

## **Права и полномочия комитетов КПСС Западной Сибири в период перестройки (1985–1991 гг.)\***

Коммунистическая партия была важнейшим политическим институтом советского государства. Изучение прав и полномочий партийных комитетов в период перестройки позволяет выявить изменение политической роли КПСС и является одним из важнейших показателей трансформации системы партийно-государственного управления в целом. Компетенцию партийных органов в территориальных рамках Южного Урала в 1985–1991 гг. исследовал В. И. Иванов<sup>1</sup>. Данный вопрос также рассматривался в монографии А. Б. Коновалова, посвященной партийной номенклатуре Сибири<sup>2</sup>. Однако проблема уменьшения функций партийных органов и передача полномочий по руководству социально-экономическим развитием от комитетов КПСС Советам остается недостаточно проанализированным. Основным источником по теме являются делопроизводственные материалы крайкома и обкомов Западной Сибири, в первую очередь, стенограммы заседаний пленумов и бюро, а также их постановления, так как в них отражалась сфера ответственности партийных органов. Информация из этих источников дополняется фактами, выявленными в переписке между партийными комитетами, государственными и хозяйственными органами, а также в материалах социологических опросов партийных кадров.

В СССР сложилась система управления, в которой КПСС выполняла ряд функций органов государственной власти: программно-директивную, подбора и расстановки кадров, контроля и проверки исполнения партийно-государственных решений и идейного воспитания. Исполнение этих функций выражалось в том, что обкомы, горкомы и райкомы КПСС часто выступали в роли последней инстанции при решении конкретных хозяйственных и социально-бытовых вопросов, а также через специальные проверки, отчеты руководителей-коммунистов о проделанной работе осуществляли контроль за деятельностью Советов, предприятий, учреждений и организаций.

---

\* Работа выполнена при поддержке Минобрнауки РФ в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., ГК № П364 от 07.05.2010.

Столь широкие права и компетенция комитетов КПСС определялись Программой и Уставом партии и реализовывались через выстроенную в четкую вертикаль структуру, которая позволяла довести принятые в Центре решения до самых отдаленных районов, давала возможность информировать центральные партийные органы и осуществлять лоббирование интересов тех или иных регионов, мест, предприятий и учреждений. Партийные комитеты от ЦК КПСС до райкомов имели номенклатуру кадров, которая позволяла контролировать подбор и расстановку руководителей и специалистов в органах государственной власти, на предприятиях и в учреждениях. Первые секретари крайкомов и обкомов, являвшиеся, как правило, кандидатами в члены и членами ЦК КПСС, благодаря своему статусу обладали большими возможностями влиять на высшее партийно-государственное руководство, чем руководители других органов власти на местах. В 1977 г. руководящая роль КПСС в политической системе была закреплена в 6-й статье Конституции СССР, тем самым фактически неограниченные права и полномочия партийных органов обрели юридическую легитимность.

Партийные комитеты де-факто были главными политическими институтами на соответствующей территории. Это приводило к прямой подмене государственных и хозяйственных структур, что уменьшало их управленческие возможности и подрывало авторитет, а также перегружало органы КПСС непрофильной работой. После смерти Л. И. Брежнева высшее руководство партии обратило внимание на эту проблему. Ю. В. Андропов инициировал работу над проектом повышения политической роли Советов, но она не привела к реализации каких-либо конкретных мер в этом направлении.

С марта 1985 г. по февраль 1986 г., проблема компетенции партийных комитетов не поднималась ни в выступлениях, сделанных Генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачевым, ни в постановлениях ЦК КПСС. Главенствующая роль партии в политической системе советского общества не подвергалась сомнению. Напротив, в это время гораздо чаще и четче М. С. Горбачев заявлял о том, что необходимо повышать роль партии в жизни советского общества, особенно в решении экономических проблем. Причем парторганизациям Западной Сибири Генеральный секретарь ЦК специально указал на первоочередное решение экономических проблем. 6 сентября 1985 г. М. С. Горбачев провел совещание с партийно-хозяйственным активом Томской и Тюменской областей, цель которого состояла в том, чтобы активизировать работу по повышению добычи нефти и газа в этих регионах. 7 сентября, было проведено

совещание с партийно-хозяйственным активом областей Казахстана, краев и областей Сибири и Урала, на котором Генеральный секретарь ЦК потребовал ускорить развитие агропромышленного комплекса и четко выполнять продовольственные планы. Проведение этих совещаний способствовало усилению внимания со стороны партийных органов Западной Сибири к народно-хозяйственным проблемам.

Вопрос полномочий партийных комитетов был поднят на XXVII съезде КПСС, прошедшем 25 февраля – 6 марта 1986 г. На общепартийном форуме перед коммунистами была поставлена задача не допускать подмены Советов и хозяйственных органов в вопросах, непосредственно входящих в их компетенцию. В июле 1986 г. ЦК рекомендовал прекратить практику принятия совместных постановлений партийными и советскими органами. В 1987 г. партийные комитеты Западной Сибири в полтора–два раза сократили количество принимаемых постановлений, в том числе совместно с исполкомами Советов. Несмотря на эти меры, практика партийных органов по управлению социально-экономическими процессами фактически сохранилась. Об этом, например, свидетельствуют материалы заседаний бюро партийных комитетов. В течение 1985–1987 гг. количество хозяйственных вопросов, рассмотренных на бюро Новосибирского обкома, заметно не изменялось: в 1985 г. было рассмотрено 80, в 1986 г. – 92, а в 1987 г. – 77. Другие обкомы Западной Сибири также заметно не сокращали количество рассмотренных на бюро экономических вопросов.

Попытки партийных комитетов по изменению компетенции партийных органов наталкивались на серьезные препятствия. Показательная ситуация сложилась в Кемеровской области. Бюро Кемеровского обкома по предложению общего отдела обкома в конце 1986 г. попыталось решить проблему разделения функций партийных, советских и хозяйственных органов формальным запретом аппарату обкома, горкомов и райкомов заниматься хозяйственными делами. Все просьбы по хозяйственным вопросам работники партаппарата должны были отсылать по обратному адресу без рассмотрения. Этот запрет негативно сказался на функционировании предприятий области. Первый секретарь Кемеровского обкома В. В. Бакатин, выступая на пленуме обкома 26 декабря 1987 г., был вынужден констатировать, что данная мера не принесла особых позитивных результатов. Он указал партийным органам области на то, что необходимо вернуться к контролю за экономическими процессами<sup>3</sup>.

На сохранение прежних практик в работе партийных органов в это время указывают и другие факты. Социологический опрос чле-

нов и кандидатов в члены Новосибирского обкома и работников аппарата обкома, проведенный в декабре 1987 г., выявил, что почти три четверти опрошенных полагали, что перестройка партийной работы в областной партийной организации продвинулась слабо. Половина опрошенных отмечала, что в деятельности обкома, как и прежде, присутствует давление, вмешательство в текущую деятельность советских и хозяйственных органов<sup>4</sup>.

Постепенно у руководства СССР созрела идея политической реформы, которая предполагала уменьшение политической роли партии и наделение Советов всей полнотой власти. Важнейший шаг к этой реформе был сделан в 1988 г. на XIX Всесоюзной партийной конференции. Ее решения создали основу для передачи всех законодательных, исполнительных и контрольных функций Советам. Первой конкретной мерой в проведении реформы стало сокращение в конце 1988 г. отраслевых отделов в аппарате партийных комитетов, которые наряду исполкомами Советов и хозяйственными органами участвовали в руководстве социально-экономическими процессами. В крайкоме и обкомах Западной Сибири вместо многочисленных отраслевых отделов были образованы социально-экономические отделы, при этом штаты аппаратов были сокращены в среднем на 29 %. Тем не менее, ряд отраслевых отделов был сохранен, но они получили новые названия. Так, крайком и все обкомы Западной Сибири вместо отделов сельского хозяйства и пищевой промышленности образовали аграрные отделы. Кроме того Алтайский крайком, Новосибирский и Омский обкомы сохранили отделы оборонной промышленности.

Изменение политического статуса партийных комитетов проявлялось в практике формирования и управления номенклатурой кадров. В 1989 г. партийные комитеты пытались сделать процесс подбора кадров более открытым. Аппараты партийных комитетов стали активнее работать над формированием резерва кадров. Кроме того партийные комитеты начали сокращать количество должностей, включенных в номенклатуру. Недовольство номенклатурной практикой в течение 1989–1990 гг. нарастало, что заставило партийные комитеты пойти на ее полную ликвидацию. Так, Тюменский и Кемеровский обкомы приняли решение отказаться от номенклатурной системы назначения кадров в феврале 1990 г. Другие региональные партийные комитеты Западной Сибири сделали это в октябре-декабре 1990 г. и январе 1991 г.

Сокращение отраслевых отделов не привело к резкому изменению в практике управленческой деятельности партийных комитетов. В 1988–1989 гг. они продолжали контролировать работу предпри-

ятий, вмешивались в решение вопросов, относившихся к компетенции советских и хозяйственных органов. Это было обусловлено рядом причин. ЦК не снял ответственность за социально-экономическое развитие территорий с местных партийных органов. XIX Всесоюзная партийная конференция заложила новую систему партийного руководства Советами, рекомендовав выдвигать на должности их председателей первых секретарей партийных комитетов. Советы не могли быстро «взять» власть из-за недостатка кадровых и финансово-материальных ресурсов, поэтому отстранение комитетов КПСС от управления социально-экономическими процессами неизбежно вело к нарушению хозяйственного механизма. С 1988 г. в Западной Сибири начала ощущаться острая нехватка продуктов и товаров первой необходимости, что угрожало дестабилизацией политической обстановки. По этой причине партийные органы продолжали предпринимать меры по решению продовольственной и других экономических проблем.

Прежняя система партийно-государственного управления стала стремительно изживать себя только после проведения в 1990 г. масштабной политической реформы. Отмена 6-й статьи Конституции СССР в марте 1990 г. упразднила прежний политико-юридический статус КПСС. Партия утратила важнейший правовой аргумент, который обосновывал ее вмешательство во все сферы общественной жизни. После выборов народных депутатов РСФСР и местных Советов на альтернативной основе, прошедших весной 1990 г., партийные комитеты Западной Сибири не смогли наладить тесное взаимодействие с группами коммунистов в Советах, несмотря на то, что от 70% до 90% депутатов в Советах Западной Сибири являлись членами КПСС. Поэтому политическое влияние партийных комитетов на органы государственной власти сильно ослабло. Наряду с этим XXVIII съезд КПСС, состоявшийся 2–13 июля 1990 г., принял решение о переходе к регулируемому рынку и, соответственно, устранении партии от управления экономикой. Съезд постановил наделить аппараты партийных комитетов только информационно-аналитическими, прогнозно-социологическими и консультативными функциями.

Комитеты КПСС Западной Сибири, в связи с принятыми съездом решениями и нехваткой средств на содержание партаппарата к началу 1991 г. произвели сокращение штатов руководящих и ответственных работников примерно в два раза. В 1991 г. работники аппарата жили в обстановке масштабной реорганизации и неопределенности, что, естественно, порождало апатию, падение исполнительской дисциплины. Многие партийные кадры, чувствуют не-

уверенность своего положения, были заняты поиском нового места работы.

О стремительном устранении партийных комитетов от управления экономикой на местах говорит тот факт, что в 1990 г. на пленумах крайкома и обкомов специально не обсуждались какие-либо народно-хозяйственные проблемы. На заседаниях бюро партийных комитетов обсуждения этих вопросов также значительно уменьшилось. Так, если в 1989 г. Новосибирский обком на заседаниях бюро рассмотрел 10 экономических вопросов, то в 1990 г. всего три. В 1989 г. 35 вопросов, рассмотренных бюро Алтайского крайкома, были посвящены проблемам развития народного хозяйства. В 1990 г. к подобным вопросам бюро крайкома обратилось всего пять раз. С осени 1990 г. партийные комитеты Западной Сибири вмешивались в решение хозяйственных и социальных вопросов только от случая к случаю. В конце 1990–1991 г. заседания пленумов, текущая деятельность партийных органов в основном концентрировались на внутрипартийных и общественно-политических проблемах.

К началу 1991 г. комитеты КПСС Западной Сибири практически утратили свои прежние полномочия по управлению социально-экономическими процессами. Фактически единственный ресурс, который мог позволить партийным функционерам оказывать влияние на социально-экономическую сферу в это время, – это их личные связи и авторитет. Однако к концу 1990 г. к руководству партийными комитетами Западной Сибири пришли люди, не имевшие большого руководящего опыта работы в партии или на крупных предприятиях, в органах государственной власти и были мало известны населению, поэтому не имели большого политического авторитета.

Таким образом, процесс изменения прав и полномочий партийных комитетов Западной Сибири в период перестройки шел медленно и противоречиво. В 1985 г. существовавшая практика партийно-государственного управления в Западной Сибири сохранялась. После XXVII съезда КПСС партийные комитеты предприняли меры по ограничению своего вмешательства в деятельность Советов и хозяйственных органов, но в целом в 1986–1988 гг. характер управления социально-экономическими процессами не изменился.

Решения XIX Всесоюзной партийной конференции 1988 г. создали условия для передачи всей полноты власти Советам. Однако фактически этот процесс начался только с весны 1990 г., когда была отменена 6-я статья Конституции СССР и были проведены выборы народных депутатов РСФСР и местных Советов на альтернативной

основе. После этих событий функции комитетов КПСС стали резко сокращаться, их деятельность сконцентрировалась на внутривнутрипартийных и общественно-политических вопросах. К началу 1991 г. партийные комитеты Западной Сибири утратили руководящую роль в политической системе.

### *Примечания*

<sup>1</sup> Иванов В. И. КПСС и власть. Департизация органов государственной власти и управления на Южном Урале. Челябинск, 1999.

<sup>2</sup> Коновалов А. Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). Кемерово, 2006.

<sup>3</sup> ГАКО. Ф. П-75. Оп. 60. Д. 12. Л. 64–65.

<sup>4</sup> ГАНО. Ф-4. ОП. 105. Д. 113. Л. 52–53.

*Дашинамжилов О. Б.*

## **Развитие местных органов власти Республики Бурятия в 1990–1994 гг. \***

Масштабные социально-экономические и политические преобразования второй половины 1980-х гг. поставили на повестку дня вопрос о необходимости изменения существующей системы органов управления и перераспределения полномочий между ее уровнями. Вместе с тем, спустя некоторое время после начала реформы государственных структур, сутью которой являлась передача властных полномочий от партийных органов к советским, стало ясно, что управление на местах должно подвергнуться дополнительной реорганизации.

Дело в том, что при реализации на практике вышеназванных преобразований возникло множество объективных препятствий. В предшествующий период процесс регулирования взаимоотношений между разными уровнями власти, исполнительными комитетами, министерствами и ведомствами осуществлялся посредством партийных органов, которые по существу являлись стержнем командно-административной системы. Наделение Советов народных депутатов, прежде обладавшими в основном декларативными функциями, реальными властными полномочиями практически сразу же

---

\* Статья подготовлена при поддержке интеграционного проекта №62.