

УДК 94:353.2 (571.1)

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В 1990–1991 ГГ.

Ширко Т. И.

*ФГБОУ ВПО НИ «Томский политехнический университет», Томск, Россия (634050, Томск, пр. Ленина, 30), e-mail: strelk-s@mail.ru*

---

В статье анализируется процесс формирования исполнительной власти в Кемеровской, Новосибирской и Томской областях в 1990–1991 гг. в контексте осуществления в стране политической реформы. В этот период концептуальные основания реформы исполнительной власти разрабатываются в самих регионах и в зависимости от особенностей их политического и социально-экономического развития приобретают свою специфику. В Новосибирской области, где не произошло чёткого перераспределения исполнительных полномочий между советскими и партийными органами, формирование облисполкома осуществлялось по традиционной схеме при ведущей роли Обкома КПСС. В Томской области был избран путь формирования облисполкома, связанный с ограничением его коллегиальности и налаживанием строгой вертикальной подчинённости его структурных подразделений председателю, а в Кемеровской области был реализован промежуточный вариант: при формировании областного исполнительного комитета на строгой иерархичной основе все руководящие исполнительным органом функции были переданы облсовету и его президиуму.

---

Ключевые слова: органы государственной власти, государственное управление, исполнительная власть, исполнительный комитет.

## ORGANIZATIONAL BASIS OF FORMATION OF EXECUTIVE IN WESTERN SIBERIA IN 1990–1991

Shirko T. I.

*National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia (634050, Tomsk, Lenin Avenue, 30), e-mail: strelk-s@mail.ru*

---

In article process of formation of executive power in the Kemerovo, Novosibirsk and Tomsk areas in 1990-1991 in an implementation context in the country of political reform is analyzed. During this period the conceptual bases of reform of executive power are developed in regions, and depending on features of their political and social and economic development gain the specifics. In the Novosibirsk region where there was no accurate redistribution of executive powers between the Soviet and party bodies, formation of regional executive committee was carried out according to the traditional scheme at the leading role of Regional committee of CPSU. In the Tomsk region the way of formation of the regional executive committee, connected with restriction of its collective nature and adjustment of strict vertical subordination of its structural divisions to the chairman was chosen, and in the Kemerovo region the intermediate option was realized: when forming regional executive committee on the strict hierarchical basis, all functions leading to executive bodies were transferred to a regional council and its presidium.

---

Key words: public authorities, public administration, executive power, executive committee.

В советский период российской истории руководство республиками, краями, областями и автономными образованиями в РСФСР осуществлялось на основе чрезвычайно централизованной системы управления. С началом перестроечных реформ и актуализацией проблемы реформирования системы управления в стране, руководством СССР была поставлена задача осуществления политической реформы – модернизации избирательного законодательства и обновление системы Советов, повышение её роли в системе управления страной. С этой целью в марте – апреле 1990 г. законодательно была существенно понижена роль партийных органов в управлении регионами, а исполнительные и хозяйственно-

распорядительные функции, находившиеся в ведении местных комитетов КПСС и соответствующих исполнительных комитетов, в полном объеме были переданы советам народных депутатов. Расчёт политической реформы был однозначен – повысить уровень легитимности партийно-советской системы власти с избранием депутатов советов всех уровней власти на альтернативной основе, но при этом сохранить влияние КПСС через избрание их председателями первых секретарей местных партийных комитетов и активизации деятельности в советах партийных групп. Уже на этапе предвыборной кампании декабря 1989 – марта 1990 г., проходившей в условиях широкой гласности, стало очевидным, что падение авторитета КПСС носит необратимый характер. В итоге весной 1990 г. отменена ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС.

В результате альтернативных выборов в Советы двадцать первого созыва, состоявшихся в апреле 1990 г., депутатами были избраны пользующиеся популярностью деятели демократического движения, выступающие за радикальные преобразования во всех сферах общественной жизни с заимствованием западно-европейского опыта государственного строительства. К примеру, представители рабочих комитетов Кузбасса и «Союза трудящихся» заняли в Кемеровском облсовете около 40 % мест. В Томский облсовет была избрана треть демократически настроенных депутатов, а в Новосибирской области демократы заняли около четверти мест. Учитывая актуальность вопроса о перераспределении власти между советскими и партийными органами и о принятии на себя всей полноты местной власти Советами, формирование областных исполнительных комитетов становится предметом острого обсуждения уже в период работы первых сессий Советов.

Непосредственный опыт реализации принципа «полновластия советов» в условиях политической и экономической нестабильности, слабой законодательной обеспеченности деятельности органов местной власти обнаружил вариативность развития органов исполнительной власти регионов Западной Сибири. К примеру, в Новосибирской области обком КПСС сохранил в целом свое влияние на управленческую систему региона и поэтому, несмотря на позицию депутатов-демократов, настаивающих на структурировании областной исполнительной власти на основе принципа разделения властей, исполком был сформирован по традиционной схеме и включал в себя двадцать два структурных подразделения: три комитета, семь отделов и двенадцать управлений. Центральным органом в структуре облисполкома по-прежнему оставалось Главное планово-экономическое управление, созданное в 1988 г. как орган, обеспечивающий переход от централизованной системы управления к комплексному региональному социально-экономическому развитию [1].

В Кемеровской и Томской областях, при участии демократической оппозиции, настаивавших на отстранении от управления обкомов КПСС и его функционеров, обсуждение структур исполнительных комитетов вызвало оживленную дискуссию между депутатами. В Томском облсовете категорически был отвергнут вариант структуры облисполкома, предложенный обкомом КПСС. А в Кемеровской области представленный проект структуры исполнительного комитета решением облсовета был принят только за основу. По предложению депутатов в обоих облсоветах было решено перенести утверждение структур облисполкомов на вторые сессии, тщательно проработав имеющиеся варианты и выработав новый проект. Согласно рекомендациям представительных органов, обязательными условиями разработки управленческих схем Кемеровской и Томской областей должна была стать ликвидация ГлавПЭУ и перевод структуры облисполкомов с отраслевой на функциональную основу. Именно с деятельностью ГлавПЭУ и диктатом отраслевых управленческих схем, в прямой подчиненности которых находились предприятия и учреждения регионов, связывалась концентрация всей исполнительной власти на территории областей в противовес власти представительной. В целом демократов в Кемеровской и Томской областях объединял общий подход к формированию структур облисполкомов, но по основополагающим принципам организации исполнительной власти в регионах их подходы существенно различались. В Томске демократы, социальной базой которых была преимущественно научная интеллигенция, настаивали на реализации принципа разделения властей. А в Кемерово представители рабочих комитетов выступали за внедрение его отдельных элементов при сохранении в качестве основы принципа «полновластия советов». Исходя из этого, Томским облсоветом было принято решение о формировании в исполнительном комитете вместо ГлавПЭУ самостоятельного надведомственного органа – Комитета по экономике [2], а в Кемеровской области было решено образовать планово-экономическое управление облисполкома, поскольку все «главные» вопросы, связанные с управлением областью, облсовет рассчитывал взять под свой контроль [7].

Новые варианты структур были предложены депутатам для обсуждения на 2-х сессиях областных Советов Кемеровской и Томской областей в июне 1990 г. Несмотря на попытку организовать облисполкомы на функциональной основе, их структуры были сформированы по традиционной схеме. К примеру, Томский облисполком включал в себя пять отделов, четыре комитета и десять управлений, воспроизведя таким образом предшествующую отраслевую структуру. Новшества было решено внести в систему взаимодействия между структурными подразделениями исполкома, существенно меняющие её систему управления. В целях повышения оперативности деятельности исполнительного органа было решено

ограничить коллегиальность в управлении и сформировать исполком на основе строгой вертикальной подотчётности его структурных подразделений его председателю.

Предложенные принципы организации облисполкома областные депутаты одобрили, но под давлением депутатской группы «Демократический Томск», объявившей себя отделением движения «Демократическая Россия», структура исполкома не была утверждена, а всего лишь «принята к сведению». Стратегию группы в этом вопросе озвучил один из её лидеров – Б. К. Шайдуллин, заявивший, что на облисполком продолжает оказывать влияние обком КПСС. В Кемеровской области представленная структура облисполкома также вызвала резкую критику большинства депутатского корпуса, которые заявили, что «ничего нового, подходящего для осуществления экономической реформы в структуре облисполкома, нет», и призвали облсовет и его Президиум взять ответственность за структурирование исполнительного комитета на себя [5]. В итоге кемеровскими и томскими депутатами было принято решение перенести вопрос о формировании облисполкомов на следующие сессии облсоветов. Председателям облисполкомов М. И. Найдову и Р. А. Попадейкину было рекомендовано доработать структуры исполнительных комитетов в соответствии с документами I съезда народных депутатов РСФСР, предусматривающие введение в экономическую систему республики рыночных отношений.

К осени 1990 г. экономические проблемы в стране продолжали нарастать. Особенность складывающейся ситуации состояла в том, что экономический кризис нарастал параллельно вместе с кризисом политическим. В большинстве регионов страны комитеты КПСС, отстраненные от власти, перестали реализовывать функции политического руководства и согласования интересов властных структур и хозяйствующих субъектов. В этой связи повсеместно усилились противоречия между советами и их исполкомами, а также между советами разных уровней управления по поводу разделения полномочий. Советы, в силу своей организации, в условиях реализации «полновластия Советов» оказались неспособны к оперативной управленческой деятельности. Поэтому Комитетом по работе местных Советов Верховного Совета РСФСР была инициирована реформа советов, связанная с объединением постов председателей совета и его исполнительного комитета и наделением президиумов советов народных депутатов широкой управленческой компетенцией. Изменение организации деятельности Советов повлекло за собой и структурные изменения в их исполнительных органах.

Предоставленными полномочиями решили воспользоваться в Кемеровской и Новосибирской областях, а Томской области этот вариант реализации властно-управленческих полномочий региона был подвергнут острой критике. Так, на III сессии Томского областного Совета, открывшейся 29 сентября 1990 г., «Демократический Томск»

повторно блокировал утверждение структуры облисполкома, опасаясь усиления влияния обкома КПСС на деятельность исполнительной власти. В этих условиях председатель облисполкома Р. А. Попадейкин заявил о своей отставке и невозможности работать «на фоне неотработанной системы взаимоотношений между законодательными и исполнительными властями» [9]. Для преодоления «кризиса власти» председатель облсовета В. М. Кресс предложил совместить посты председателей совета и облисполкома и сформировать освобожденный Президиум, наделив его управленческими полномочиями. Но эти инициативы, при активном участии группы «Демократический Томск», в очередной раз, из-за опасений вмешательства Томского обкома КПСС в управленческую деятельность, были депутатами отклонены. Кроме того, на IV сессии облсовета, в октябре 1990 г., по инициативе группы была произведена смена председателя облисполкома. Новым председателем облисполкома стал предприниматель О. Э. Кушелевский, который решительно взялся за усиление позиций исполнительной власти в системе управления регионом. В целях повышения оперативности управления и налаживания вертикали власти, заместителям председателя облисполкома в рамках своей компетенции было разрешено издавать и лично подписывать распоряжения [6].

Ориентация на усиление самостоятельности исполнительной власти прослеживается и в Кемеровской области. Обновленный проект структуры Кемеровского облисполкома, разрабатываемый при участии ученых-экономистов, стал предметом обсуждения на IV сессии областного Совета в октябре 1990 г. Учитывая обсуждавшуюся в Верховном совете России экономическую программу «500 дней», структура облисполкома организационно была полностью переведена на функциональную основу и включала в себя одиннадцать блоков, объединяющих смежные сферы народного хозяйства региона, возглавляемые заместителями председателя облисполкома. Центральным блоком облисполкома становился блок по экономической реформе, которому подчинялось Главное экономическое управление.

Но вертикальное структурирование исполнительной власти в регионе было окончательно оформлено полным закреплением контрольных функций за его деятельностью Президиумом облсовета. В этой управленческой системе полномочия облисполкома сводились исключительно к узкой хозяйственно-распорядительной деятельности, обеспечивающей широкую «полновластную деятельность» областного Совета. Фактически, исполком превращался в аппарат Совета, готовившего для него важнейшие решения, а контролировать эту деятельность в перерывах между сессиями должен был Президиум. Забрав практически все распорядительные функции у исполкома, Совет, тем не менее, возложил на него ответственность за развитие всех сфер общественной жизни [3]. В итоге на состоявшейся в ноябре 1990 г. на V сессии областного Совета, в условиях ухудшающейся

экономической ситуации, деятельность исполкома по всем направлениям была признана неудовлетворительной. На VI сессии, 27 декабря 1990 г., по предложению председателя облсовета А. М. Тулеева было принято решение о совмещении полномочий председателей совета и исполнительного комитета.

Объединение постов председателей облсовета и облисполкома, как мера централизации власти, наряду с Кузбассом, была реализована и в Новосибирской области. Соответствующее решение было принято в ноябре 1990 г. на III сессии Совета. Его председатель В. П. Муха возглавил облисполком, и Президиуму облсовета были предоставлены широкие управленческие полномочия [4]. Но очередная реформа советской власти не приводит к видоизменению структуры и функций Новосибирского облисполкома. Это объясняется, прежде всего, активным участием в управлении областью обкома КПСС, продолжавшим оставаться стрержневой основой системы управления регионом. Противостоять усиливающемуся влиянию коммунистов в Новосибирске пытались демократы, организовавшие в феврале 1991 г. учредительную конференцию областной организации «Демократическая Россия». Но, несмотря на попытки консолидации демократических сил, добиться более существенного влияния на политическую жизнь в регионе им не удалось.

Если в Кемеровской и Новосибирской областях реализовывалась тенденция усиления власти Советов, то в Томской области кризис деятельности областного Совета в условиях возрастающей самостоятельности местной исполнительной власти продолжал нарастать. Сессии совета становились всё реже, и при этом часто возникали ситуации, когда депутаты не могли принять важные решения из-за отсутствия кворума. Все попытки председателя облсовета В. Кресса наделить Президиум управленческими полномочиями блокировались демократами, опасавшимися передачи власти обкому КПСС.

При этом структура облисполкома оставались неутвержденной. В апреле 1991 г. на VI сессии Совета председатель облисполкома О. Э. Кушелевский с целью оперативного решения насущных управленческих задач добился разрешения самостоятельно формировать структуру облисполкома, контролировать внебюджетный и валютный фонды, а также без одобрения Совета оперативно вносить в областной бюджет поправки и уточнения [8]. Таким образом, практически вся экономическая основа деятельности Совета оказалась в ведении председателя облисполкома. Получив столь значительные полномочия, весной 1991 г. он приступил к реорганизации структуры исполнительного комитета. Основным направлением реформирования облисполкома стало создание новых структурных подразделений, необходимых для осуществления рыночных реформ, а также передача в аренду убыточных отраслей – социально-бытового обслуживания населения, кино- и фотообъединений,

книжной торговли и ликвидация соответствующих управленческих органов в структуре облисполкома.

Вместе с тем подготовка экономической реформы и разработка концепции исполнительной власти на уровне местного самоуправления, основанной на принципах единоначалия, и предполагаемые выборы глав администраций регионов России активизировали обсуждение вопроса о реформировании исполнительной власти в областях и краях. В этом контексте начали подготовку к реформе местной власти и регионы. В Томской области продолжила реализовываться политика председателя облисполкома, направленная на модернизацию структуры облисполкома и создания новых структурных подразделений, обеспечивающих осуществление экономической реформы. А в Кемеровской области к лету 1991 г. стало очевидным, что потенциал принципа «полновластия Советов» был полностью исчерпан – все основные рычаги влияния на экономику и финансы области полностью находились под контролем Президиума облсовета, что, однако, не привело ни к улучшению жизненного уровня населения, ни к повышению оперативности управления. Функциональная структура облисполкома фактически не работала – все основные полномочия по управлению предприятиями и учреждениями Кузбасса находились в ведении центральных органов.

Основанием для очередной реорганизации Кемеровского облисполкома стало предоставление области 7 июня 1991 г. статуса свободной экономической зоны «Кузбасс». Исходя из этого, в августе 1991 г. свой вариант структуры облисполкома предложил заместитель председателя облисполкома М. Кислюк. Обозначив проблему неэффективности деятельности власти, он предложил организовать облисполком, исходя из концепции совнархозов. Основной структурной единицей облисполкома должен был стать комитет, являющийся надведомственным органом управления. Предусматривалась передача всех исполнительных и распорядительных функций в каждой из отраслей народного хозяйства только под управление соответствующего комитета, что нарушало советский принцип полновластия Советов [10].

Августовский путч 1991 г. прервал эволюционный процесс формирования исполнительной власти в регионах введением поста главы администрации как правопреемника исполнительного комитета, назначаемого Президентом РСФСР. Федеральной властью была предложена универсальная модель организация исполнительной власти, позволяющая максимально концентрировать исполнительные полномочия в рамках одного управленческого органа – администрации, возглавляемого его главой. Таким образом, в России был взят курс на строительство устойчивой вертикали исполнительной власти, подчиненной Президенту.

Подводя итог анализу процесса структурирования исполнительной власти Кемеровской, Новосибирской и Томской областей в 1990–1991 гг., можно отметить, что начало деятельности советов двадцать первого созыва стало отправной точкой для реформирования организационных основ исполнительных комитетов Советов народных депутатов. Процесс развития органов исполнительной власти регионов в этот период свидетельствует о стремлении местных органов власти, в целях повышения управляемости регионами и обеспечения экономических реформ, существенно модернизировать структуру и ограничить коллегиальность исполкомов, иерархически усилить вертикальную связь между его структурными подразделениями и организационно разделить между ними компетенцию. Но реформа исполнительной власти должна была осуществляться при одновременном усилении в управлении советов народных депутатов – органов представительной власти, являющихся гарантом реализации советского принципа организации государства – принципа «полновластия Советов», с сохранением их контрольных функций в отношении власти исполнительной.

#### **Список литературы**

1. Государственный архив Кемеровской области. Ф. 790. Оп. 1а. Д. 1626. Л. 6.
2. Государственный архив Кемеровской области. Ф. 790. Оп. 1а. Д. 1656. Л. 67.
3. Государственный архив Кемеровской области. Ф. 790. Оп. 1а. Д. 1659. Л. 54–62.
4. Государственный архив Новосибирской области. Ф. 700. Оп. 1. Д. 12. Л. 62, 70–85.
5. Государственный архив Новосибирской области. Ф. 700. Оп. 1. Д. 5. Л. 64.
6. Государственный архив Томской области. Ф. 829. Оп. 1. Д. 1973. Л. 83, 84.
7. Государственный архив Томской области. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2101. Л. 298.
8. Государственный архив Томской области. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2130. Л. 124–135.
9. Народная трибуна (Томск). – 1990. – 11 окт.
10. Наша газета (Кемерово). – 1991. – 16 авг. – С. 7.

#### **Рецензенты:**

Черняк Эдуард Исаакович, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой музеологии, природного и культурного наследия ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский государственный университет», г. Томск.

Турнаев Валерий Иванович, доктор исторических наук, профессор кафедры философии ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университета», г. Томск.