

М. Г. Павилов

Организационная структура межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в 1990–2008 гг.

Структура межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (далее – МАСС, Ассоциация) представляет собой единую и взаимосвязанную систему органов управления, исполнительных (координирующих, рабочих), а также контролирующих органов и их должностных лиц, обладающих собственной компетенцией. В структуру Ассоциации включаются следующие органы управления и исполнительные органы: совет Ассоциации; исполнительный комитет Ассоциации; координационные советы по направлениям деятельности¹.

Высшим органом управления Ассоциации является совет. В него входят руководители исполнительных и законодательных органов власти субъектов РФ, которые являются учредителями Сибирского соглашения. Совет вырабатывает стратегию и тактику деятельности Ассоциации. Его заседания проводятся один раз в четыре месяца, но не реже двух раз в год. За время своей деятельности совет МАСС собирался не реже трех раз в год, а в некоторых случаях – не реже пяти (1993 г. и 1996 г.)². Место и время проведения заседаний устанавливается советом Ассоциации. Заседания правомочны, если на них присутствуют не менее половины членов МАСС – субъектов РФ, входящих в ее состав. Представительство считается обеспеченным, если от соответствующего субъекта присутствует хотя бы один из действительных членов совета – руководитель исполнительного или законодательного органа государственной власти; полномочный представитель субъекта РФ, действующий на основании доверенности по поручению действительных членов совета.

Совет МАСС выполняет ряд функций, которые находятся в его исключительной компетенции. Во-первых, утверждает программные и итоговые документы Ассоциации. По итогам каждого заседания совет утверждает, либо не утверждает ряд документов по вопросам, которые стоят на повестке дня. Достаточно одного голоса «против», чтобы документ был пересмотрен. Принятые решения зачастую сопровождаются дополнительным перечнем документов: распоряжений, программных разработок по реализации какой-либо из поставленных задач, рекомендаций.

Во-вторых, совет МАСС утверждает устав Ассоциации и вносит в него изменения. Решение о подготовке проекта устава было принято на первом заседании совета 16 ноября 1990 г. Изменения в устав были внесены единственным раз – на пятнадцатом заседании совета Ассоциации 25 июня 1994 г.³, для того, чтобы привести уставные документы в соответствие с принятой в 1993 г. Конституцией РФ.

Павилов Максим Геннадьевич, аспирант Института истории СО РАН.
Эл. почта: Paviloff@yandex.ru

¹ Устав Сибирского соглашения. Структура ассоциации, компетенция, порядок формирования органов соглашения. Порядок принятия ими решений. Сроки полномочий. Ст. 19 // http://www.sibacc.ru:8100/text/documentation_macc/macc_charter/

² ГАНУ. Ф. 245. Оп. 1. Д. 3.

³ Там же. Д. 49. Л. 2–5.

В-третьих, совет МАСС утверждает проекты и программы по вопросам экономического развития субъектов Р.Ф., образующих Ассоциацию, социальной защиты населения. За время своей деятельности совет одобрил ряд программ, которые решали как конкретные задачи по отдельным направлениям (программы «Сибирский хлеб», «Культура Сибири», «Водоснабжение» и многие другие), так и вопросы стратегического развития Сибири в целом (Федеральная Целевая Программа «Сибирь»).

В-четвертых, совет занимается внесением в федеральные органы государственной власти предложений по вопросам, которые входят в предмет деятельности Ассоциации. Спектр проблем, по которым Сибирское соглашение вносит предложения, очень широк. Это вопросы ТЭК, здравоохранения, законотворчества, недропользования, бюджетной политики, региональной политики, экологии, социальной сферы, транспорта и многое другое. В 1990-е гг. неоднократно вносились проекты региональной помощи правительству по выходу из кризисной ситуации. Отстаивая общесибирские интересы, МАСС активно критиковала Федеральные законы и Постановления Правительства, особенно по проблемам недропользования и бюджета.

В-пятых, к полномочиям совета МАСС относится определение принципов и порядка внесения ежегодных целевых взносов учредителей Ассоциации и утверждение бюджета Сибирского соглашения. Согласно решению совета от 8 февраля 1991 г. долевой вклад каждого члена в финансирование МАСС на 1991 г. составил 100 тыс. рублей + (0.5 умноженное на количество жителей региона)¹. Таким образом, большие доли при составлении бюджета Ассоциации приходились на Тюменскую, Кемеровскую, Новосибирскую, Омскую, Иркутскую области, Красноярский и Алтайский край. В 1990-е гг. вся сумма поступлений распределялась между исполнительной дирекцией, аналитическим центром и редакцией журнала «Земля Сибирь», который был создан решением первого заседания совета МАСС 2 октября 1990 г.

В настоящее время Сибирское соглашение финансируется также за счет взносов учредителей, которые пропорциональны числу жителей и бюджету области.

Кроме того, к исключительной компетенции высшего органа МАСС относится избрание председателя совета Ассоциации и его заместителей, определение их полномочий, а также назначение председателя исполнительного комитета Ассоциации. Председатель совета организует работу совета, без доверенности представляет Ассоциацию в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Утверждает структуру и состав руководящих органов Ассоциации; по вопросам своей компетенции издает распоряжения, имеющие обязательную юридическую силу для органов ассоциации, и контролирует их исполнение. Первым председателем совета МАСС был избран губернатор Новосибирской области В.П. Муха. Это произошло на первом заседании совета Ассоциации 16 ноября 1990 г.² Срок его полномочий ограничивался одним годом, т. е. до 1 января 1992 г., но на четвертом заседании совета МАСС 11 февраля 1992 г. его полномочия были продлены до 1 января 1993 г. в связи с высокой сменяемостью высших должностных лиц на местах и с уже сложившимся

¹ ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 49. Л. 17

² Там же. Д. 2. Л. 3.

опытом работы по координации экономического потенциала Сибири ¹. На втором заседании совета 8 февраля 1991 г. было принято решение о заработной плате председателя совета Ассоциации и председателя исполнительного комитета. До этого момента и тот и другой работали в Сибирском соглашении совершенно бесплатно, с февраля 1991 г. оклад председателя составил 1200 руб., а генерального директора – 1000 руб. Оплата труда высших должностных лиц МАСС мотивировалась многообразием и сложностью задач, намеченных к решению в рамках Ассоциации, большой ролью в этом председателя совета и председателя исполнительного комитета ². За период существования ассоциации председателями совета избирались: 1990–1994 гг. – губернатор Новосибирской области В.П. Муха; 1994–1996 гг. – губернатор Омской области Л.К. Полежаев; 1996–1998 гг. – губернатор Новосибирской области В.П. Муха; 1998–2001 гг. – губернатор Томской области В.М. Кресс; 2001–2002 гг. – губернатор Иркутской области Б.А. Говорин; 2002–2004 гг. – глава администрации Алтайского края А.А. Суриков; 2004–2007 гг. – глава администрации Красноярского края А.Г. Хлопонин. В настоящее время Ассоциацию возглавляет губернатор Новосибирской области В.А. Толоконский.

Одной из особенностей деятельности совета Ассоциации является участие высших должностных лиц в его работе, а именно: представителей Президента и Правительства, федеральных министров, депутатов Государственной Думы. На заседаниях совета присутствовали премьеры В.С. Черномырдин, С.В. Кириенко, Е.М. Примаков, Президенты Б.Н. Ельцин и В.В. Путин, вице-премьеры Б.Г. Немцов, А.Б. Чубайс и многие другие. Такая практика свидетельствует о важности проблем Сибири для России в целом и позволяет оперативно и квалифицированно решать региональные и общегосударственные вопросы.

Следующее звено в структуре рабочих органов МАСС – исполнительный комитет (до 2000 г. – исполнительная дирекция) Ассоциации. Он создан с целью отработки новых методов управления и усовершенствования социально-экономического развития Сибири; осуществления управленческих, социальных и иных функций Ассоциации, связанных с разработкой и реализацией принятых советом МАСС межрегиональных программ. К компетенции исполнительного комитета Ассоциации относится решение всех вопросов, которые не составляют исключительную компетенцию совета МАСС. Исполнительный комитет Сибирского соглашения находится в Новосибирске и ведет текущую работу между заседаниями совета, создает механизм деловых отношений регионов Сибири между собой, с другими субъектами РФ, Правительством, Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом России, мировым сообществом, международными экономическими и общественными организациями, компаниями. Также информирует всех членов Сибирского соглашения о текущих делах и проблемах, которые готовятся к обсуждению, организует выполнение принятых решений. Первоначально в структуру исполнительного комитета входили одиннадцать представительств на территориях, шесть департаментов и три управления. Эти органы занимались выработкой и реализацией единой межрегиональной политики по следующим направлениям деятельности: транспорт, промышленность, сельское хозяйство, информационные ресурсы, энергетика, финансово-

¹ ГАНУ. Ф. 245. Оп. 1. Д. 14. Л. 4.

² Там же. Д. 5. Л. 22.

экономическая и внешнеэкономическая деятельность, культура и образование, исполнение заданий руководства совета Ассоциации и исполнительного комитета. Департаменты и управления взаимодействовали с федеральными и региональными органами исполнительной и законодательной власти, обеспечивали деловые контакты участников различных направлений деятельности с представителями СО РАН, СО РАСХН, СО РАМН, различных предприятий и организаций и другими заинтересованными лицами.

Ключевая роль в исполнительном комитете отводится председателю (до 2000 г. – генеральный директор), которого назначает совет Ассоциации. Он организует исполнение решений совета Ассоциации; принимает решение о создании рабочих органов Ассоциации – комитетов, секций, рабочих групп; действует без доверенности в интересах и от имени МАСС, представляет Ассоциацию в отношениях с органами государственной власти, юридическими и физическими лицами; принимает решения об открытии представительств в органах власти и управления РФ, а также за рубежом (с согласия совета Ассоциации); принимает решения об открытии представительств на территориях членов Сибирского соглашения с учетом предложений руководителей регионов, а также о прекращении их деятельности с согласия руководителей регионов ¹. Первым председателем исполнительного комитета решением второго заседания совета Ассоциации 8 февраля 1991 г. был назначен А.В. Нестеров, которому было поручено сформировать центральный аппарат дирекции и представительства на местах. На том же заседании было принято решение и о праве подписи председателя исполнительного комитета от имени совета Ассоциации. С февраля 1992 г. исполнительным комитетом Сибирского соглашения руководит В.И. Иванков.

Третье звено в рабочей структуре Ассоциации – координационные советы, на которые возлагается детальная проработка межрегиональных проблем. Координационные советы (далее КС) разрабатывают экономические, социальные и другие программы развития Сибири. Такой совет представляет собой компактный мобильный орган, включающий в себя представителей региональных властных структур, экспертов, рабочую группу и секретариат. Руководство координационными советами осуществляется председателями, которыми являются главы исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов РФ, образующих МАСС. Председатели координационных советов имеют право представлять интересы Ассоциации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти по вопросам, которые относятся к сфере деятельности соответствующего координационного совета ². Руководитель КС назначается приказом председателя исполнительного комитета и действует на основании его доверенности по представлению учредителей Ассоциации. Целью деятельности КС является координация действий учредителей Ассоциации, исполнительного комитета, направленных на реализацию социально-экономических программ развития Сибири на конкретной территории. КС осуществляют свою деятельность по следующим направлениям: организационная работа по подготовке и реализации утвержденных Ассоциацией и исполнительным комитетом программ на территориях; сбор ин-

¹ Устав МАСС. Ст. 27. // <http://www.sibacc.ru/home/8100:/documents/t=7?>

² Там же. Ст. 23. // <http://www.sibacc.ru/home/8100:/documents/t=7?>

формации, внесение предложений по проблемам развития территорий; выработка совместных решений, мероприятий, разрабатываемых исполнительным комитетом и субъектами Федерации, входящими в состав Ассоциации; участие в реализации межрегиональных программ по развитию промышленности, ТЭК, предприятий транспорта и связи, социальной сферы, информационной и иной деятельности.

Количество КС несколько раз изменялось. Это было связано с расширением сферы деятельности Сибирского соглашения, изменениями в социально-политической и экономической жизни Сибири. В 1992 г. координационных советов было шесть: по аграрной реформе и сельскохозяйственной политике в регионах; по топливно-энергетической политике; по финансовой политике; по внешним экономическим связям (ВЭС); по политике природопользования; по транспорту. К 1994 г. их стало семнадцать. Добавились КС по промышленной политике и конверсии; телекоммуникациям и связи; борьбе с преступностью; энергетике; здравоохранению; миграции и занятости населения; культуре; поддержке предпринимателей; экологии; СМИ; правотворчеству. К 2005 г., было создано уже двадцать четыре координационных совета. Изменились их названия и месторасположение. Таким образом, в 2005 г. действовали КС по экономической политике, финансам и инвестициям; промышленной политике и научно-технической политике; энергетике; ресурсной части ТЭК; природным ресурсам; сельскому хозяйству и продовольствию; поддержке предпринимателей; ВЭС; культуре; социальной политике; здравоохранению; экологии; транспорту; местному самоуправлению; правотворчеству и борьбе с преступностью; архитектуре и строительству; государственному земельному кадастру и регулированию земельных отношений; жилищно-коммунальному хозяйству; энергосбережению; образованию; проблемам высшего образования; информационным ресурсам, технологиям и связи; по космическому мониторингу Сибири; по лесному хозяйству и лесопромышленному комплексу.

Систему координационных советов дополняет информационный центр (до 2000 г. аналитический), который был создан на первом заседании 16 ноября 1990 г. Возглавил эту структуру член СО АН СССР А.А. Кисельников¹. Центр создавался для научно-методического и информационного обеспечения деятельности МАСС. До сих пор в нем разрабатываются проекты социально-экономического развития Сибири, программы по различным направлениям деятельности ассоциации, рекомендации совету МАСС, исполнительному комитету и координационным советам. В настоящее время информационный центр Ассоциации возглавляет В.И. Сайдаков.

На начальном этапе деятельности Ассоциации в ее структуре присутствовал еще один орган – политический совет, который был создан решением второго заседания совета Сибирского соглашения 8 февраля 1991 г.² Политический совет создавался для обсуждения непростой политической обстановки в стране и выработки стратегии политического поведения сибирских субъектов РФ. В 1991 г. сибирскому аналитическому центру было поручено развернуть работу по изучению общественного мнения по ключевым вопросам внутренней политики, оценке ре-

¹ ГАНУ. Ф. 245. Оп. 1. Д. 2. Л. 5.

² Там же. Д. 5. Л. 5.

акции на наиболее важные решения союзных и республиканских органов управления. Сам факт возникновения МАСС вызвал массу негативных оценок и протестов в федеральном центре, а когда в структуре МАСС появился политический совет и на одной из встреч прозвучал призыв к созданию Сибирской республики, из федерального центра посыпались жесткие обвинения в региональном сепаратизме, в том, что экономическая основа деятельности Ассоциации всего лишь прикрытие. Звучали обвинения в попытке отколоть Сибирь от России и пр. На пятом заседании совета МАСС 10 июля 1992 г. было принято решение ликвидировать политический совет ассоциации¹, так как решение о его создании противоречит уставу Ассоциации, в котором оговаривалось, что Сибирское соглашение не ставит перед собой политических целей.

Структура МАСС неоднократно менялась. В 1992 г. система рабочих органов Ассоциации представляла собой многоуровневую структуру, во главе которой находился совет МАСС с председателем. Следующий уровень был представлен исполнительной дирекцией во главе с генеральным директором, у которого было три заместителя. Далее – одиннадцать директоров программ по разным направлениям деятельности и шесть координационных советов. Эта структура дополнялась аналитическим центром, двумя отделами и представительствами на территориях. В 1994 г. структура изменилась. Количество координационных советов возросло с шести до семнадцати, а вместо директоров программ по направлениям появляется восемь департаментов. В 2005 г. структура Ассоциации представляла собой следующее: совет МАСС, председатель совета, исполнительный комитет, председатель исполнительного комитета и девять его заместителей, двадцать два координационных совета, восемнадцать департаментов, одиннадцать представительств на территориях. В настоящее время в структуру Сибирского соглашения входит совет Ассоциации, председатель совета, исполнительный комитет, его председатель и восемь заместителей, двадцать один департамент, девять представительств и двадцать координационных советов.

Таким образом, структура МАСС постоянно расширялась, реагируя на потребности времени, что позволяло быстро и четко решать возникающие проблемы. Но с введением системы федеральных округов часть органов и функций Сибирского соглашения перестали быть актуальными и эффективными. Кроме того, содержание столь большого аппарата управления Ассоциации вряд ли оправдывается экономической необходимостью.

¹ ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д 15. Л. 86