть в Кемеровской области.

Выборы как демократическая процедура сыграли роль механизма формирования новых органов законодательной власти в рассматриваемых субъектах РФ. Вместе с тем, анализ их результатов позволил выявить несколько тенденций, ярко проявившихся в избирательном процессе.

В третьем разделе “Структура законодательных органов государственной власти в субъектах РФ” основное внимание уделяется процессу поиска и создания оптимальной структуры областных парламентов.

Известно, что до 1992 г. и принятия новой Конституции существовала повсеместно единая схема областных советов. Численность Совета 250 депутатов, для того чтобы обеспечить полноценное представительство всех

слоёв населения. В каждом совете функционировало по 18 комиссий. В структуру совета входили и руководящие органы – исполком, Президиум, Малый Совет. В целом, структура Советов была довольно громоздкой, иерархичной и, следовательно, малоэффективной. Во-первых, широкий спектр направлений деятельности, представленный в работе 18 комиссий, не позволял определить приоритетные из них. Отсюда некоторая неясность в компетенции и ответственности депутатского корпуса. Следовательно, и значимости его деятельности в социально-политической, экономической и культурной сферах общественной жизни. Во-вторых, большая численность Совета требовала создания внутренних организационных структур, что, безусловно, приводило к бюрократизации представительного органа и снижению его эффективности.

В диссертации отмечается, что реформа представительных органов власти потребовала осмысления опыта депутатской работы и поиска более дееспособной структуры. Формирование новых законодательных органов власти привело к изменению представления не только о специфике их парламентской деятельности, но и отразилось на властной структуре и механизмах их взаимодействия. Отсутствие документов, жёстко регулирующих при формировании органов законодательной (представительной) власти в субъектах федерации их внутреннюю организацию, способствовало тому, что структуры Кемеровского, Новосибирского и Томского парламентов отличались между собой.

Анализируя структуру законодательных органов власти в трех смежных областях сибирского региона, мы установили, что численность депутатского корпуса областных парламентов колебалась от 20 до 50 человек. Руководили деятельностью законодательного органа Председатели, имевшие двух заместителей. Количество комитетов, отражающих определенные самими депутатами приоритетные направления, колебалось в этих областях от 3 до 8. Самой малочисленной оказалась структура Государственной Думы Томской области: в первом созыве было всего три комитета, во втором – четыре. Наиболее разветвленной была структура Новосибирского областного Совета

депутатов: в первом созыве работало семь комитетов, во втором – восемь. Для обеспечения эффективной работы парламентов были созданы аппараты, включающие соответствующие комитетам отделы с узкими специалистами, пресс-службу, Приемные избирателей.

Вторая глава “Деятельность законодательных органов государственной власти в субъектах РФ” состоит из двух разделов. В ней рассмотрены особенности выполнения депутатским корпусом трех функций: законотворчества, контроля и представительства. В исследуемый период опыт создания регионального законодательства был невелик и насчитывал около 8 лет деятельности областных законодательных органов первых двух созывов Новосибирской и Томской областей (1994-1997 гг. и 1997-2001гг.), и более 8 лет в Кемеровской области (Законодательное Собрание первых двух созывов (1994-1996 гг., 1997-1999гг.) и областной Совет народных депутатов первого созыва в период с 1999 по 2001гг).

В первом разделе “Основные направления законотворческой деятельности с 1994 г. по 2001 г.” проведен анализ Уставов Кемеровской, Новосибирской и Томской областей и регламентов областных парламентов. Согласно Устам принятие законов отнесено к исключительной компетенции законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. В документах закреплены следующие основные направления областного законотворчества: организация государственной власти и местного самоуправления; экономическое и социальное развитие области; обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Устами предусмотрено обсуждение законов, порядок их принятия и обнародования. Но особенности регионального законодательного процесса прописаны не только в Уставах субъектов. Более детальное описание законотворчества дается в регламентах. Их рассмотрение позволило составить следующую схему появления закона: законодательная инициатива – законопроект – закон.

При рассмотрении законотворческой деятельности региональных legislatures, были обобщены материалы, касающиеся Новосибирского

областного Совета депутатов и Государственной Думы Томской области. Отдельно представлена работа законодательного органа Кемеровской области. Такой подход обоснован тем, что Новосибирской и Томской областях функционировало две legislatures фактически в одинаковых условиях. В Кемеровской же области было три созыва депутатского корпуса, причем деятельность первого проходила в условиях жесткой политической борьбы.

В деятельности депутатов наблюдалась положительная динамика, выраженная в постоянном увеличении нормативно-правовой базы регионов. Лидером по числу принятых законов являлся Новосибирский областной совет депутатов (277), затем – Совет народных депутатов Кемеровской области (236) и на третьем месте – Государственная Дума Томской области (234). Депутаты Кемеровской области, несмотря на серьезные сложности в начале своей деятельности и большое отставание от соседей, не только их преодолели, но и даже опередили коллег-томичей.

Качественная оценка законотворческой деятельности до сих пор остается сложной проблемой. На сегодня отработан механизм правовой экспертизы законов, финансово-экономическая и общественная экспертизы находятся в стадии становления.

Во втором разделе “Контрольно-представительские функции региональных законодательных органов и их взаимодействие с другими органами власти субъектов РФ” показан процесс реализации контрольно-представительских функций через взаимодействие legislatures с исполнительной ветвью власти в лице Губернатора области и его Администрации, судебной властью и органами местного самоуправления.

В работе рассмотрены такие формы контроля, как публичная отчетность представителей исполнительной власти перед депутатским корпусом, создание контролирующих органов и депутатский запрос. Возможности законодательного органа в реализации контроля в различных формах, как правило, прописываются в соответствующих документах. Функции контроля и представительства тесно переплетены между собой, так как реализация

различных контрольных форм всегда предполагает либо удовлетворение, либо защиту каких-либо интересов. Отметим, что исполнение представительских функций legislatures частично реализуется через выборы и через работу Приемных, структурных подразделений законодательных органов государственной власти.

Исследование показало, что самым сложным был контроль за исполнением бюджета. Так, именно он явился основной причиной обострения взаимоотношений между ветвями власти в Кемеровской области в 1994-1996 гг. Legislature Кемеровской и Новосибирской областей в 1998 г. и 1999 г. соответственно создали Контрольно-счетные палаты для эффективного и профессионального контроля за расходованием бюджетных средств. Что касается Томской области, то в рассматриваемый период времени такого органа там не существовало (контрольная палата появилась только в 2002 г.). В томском парламенте первого созыва функционировал контрольный комитет, но практика показала, что он в большей степени занят внутренним контролем думской работы, чем реализацией возложенных на него контрольных полномочий. Именно это позволяет объяснить его исчезновение из структуры областного парламента второго созыва и обращение парламентариев к опыту соседей в отношении создания Контрольно-счетной палаты.

В работе отмечается, что взаимодействие с судебной властью у законодательных органов выстраивалось только в правовом порядке, определенном федеральным законодательством. Контрольные функции были реализованы лишь в рамках кадровых согласований.

Что касается взаимоотношений с местным самоуправлением, речь шла о надзоре, которым занимались законодательные органы государственной власти субъектов, создавая нормативно-правовую базу для функционирования местного самоуправления. Отдельно было рассмотрено взаимодействие Новосибирского областного Совета с местным самоуправлением, так как оно имело особый и в своем роде уникальный характер. Особенностью подхода новосибирцев к организации системы

местного самоуправления явилось то, что в 1996 г. ими законодательно была сформирована трехуровневая система управления: органы государственной власти на уровне области, районов (городов), а также органы местного самоуправления на уровне сельских поселений.

В заключении обобщены основные выводы диссертационного исследования. Рассмотрение становления российского парламентаризма в 90-е гг. XX в. на материалах Кемеровской, Новосибирской и Томской областей позволило сделать вывод о сложности и противоречивости процесса становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации. Во-первых, в основе становления органов законодательной власти регионов в описываемый период времени находилась постоянно обновлявшаяся нормативно-правовая база, и в результате их правовое оформление длилось более десяти лет. Во-вторых, о сложности и неоднозначности перехода к новой системе политических отношений в соседних областях одного региона свидетельствовал анализ электорального процесса. Он позволил выявить достоинства и недостатки выборов как механизма формирования легислатур и способа легитимации их политической власти. Однако, опираясь на них, законодательные органы государственной власти субъектов федерации получили формальный мандат доверия со стороны населения и возможность проводить собственную политику. В-третьих, изучение созданных структур законодательных органов государственной власти субъектов федерации показало, что отсутствие единой заданной модели способствовало их разнообразию. Каждый созыв депутатского корпуса менял структуру органа, исходя из собственных задач и приоритетов деятельности. В-четвертых, анализ законодательного процесса позволил определить несколько условий, влияющих на его эффективность. Первое: характер выстраиваемых взаимоотношений с исполнительной и судебной ветвями власти. Конструктивные отношения способствуют полному выполнению всех процедур законотворчества. Второе: степень самоорганизации легислатуры. Качественную деятельность депутатского

корпуса обеспечивают структура законодательного органа и аппарат парламента, в частности, создание профильных комитетов и комиссий. Вместе с тем, узость круга субъектов законодательной инициативы и отсутствие иных, кроме правовых, процедур экспертизы принимаемых законов существенно снижают эффективность законотворчества.

В целом проведённое исследование позволяет утверждать, что процесс становления новых законодательных органов государственной власти в субъектах Западной Сибири к началу 2001 г. был практически завершён. Региональные парламенты уже создали необходимую минимальную законодательную базу для нормального функционирования экономической системы и социальной сферы региона. За прошедшие 8 лет, с конца 1993г. и до 2001г., областные законодательные органы превратились в принципиально новые, в отличие от прежних областных Советов, органы власти. Сейчас наступает этап развития и дальнейшего совершенствования этих органов власти.

Апробация работы. Основные положения диссертации были представлены на обсуждение на заседании кафедры истории и регионоведения ТПУ; на 5 международных, общероссийских и региональных научно-практических конференциях (Томск, Барнаул, Белово). По проблематике исследования имеется 7 публикаций.

Результаты исследования отражены в **следующих основных публикациях:**

1. Шараев П.С. Толерантность как принцип диалога законодательной и исполнительной ветвей власти (на примере Томской области) // Межэтнический и межконфессиональный диалог в российском обществе: проблемы толерантности. Материалы межрегиональной научно-практической конференции / Под ред. проф.Л. И. Шерстовой. – Томск: Дельтаплан, 2003. – С.22-23 (2с.).

2. Шараев П.С. Вхождение во власть: специфика выборного марафона женщин-кандидатов (на примере выборов в Томские представительные

органы власти) // Дневник Алтайской школы политических исследований №18: Современная Россия и мир: альтернативы развития. Постсоветское пространство: проблемы интеграции. Женщина и выборы. Мат.международ. науч.-практ.конф./ Под ред. Ю.Г. Чернышова. – Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2003. – С.338-342 (5с.).

3. Шараев П.С. Областной парламент как принципиально новый орган государственной власти в Сибири на рубеже XX-XXI вв. (на примере Государственной Думы Томской области) // Наука и образование. Материалы V международной научной конференции.(26-27 февраля 2004г.): В 4 частях. Часть 3. – Белово, 2004. – С.194-198 (5с.).

4. Шараев П. С. Законодательные органы Новосибирской области: от областного совета народных депутатов к областному совету депутатов // IX Всероссийская конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ» (25-29 апреля 2005г.) Материалы конференции в 6 т. ТГПУ. Том 4. – Томск: Изд-во ТГПУ, 2005. – С.73-78 (5с.).

5. Шараев П. С. Новые законодательные органы Кузбасса: первые десять лет // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Труды IV Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. (21-22 апреля 2005г.) – Томск: Изд-во ТПУ, 2005. – С.121-123 (3с.).

6. Шараев П. С. «Законодательная деятельность Государственной Думы Томской области в 1994-1997гг. (первый опыт парламентаризма)» // 400 лет Томску: судьба регионального центра в России. Изд-во ТГУ. – Томск, 2005. – С.153-156 (4с.).

7. Шараев П. С. Контрольно-представительские функции региональных парламентов: историко-правовой аспект (на примере Кемеровской, Новосибирской, Томской областей) // Вестник НГУ. Серия: история, филология.2006. Т.5, вып.1 (дополнительный): История. – Новосибирск, 2006. – С.201-206 (6с.).