

УДК 94:353.2 (571.1)

Т.И. Ширко

ТОМСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ XXI СОЗЫВА (1990–1993 гг.): ПРОТОПАРЛАМЕНТ ИЛИ ТРИБУНА МИТИНГОВОЙ ДЕМОКРАТИИ?

Исследуются организационные основы и деятельность Томского областного совета народных депутатов двадцать первого созыва в 1990–1993 гг. Отмечается, что в исследуемый период Томскому облсовету, несмотря на стремление стать полноценным парламентским институтом, в силу организационных причин и воспроизводства установок традиционной российской политической культуры не удалось стать полноценным органом государственной власти, обеспечивающим народное представительство.

Ключевые слова: Совет народных депутатов, Томская область, законодательная власть, представительная власть, региональный парламентаризм.

Формирование современной системы управления регионами на основе положений Российской Конституции 1993 г., закрепившей в качестве основных принципов государственности принципы разделения властей и федерализма, началось в 1994 г. и продолжается до настоящего времени. Вместе с тем следует учитывать, что структурирование властных органов регионов России является закономерным итогом социально-политических процессов позднесоветского периода – 1988–1993 гг., имеющего яркую и выразительную историю, по значимости и событийности не только не уступающую постсоветской, но и в ряде случаев превосходящую её. Именно в эти годы закладывались идеологические основы современной российской государственности, преимущественно опытным путем происходил поиск новых подходов к организации власти на региональном уровне с активным заимствованием западноевропейских образцов государственности и демократии.

С этих позиций представляется необходимым анализ деятельности представительных органов власти – Советов народных депутатов краев, областей, республик и автономных образований Российской Федерации, действующих в 1990–1993 гг. Организация Советов в этот период осуществлялась на фоне активных модернизационных процессов во всех сферах общественной жизни республики и во многом носила переходный характер: от советской системы, действующей на принципе «полновластия советов», к современной, основанной на принципе разделения властей и федерализме.

Непосредственно выборам 1990 г. предшествовала последняя в истории СССР политическая реформа, связанная с обновлением советских принципов организации государства – повышени-

ем роли и значимости системы советов в управлении страной, перераспределением полномочий между партийными органами, советами и исполнительными комитетами, введением принципа альтернативности выборов. Для усиления властных позиций советов все исполнительные и хозяйственно-распорядительные функции, принадлежавшие ранее местным партийным и исполнительным комитетам, в полном объеме были переданы в ведение советов 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 председателями советов первых секретарей местных партийных комитетов и активизации деятельности в советах партийных групп. Советы в этих условиях, опираясь на «творческую энергию масс», должны были обеспечивать принятие решений, подготовленных партийными группами.

С деятельностью обновленных органов власти – съезда народных депутатов и советов в РСФСР – общественность связывала большие надежды на улучшение жизни и скорейшие реформы, поскольку съезд народных депутатов СССР, избранный весной 1989 г., не оправдал возлагавшихся на него ожиданий на дальнейшую демократизацию общественной жизни, оказавшись неповоротливым государственным институтом, не способным принять ни одного действенного решения, кроме констатаций проблем и «деклараций о намерениях» их решать. Уже на этапе предвыборной кампании декабря 1989 – марта 1990 гг., проходившей в условиях широкой гласности и обсуждения программ кандидатов, стало очевидным, что падение авторитета КПСС носит необратимый характер. В итоге под напором общественного

мнения была существенно модернизирована избирательная система и весной 1990 г. отменена ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС.

Предвыборная кампания в Томский облсовет прошла бурно, степень её политизированности была очень высока. Активное участие в выборах приняли формирующиеся в Томске самостоятельные общественные организации – народный фронт «Томское народное движение» (ТНД), «Экологическая инициатива», «Мемориал», анархо-синдикалисты и др. В преддверии выборов в Томске, Томске-7, районах Томской области резко увеличилось количество митингов и пикетов. В 1989 г. митинговая активность граждан реализовывалась преимущественно под контролем КПСС для активизации «творческой энергии масс», но с началом предвыборной кампании 1990 г. эта «энергия» полностью вышла из-под её контроля, обратившись против самих партийных органов.

В Томской области, если сравнивать с другими регионами Сибири, выдвижение кандидатов в депутаты было одним из самых активных. Всего по 190 избирательным округам на 190 мандатов было выдвинуто 911 претендентов. Причем кандидатами в депутаты региональных Советов становились преимущественно наиболее политически активные и радикально настроенные люди. В состоявшихся 4 марта 1990 г. выборах приняло участие 76,8% избирателей и было избрано всего 49 депутатов. И лишь повторное голосование 18 марта при явке избирателей 67,4% дало наибольший результат – депутатами облсовета стали ещё 120 человек. Ещё одной спецификой Томской области стало отсутствие безальтернативных округов [1. Л. 4]. Таким образом, после выборов центр принятия важнейших решений в регионе переместился в Совет народных депутатов.

Утверждая свое полномочие, депутаты единогласно приняли обращение к избирателям, в котором говорилось о взятии облсоветом на себя всей «ответственности за состояние дел на территории области» и о налаживании конструктивной парламентской работы в Совете. Констатируя наличие у населения области «социальной неустойчивости, правовой незащищенности, экономической нестабильности», депутаты поставили перед собой задачу изменить ситуацию, «чтобы каждый из нас мог сказать, что он сделал все для достижения этой цели». В итоге главным принципом деятельности депутата Томского облсовета должен был стать лозунг: «Государство и его структура существуют для народа, а не народ для государства» [1. Л. 210]. Поэтому с целью предот-

вращения вмешательства партийных органов в управление регионом Советом было принято решение о недопустимости совмещения постов председателя, заместителей председателей Совета и исполкома с постом первого секретаря и члена бюро обкома КПСС [1. Л. 305].

Достигнув согласия по основополагающим вопросам перераспределения власти в регионе, депутаты резко разошлись во мнениях относительно решения основных организационных вопросов сессии – избрания председателей облсовета и исполнительного комитета, президиума, организации процедур голосования и работы Совета в целом. В отсутствие опыта конструктивной парламентской работы сессия быстро политизировалась, постоянно прерываясь отсутствием кворума, который использовался при голосовании как средство давления меньшинства на большинство. К примеру, неоднократно возникали ситуации, когда группы депутатов, недовольные тем, что их инициативы не были поддержаны сессией, покидали зал, требуя «уважения их мнения». Не случайно, журналисты, следившие за ходом сессии, характеризовали её общую атмосферу как «комплекс всевластия», а деятельность Совета – как разгул «митинговой демократии». «Мы пришли сюда брать власть, но мы здесь впервые и ничего не знаем», – так комментировал происходящее на сессии корреспондент газеты «Красное знамя» [2].

Желая «законодательствовать сами», депутаты отказались от услуг юристов при разработке основных организационных документов сессии, а некоторые из них и вовсе призвали не ограничивать свою «нормотворческую деятельность» никакими законами, несмотря на то, что никто из них познаниями ни в особенностях государственного управления, ни в области правоведения не обладал. Комментируя депутатские инициативы, начальник отдела юстиции Томского облисполкома Т.С. Мордовина так характеризовала сложившуюся ситуацию: «Депутаты не осознали разницы между заседанием клуба по интересам и сессии органа власти», метко обозначив при этом одну из традиционных проблем российской государственности: «В чьих руках власть, тому и закон не писан» [3].

В итоге из организационных вопросов на первой сессии удалось решить только вопросы избрания председателей областных совета и исполкома, а также сформировать президиум – орган, подотчетный совету и осуществлявший его полномочия в период между сессиями. Председателем облсовета 23 апреля 1990 г. из 20 предложенных кандидатур был избран первый секретарь Первомайско-

го райкома КПСС В.М. Кресс. Председателем облисполкома стал Р.А. Попадейкин. 23 апреля 1990 г. была учреждена газета облсовета, с названием которой депутаты также долго не могли определиться и согласились дать газете временное наименование – «Народная трибуна», которое в итоге стало постоянным.

Временно-постоянным оказался и принятый на второй сессии Томского облсовета в июне – июле 1990 г. основной его организационный документ – Регламент. Учитывая процессы демократизации, временный регламент предусматривал введение в деятельность Совета важнейших парламентских процедур: организацию депутатских групп и их обязательную регистрацию, поименное голосование по наиболее важным вопросам, свободную дискуссию по всем проблемам, обсуждаемым в Совете. Несмотря на свой временный характер, регламент действовал вплоть до роспуска Совета в октябре 1993 г., постоянно подвергаясь корректировкам, изменениям и дополнениям, но принять итоговый документ, регламентирующий вопросы организации Совета, депутаты так и не смогли.

Ещё одно из «временных» достижений Томского облсовета двадцать первого созыва – формирование областного исполнительного комитета, являвшегося до назначения главы администрации 21 октября 1991 г. органом исполнительной власти, а затем и областной администрации. Несмотря на острые дебаты по поводу его формирования ни составы, ни структуры облисполкома, а также администрации до конца деятельности облсовета так и не будут утверждены. Даже в период реформ, когда требуется создание четкой системы управления, утвержденная 26 декабря 1992 г. структура областной администрации также являлась «временной» [4. Л. 146]. Поэтому органы исполнительной власти в 1990–1993 гг. в Томской области в условиях радикальных экономических реформ действовали исключительно во «временном» режиме, постепенно освобождаясь от опеки представительных органов и наращивая свой потенциал как важнейшего регионального властного института.

Парадоксально, но учитывая проблемы, связанные с повышением оперативности управления, Томский облсовет категорически отказался реформировать свои организационные начала, несмотря на то, что такая возможность предусматривалась законодательством. В октябре 1990 г. [5. Л. 15], январе [6. Л. 48] и марте 1991 г. [7. Л. 90] президиумом облсовета предлагалось провести реформы облсовета и объединить посты председателей облсовета и облисполкома, сформировать

освобожденный президиум, делегировать президиуму часть полномочий Совета, наделить председателя правом представлять Совет во взаимоотношениях с другими Советами и общественными организациями. Но все эти предложения были депутатами отвергнуты.

При этом Совет без особых проблем передал свои «полновластные» полномочия, составляющие экономическую основу его деятельности, облисполкому. К примеру, в январе 1991 г. новый председатель облисполкома О.Э. Кушелевский получил право самостоятельно вносить в бюджет и основные показатели социально-экономического развития области на 1991 г. поправки и уточнения, а также формировать и контролировать областные внебюджетный и валютный фонды. В апреле 1991 г. облсовет передал исполкому право самостоятельно формировать его структуру и регулировать численность, а также контролировать деятельность двух важнейших комитетов, призванных осуществлять экономическую реформу: управление государственным имуществом и по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур [7. Л. 124].

На фоне активизации деятельности исполнительной власти в регионе заседания облсовета становились всё реже, и при этом часто возникали ситуации, когда депутаты не могли принять важные решения из-за отсутствия кворума. Президиумом фиксировались самовольные уходы депутатов во время сессий Совета народных депутатов, постоянное участие во всех заседаниях принимали лишь 65 человек. По решению облсовета в СМИ публиковались списки депутатов-прогульщиков, но это не принесло желаемого эффекта [8]. Кворум в 120 чел., который удавалось собрать с третьего-четвертого раза, редко превышался на одного-двух человек. Отчаявшись принять важнейшие решения, касающиеся осуществления в Томской области земельной реформы и приватизации, президиум облсовета всерьез обсуждал необходимость принятия решения о невыдаче в гардеробе депутатам верхней одежды до окончания вечернего заседания сессии [9] или оперативной доставке депутатов для голосования на время принятия особо важных решений [7. Л. 67].

Некоторая активизация работы облсовета началась в 1992 г. после издания в декабре 1991 г. Закона РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных советов народных депутатов», который допускал созыв повторной сессии, в случае присутствия на сессии краевого, областного Совета народных депутатов менее двух третей от числа народных де-

путатов. Повторная сессия считалась правомочной при наличии большинства от числа народных депутатов, установленного для данного Совета народных депутатов, и при этом кворум для принятия решений Советом определялся от числа народных депутатов, присутствующих на сессии. Таким образом, при отсутствии кворума Томский облсовет переводился в режим повторно созванной сессии, что давало возможность обсуждать и принимать решения, необходимые для развития социальной и экономической сфер региона.

Также закон регламентировал вопрос формирования в краях и областях РСФСР Малых Советов, осуществлявших полномочия Совета народных депутатов в период между его сессиями. Томский Малый Совет формировался тайным голосованием из числа депутатов по территориальному и свободному принципам [10. Л. 85]. За 34 сессии Малого Совета, созывавшихся в период с января 1992 по октябрь 1993 гг., депутатам удалось обсудить и принять важнейшие для регионального развития документы: экологическую и аграрную программы, программу борьбы с преступностью, а также концепцию развития томского здравоохранения и др.

Идеологом разработки концепции организации Малого Совета стал заместитель председателя облсовета Г.А. Шамин – основной претендент на пост председателя областного Совета после назначения его председателем В.М. Кресса главой администрации Томской области. В результате первого неудачного голосования по кандидатуре председателя на X сессии в ноябре 1991 г. он был назначен «временно» исполняющим обязанности председателя облсовета. Непосредственно стать председателем облсовета ему удалось только 26 декабря 1992 г. на повторно созванной XVII сессии с сокращенным кворумом, что дало основание некоторым депутатам считать его нелегитимным председателем [4. Л. 99]. После урегулирования вопроса с главой облсовета на повестку дня встала новая нелегкая задача – избрание заместителей председателей облсовета. Обсуждение этого вопроса снова вызвало бесконечные дискуссии и пререкания в Совете, связанные преимущественно с опасениями в узурпации власти Совета его председателем, но в итоге Г.А. Шамин 25 февраля 1993 г. своим распоряжением назначил исполняющим обязанности заместителя председателя облсовета депутата А.Д. Васина [11. Л. 141].

Крайнюю неопределенность испытывали депутаты и при формировании постоянных комиссий и депутатских групп, с образованием которых в облсовете должна была начаться планомерная

«парламентская работа». Первая депутатская группа «Демократический Томск», объявившая себя региональным отделением движения «Демократическая Россия», оформилась в июле 1990 г. на II сессии облсовета. На IV сессии в октябре 1990 г. облсоветом были официально утверждены составы уже четырех депутатских групп: «Демократический Томск», «За развитие села», «КПСС», «Действие» [12. Л. 261]. И уже на V сессии в январе 1991 г. состоялись их перерегистрация и регистрация новой группы – «За экономические реформы» [13. Л. 74]. Очередная регистрация новых групп состоялась в декабре 1991 г. на X сессии облсовета, когда было официально закреплён состав пяти депутатских групп «За развитие села», «Действие», «За экономические реформы», «Перспектива», «Россия» [14. Л. 15]. В декабре 1992 г. на XVII сессии была образована депутатская группа коммунистов [15. Л. 85]. Между соответствующими решениями сессии, утверждавшими списки депутатских групп, в облсовете образовалась внушительная группа депутатов-«ходоков», которые не могли определиться со своими политическими предпочтениями и переходили из одной депутатской группы в другую и до следующей регистрации их составов успевали «вернуться» назад.

Примерно такая же ситуация наблюдалась и с постоянными комиссиями совета. Их число в 1990–1993 гг. варьировало от 19 до 26, не считая специализированных, временных комиссий, а также различных советов, и при этом декларировалась необходимость их постоянной оптимизации. В итоге, 3 ноября 1992 г. сессия облсовета приняла решение, которым фактически была официально разрешена постоянная перезапись депутатов из одной комиссии в другую [16. Л. 90].

Таким образом, в октябре 1993 г. Томский областной Совет народных депутатов, как и вся система советов в Российской Федерации, разделил судьбу своего старшего брата – Съезда народных депутатов. Все они были распущены актом главы исполнительной власти. И тому есть объективные причины. Во-первых, облсовет изначально организационно был не подготовлен для парламентской работы. В 1990 г. реформа советов была задумана не с целью формирования работоспособного представительного органа, а как институт легитимации деятельности партийных органов, осуществлявших исполнительные функции управления. Во-вторых, отметим общеизвестный факт, что представительный орган власти, считающий себя парламентом, не может существовать в условиях неустойчивой социальной структуры и от-

сутствия развитой партийно-политической системы, выражающей мнения и защищающей интересы различных общественных групп. В иных случаях желаемое выдается за действительное. В 1990–1993 гг. политическая структура российского общества представляла собой крайне аморфное образование, состоящее из многочисленных политических группировок, не имеющих ни четких программ, ни стратегий деятельности.

В-третьих, на деятельность представительных органов власти в 1990–1993 гг. существенное влияние оказали традиции российской политической культуры, когда представительные институты власти являлись учреждениями соборного типа, не подлежащими разделению на какие-либо «ветви». В переходный период российской государственности в 1990–1993 гг. нежизнеспособность этого органа по-

требовала дополнительного реформирования всей политической системы региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 829. Оп. 1. Д. 2101.
2. *Красное знамя*. 1990. 12 апр.
3. *Красное знамя*. 1990. 19 апр.
4. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2175.
5. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2132.
6. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2124.
7. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2130.
8. *Народная трибуна*. 1991. 21 февр.
9. *Красное знамя*. 1991. 5 февр.
10. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2159.
11. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2220.
12. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2104.
13. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2126.
14. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2136.
15. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2174.
16. ГАТО. Ф. 829. Оп. 1. Д. 2170.