

8. Белый Е.М., Романова И.Б. Использование концепции стратегического менеджмента в управлении государственным вузом // Менеджмент в России и за рубежом. №3. 2003. С. 22-31.
9. Дрезинский К.С. Совершенствование управления вузами в условиях рыночного реформирования российской экономики. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Спб. 2008. 16 с.
10. Панова А. О структуре управления и принятия решений в российских вузах // Вопросы экономики № 6. 2007. С. 94-105.
11. Ханин Г.И. Высшее образование и российское общество // Наука и образование. №7. с. 75-82.

COMPARISON OF CONCEPTS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS WITH EXISTING MODELS OF UNIVERSITY MANAGEMENT IN HISTORICAL PERSPECTIVE: MANAGERIAL ASPECTS

© 2012

I.N. Privalova, postgraduate student*Penza State Pedagogical University named by V.G. Belinskiy, Penza (Russia)*

Keywords: university; the concept of the university; university of the New Time; a model institution of higher education; university of the future.

Annotation: the analysis of concepts of activity of medieval and new temporary university at change of the general factors defining substantial filling of the concept, shows that its structure as a whole can be described as constant that allows to put forward a hypothesis about possibility of preservation of elements of these concepts taking into account modification of key factors when developing the concept of a higher educational institution of the future. It allows to speak about continuity of future model of higher education institution to the historical analogs and possibility of selective preservation and use of capacity of already existing high school structures.

УДК(352.075:353.2):94

ЛИКВИДАЦИЯ СИСТЕМЫ СОВЕТОВ В ПОВОЛЖЬЕ В КОНЦЕ ПЕРИОДА ОФОРМЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО ПЕРЕХОДНОГО ГОСУДАРСТВА

© 2012

П.А. Румянцев, аспирант*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

Ключевые слова: переходный период; антиконституционный переворот; указы главы государства; ликвидация Советов; Поволжье.

Аннотация: В статье рассматривается процесс ликвидации советских органов в Поволжье осенью 1993 г. Одновременно дается оценка причинам противостояния органов власти, которое привело в переходный период к антиконституционному перевороту.

Некоторые авторы полагают, что первый этап оформления переходного государства в России завершился в декабре 1992 г [1]. Такая точка зрения, на наш взгляд, кажется не совсем верной, поскольку происшедшее столкновение противоположных моделей дальнейшего движения трансформируемого государства не давало возможности считать окончанным этот процесс. Неразрешенный из-

начально властный вопрос вызвал кризисы различного характера. Это и отдельные обострения в декабре 1992 г. (Седьмой Съезд народных депутатов), и возможность введения особого порядка управления страной в марте 1993 г., расцененная как попытка конституционного переворота, и резкое обострение национальных отношений в России. Общество стояло перед выбором нескольких

вариантов развития: достижение общественного согласия и эволюционный переход в другую стадию, революционный переход посредством вооруженного конфликта либо возврат к прежней государственной системе.

Это сказалось при подготовке новой Конституции РФ. Проект Советов был пропитан идеями парламентаризма и сохранения советской системы правления, ущемления прав исполнительной власти. В президентском варианте проекта Конституции была значительно снижена роль парламента. Оба проекта, объявляя народ верховной властью, большинство полномочий определяли за органами государственной власти, игнорируя реальную местную жизнь граждан. Как писал об этом Д. Ольшанский «что там, что тут – везде власть была выстроена по принципу крайне неустойчивой пирамиды: сверху густо, а внизу пусто» [2]. Известно, что такое положение привело в итоге к противостоянию двух ветвей власти и прекращению деятельности высшего и законодательного органов государственной власти страны.

Оценивая события осени 1993 г. необходимо отметить, что с точки зрения изучения трансформации государства, они являются классическим примером узурпации власти в переходный период. Правовая неопределенность и законодательная неурегулированность взаимодействия различных органов власти привела к тому, что в конфликте главы государства и народных депутатов не могло быть законно победившей стороны. Череда антиконституционных нормативных актов от обеих сторон, их нежелание вести переговорный процесс привели к трагическим последствиям для демократических преобразований. Страна несколько месяцев переживала период авторитарного правления Б.Н. Ельцина, который получил реальную возможность для принятия президентского варианта новой Конституции с огромным объемом полномочий главы государства. Кроме того, с ликвидацией советской системы произошел развал всей конструкции публичных органов власти на местах.

Президент РФ собственным правовым регулированием буквально за месяц переорганизовал всю систему органов власти на региональном и местном уровне в направлении укрепления влияния федеральных органов власти в регионах, которое производилось путем включения администраций субъектов РФ в единую систему исполнительной власти [3]. Кроме того, предусматривался переход исполнительно-распорядительных функций от региональных Советов, за исключением утверждения бюджета, к администрациям, а также прекращение деятельности местных Советов в наименее крупных административно-территориальных единицах [4, 5]. Одновременно выстраивалась система региональных органов. Отдельными указами были определены новые органы государственной власти в субъектах РФ – представительный (законодательный) и исполнительный – администрация, основы их деятельности, а также порядок проведения выборов в образующие региональные парламенты [6, 7].

Параллельно были утверждены основы функционирования новых органов местного самоуправления и порядок выборов в них, а также окончательно прекращалась деятельность районных и городских Советов народных депутатов [8, 9]. Революционные новации президентской реформы на местном уровне существенно сузили компетенцию нового представительного органа, поскольку вопросы его созыва и подписания принятых решений были отнесены к ведению главы администрации. Утверждение бюджета, установление местных налогов также могло быть произведено только с представления и согласования главы администрации, у парламента осталась только декоративная фун-

кция контроля. Кроме того, указы не предусматривали независимости органов местного самоуправления.

Ситуация осенью 1993 г. в регионах характеризовалась сильными центробежными тенденциями в отдельных национально-территориальных образованиях страны. В поисках компромисса, центральная власть пыталась с помощью экономических методов воздействовать на политические решения республиканских органов власти [10]. Региональную карту пытались разыграть и участники конституционного кризиса. Если председатель Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатов делал попытки привлечь на свою сторону областные властные структуры, предлагая уравнивать их с республиканскими, то Б.Н. Ельцин, уверенный в поддержке «русскоязычных» областей, сделал ставку на поддержку его новаций республиками. Нормативно-правовые акты главы государства по реформированию органов публичной власти не касались республиканских государственных механизмов, тем самым центральная власть не стала вторгаться в компетенцию органов власти национальных субъектов, учитывая их статус, сложившийся в начале переходного периода. В связи с этим, на XVIII сессии Верховный Совет РТ самостоятельно принял решение о своем преобразовании и выборах нового депутатского корпуса [11]. Началась разработка закона о новом республиканском парламенте и определение его модели. Предполагалось, что он будет носить название «Народное собрание» и состоять из двух палат – верхней (представительной) и нижней (законодательной), по 63 депутата в каждой. Законодательная палата должна была формироваться из равных по численности избирательных округов, в представительную предлагалось избирать по одному депутату от каждой территории. Палаты получали расширенные полномочия по образованию и упразднению отраслевых органов исполнительной власти, административно-территориальных единиц, формирование Кабинета Министров и т.д. Предполагалось проведение сессий от 4 до 6 раз в год при совмещении депутатами работы в парламенте с основной деятельностью. В сущности, такая концепция развития парламента предусматривала создание такого же малоподвижного и громоздкого органа, каким был Верховный Совет РТ, и на XXI сессии депутаты негативно отнеслись к идее его создания [12].

Местные Советы в Татарстане фактически игнорировали указ главы государства о прекращении деятельности на городском и районном уровне, тем самым показывая собственную независимость от центральной власти. Кроме того, не были выполнены и установленные рекомендации о передаче практически всех полномочий исполнительным органам, и Верховный Совет РТ продолжил осуществлять властные функции в прежнем режиме.

Анализируя характер произошедших событий осенью 1993 г. необходимо отметить, что в областях Поволжья вектор поддержки федеральных инициатив со стороны исполнительных органов был сильно смещен в сторону главы государства в первую очередь из-за продолжавшихся назначений глав региональных администраций. Принятие 21 сентября 1993 г. Президентом РФ Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе», хотя и сохраняло полномочия областных парламента, раскололо не только общество на два лагеря, но и развело местные органы власти по разные стороны конфликта.

В Самаре облсовет и администрация постоянно критиковали друг друга, но всегда были готовы к диалогу и поиску компромисса. Однако, с обнародованием Указа № 1400 депутаты областного Совета потребовали проведения выборов главы администрации области и провозгласили Самарскую область государственно-

территориальным образованием в составе РФ, обладающим всей полнотой экономических и политических прав [13]. Такое решение отражало распространённую во многих регионах в начале переходного периода тенденцию к самостоятельности и повышению статуса, и было вызвано, скорее всего, желанием застраховаться от возможных политических рисков, возникавших из-за нестабильности центральной власти. Областная администрация осудила образование «Самарской республики» и постановила признать решение облсовета незаконным и не подлежащим исполнению [14]. Кроме местных администраций, находившихся в зависимости от исполнительной вертикали, поддержали позицию областного исполнительного органа некоторые городские и районные Советы, выступив с критикой позиции своих коллег из облсовета [15].

Хотя большинство депутатов областного Совета планировали работать до появления нового регионального парламента и принять активное участие в его становлении, начался массовый отказ от депутатских мандатов [16]. Самороспуск Совета или отсутствие кворума позволяли областной администрации временно присвоить себе его полномочия, по аналогии с федеральным уровнем, чем воспользовались в исполнительном органе власти. Глава администрации Самарской области К.А. Титов 15 октября 1993 г. издал постановление «О социальных гарантиях для народных депутатов областного Совета и местных Советов народных депутатов созыва 1990-1995 годов», в соответствии с которым депутаты в случае сложения полномочий до 19 октября сохраняли за собой статус до выборов в новый орган власти, а также получали некоторые социальные и материальные гарантии. Сделав парламент нежизнеспособным, 20 октября 1993 г. К.А. Титов прекратил полномочия облсовета и передал их областной администрации [17].

Окончательно система Советов в Самарской области была ликвидирована с прекращением деятельности городских и районных Советов. К концу октября 1993 г. из 37 местных Советов осуществили самороспуск более 20, а оставшиеся не могли принять никаких решений ввиду отсутствия кворума [18]. Самарский горсовет собрался на свою последнюю сессию 28 октября 1993 г. Совет не стал самороспускаться, а вместо этого принял решение о целесообразности проведения досрочных выборов в горсовет и иные органы представительной власти Самары в течение февраля-марта 1994 г. [19]. Председатель горсовета А.Н. Иванов закрыл заседание 15-ой сессии Самарского городского Совета народных депутатов, и вместе с ним прекратила свое существование система советской власти в Самарской области.

Несколько иные процессы происходили в Саратовской области. Источниками конфликта областного Совета и администрации служили как споры о восстановлении в области немецкой автономии, так и проблемы, связанные с совмещением постов в районных Советах и администрациях. Споры возникали и по хозяйственным вопросам [20, 21]. Указ № 1400 от 21 сентября 1993 г. вызвал в саратовских органах власти достаточно предсказуемую реакцию: областной Совет осудил его, а администрация поддержала. Облсовет на чрезвычайной сессии 21 сентября принял решение приостановить действие президентского указа на территории области и выполнять волю Верховного Совета [22]. Городской Совет Саратова ввиду отсутствия кворума вместо сессии провел собрание депутатов, которые к единому мнению так и не пришли [23]. 12 октября 1993 г. на внеочередной сессии областного Совета 107 депутатов сложили свои полномочия, в связи с чем парламент утратил возможность правомочно функционирования. Постановлением администрации

Саратовской области от 12 октября 1993 г. № 288 «Об образовании Временного областного комитета по вопросам реформы органов представительной власти и организации местного самоуправления» деятельность областного Совета народных депутатов и его Малого Совета была прекращена, с передачей их полномочий областной администрации [24]. Остальные местные Советы области фактически решения о роспуске не принимали и их деятельность была прекращена с 29 октября 1993 г. Таким образом, ликвидация советской власти в Саратовской области была завершена и прошла быстро и достаточно спокойно.

Прекращение деятельности Советов в Ульяновской области происходило по сценарию, немного отличному от остальных областей Поволжья. Администрация области оказала поддержку главе государства, направив в его адрес соответствующую телеграмму и образовав штаб по оперативному руководству и контролю за выполнением указа № 1400. Областной Совет поддержал решения Верховного Совета и Конституционного Суда РФ, высказавшись за проведение досрочных выборов обеих ветвей власти, и негативно отнесся к предложению главы государства о самороспуске местных Советов [25]. Было принято решение о созыве внеочередной сессии облсовета на 14 октября 1993 г. с предложением о досрочных выборах органов представительной власти и местного самоуправления в декабре 1993 г. [26]. В последующие дни позиция депутатов облсовета относительно самороспуска изменилась. 20 октября 1993 г. на закрытом заседании Малого Совета было предложено принять решение о прекращении деятельности и передаче полномочий администрации области, поскольку этого требовали указы главы государства. Мнение некоторых депутатов о том, что самороспуск может спровоцировать исполнительную власть на бесконтрольный передел собственности, уже не могло сохранить областной Совет [27]. Окончательное прекращение работы местных Советов Ульяновской области произошло 29 октября 1993 г., как и в соседних областях.

Роспуск Советов в областях Поволжья не сопровождался ростом политической активности, усталость и опустошенность органов представительной власти от политического кризиса была очевидна. Они не могли сопротивляться ликвидирующей их исполнительной власти ввиду отсутствия финансовых средств, человеческих ресурсов и поддержки населения. Кроме того, был накоплен огромный опыт представительской деятельности, и многие депутаты рассчитывали на место в формирующихся новых органах власти.

Анализ событий начала 90-х годов показывает, что система публичных органов власти на местах могла сохранить свою структуру на какое-то время (как это и произошло в Татарстане), если бы центральная власть приняла так называемый «нулевой вариант», предусматривавший отмену всех ранее принятых решений и одновременные перевыборы федеральных органов. В дальнейшем, скорее всего, конфронтация обеих ветвей власти могла продолжиться ввиду несоответствия советской системы начавшему формироваться в переходный период новому политическому режиму [28-31]. Принятая в начале 90-х гг. система президентской власти объективно входила в противоречие с парламентской формой правления, которую идеологически и структурно стремились закрепить Советы. Кроме того, органы советской власти в большей части выражали идеи государственного регулирования экономики, отвергаемой на данном этапе большинством населения, и в общественном сознании выступали как наследие коммунистического тоталитарного прошлого, что также многим воспринималось негативно.

Президентская власть, сделав ставку на радикальные рыночные и политические реформы, воспринимала Советы как своих идеологических противников, препятствующих изменениям в государстве. Как модель представительных органов власти система Советов была достаточно жизнеспособна, но ее ликвидация была неизбежна на фоне общей усталости и ожидания стабильности у большей части населения страны. Фактически изначально выступавшие как постоянные представительные органы, они в переходный период просуществовали как временные органы, характерные для первого этапа государственных преобразований. Советы выполнили свое предназначение, не дав возможности возврата к прежнему государственному режиму. Однако к коренной трансформации государства и общества, в условиях глубочайшего политического кризиса Советы не были готовы и представляли собой плохо функционирующий орган власти, привыкший к директивным методам работы и погрязший в демагогии.

Анализ принятой осенью 1993 г. главой государства правовой базы показывает, что она не только ликвидировала Советы, но и серьезным образом повлияла на способ перехода к системе новых органов публичной власти в регионах. Если в республиках, учитывая их особый статус государств, этот переход осуществлялся эволюционным путем, то в остальных субъектах РФ — революционным. Д. Норт с точки зрения достижения успеха по внедрению новых политических институтов отдает предпочтение эволюционному способу, поскольку он создает более благоприятные условия для нововведений [32]. Это подтверждается и сложившейся в России исторической практикой. Одновременная ликвидация системы Советов всех уровней в областях Поволжья в октябре-ноябре 1993 г. вызвала на определенный период вакуум власти. В Татарстане, где продолжал активно функционировать Верховный Совет, этого удалось избежать. В сложных условиях переходного периода Верховный Совет XII созыва сыграл огромную роль в становлении государственности республики, поскольку подготовил нормативную базу, на основе которой и произошло формирование новой системы органов власти. К тому же реформирование органов государственной власти указами главы государства осуществлялось только для регионов, не являющихся республиками, которые, используя слабость центральной власти, проводили институциональное строительство автономно. Такая двойственность в законодательных подходах к субъектам РФ с различным статусом являлась характерной особенностью первого этапа переходного периода.

Правовое регулирование Президентом РФ вопросов государственного строительства предопределило характер организации системы власти в регионах. Ликвидация Советов при сохранении исполнительной вертикали власти обеспечила ей доминирующее положение в механизме переходного государства, как в целом, так и на уровне субъектов РФ. Подход, связанный с расширением полномочий главы государства и ограничением контрольных функций законодательной ветви власти, был перенесен в регионы. Б.Н. Ельцин, учитывая свой опыт борьбы с представительным органом, расширил права глав исполнительной власти в субъектах РФ над парламентами, что в дальнейшем было закреплено в региональных законодательствах [33].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Прокофьева О.В. Проблемы переходного государства (теоретический анализ) // Дисс. ... канд. юр. наук. Ульяновск. 2005. С. 91.
2. Ольшанский Д. Конституция моей мечты (послесловие к дискуссии 1993 г.) // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 36.
3. Указ Президента РФ от 27 сентября 1993 г. № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст. 3739.
4. Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3918.
5. Указ Президента РФ 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.
6. Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.
7. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4189.
8. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.
9. Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Российская газета. № 205. 1993. 3 ноября.
10. Дмитриева О.Г. Политические игры вокруг бюджета // Московские новости. 1993. № 28. С.9.
11. Советская Татария. 1993. 6 октября.
12. Стенограмма XXI сессии Верховного Совета РТ // Татарстан. 1994. № 9-10. С. 3-13.
13. Самарские известия. 1993. 24 сентября.
14. Волжская коммуна. 1993. 24 сентября.
15. ГАСамО. Ф.Р. 56. Оп. 55. Д. 1245. Л. 20-21.
16. Ланге К.П. Роспуск советской системы государственного управления в Самарской области в 1993 г. (по материалам самарской прессы) // Историко-археологические изыскания: сборник трудов молодых ученых. Самара: СГПУ, 1999. Вып. 3. С. 51, 213.
17. Волжская коммуна. 1993. 21 октября.
18. Самарские известия. 1993. 27 октября.
19. ГАСамО. Ф.Р. 56. Оп. 55. Д. 1245. Л. 103-104.
20. Саратовские вестн. 1993. 13 февраля.
21. Саратовские вестн. 1993. 19 мая.
22. Саратовские вестн. 1993. 21 сентября.
23. ГАСО. Ф.Р. 461. Оп. 10. Л. 4.
24. ГАСО. Ф.Р. 1738. Оп. 11. Л. 4.
25. ГАУО. Ф.Р. 3038. Оп. 5. Д. 3207. Л. 4.
26. ГАУО. Ф.Р. 3038. Оп. 5. Д. 3207. Л. 14.
27. ГАУО. Ф.Р. 3038. Оп. 5. Д. 3207. Л. 25.
28. Румянцев П.А. Сущность и содержание переходного государства // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 1. С. 107-111.
29. Вагапов Р.Ф. Проблемы законодательства в России в переходный период // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 2. С. 15-18.

30. Румянцев П.А. Особенности местного самоуправления как разновидности публичной власти в России в современный переходный период // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 1. С. 111-115.
31. Румянцев П.А. Правовые основы реформирования региональных органов власти в России в период зарождения современного переходного государства // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2011. № 4. С. 99-102.
32. Норт Д. Институты, институциональные измерения и функционирование экономики. М., 1997. С. 93.
33. Easter G.M. Preference for presidentialism: postcommunist regime change in Russia and the NIS // World politics. Princeton. 1997. Vol. 49. № 2. P. 196.

**THE ELIMINATION OF THE SYSTEM OF SOVIETS
IN THE VOLGA REGION IN THE END OF PERIOD OF REGISTRATION
OF THE MODERN TRANSITION STATE**

© 2012

P.A. Rumyantsev, postgraduate student
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: transition period; unconstitutional coup; head of state decrees; elimination of the Soviets; the Volga region.

Annotation: The article is devoted to the process of elimination of the Soviet bodies in the Volga region in autumn 1993. At the same time provides an assessment of reasons of the confrontation of the authorities, which led in the transition period to the unconstitutional coup.

УДК 352.075:94

**ВОССТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В ПОВОЛЖЬЕ НА ЭТАПЕ УКРЕПЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОГО ПЕРЕХОДНОГО ГОСУДАРСТВА**

© 2012

П.А. Румянцев, аспирант
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: переходный период; Поволжье; местные органы власти; выборы; региональный контроль.

Аннотация: В статье рассматривается процесс формирования местных органов власти в Поволжье в 1994 – 1999 гг. Особое внимание также уделено вопросам сохранения руководством регионов контроля над муниципальным уровнем управления.

Региональный властный механизм не может развиваться исключительно на уровне субъектов РФ. Ликвидация осенью 1993 г. системы Советов нарушила не только горизонтальные связи на местном уровне, но и отстроенные вертикальные. Их восстановление должно было проводиться в уже изменившихся условиях при формировании структуры органов местного самоуправления, которое Конституция 1993 г. отдала полностью в распо-

ряжение населения. Но, как показывает опыт стран Центральной и Восточной Европы, прошедших переходные состояния, наделение местных властей широкими полномочиями чревато конфликтами как внутри населения территории, так и внутри публичных органов, поэтому у них до сих пор сохранена вертикаль государственной исполнительной власти. Местное самоуправление поднадзорно главе администрации области, который, в свою