

ленными пунктами дало возможность не только ввозить товары повседневного спроса, но и активизировать просветительскую деятельность посредством передвижных библиотек.

Внедрение в хозяйственную деятельность автотранспорта способствовало увеличению производительности труда в сельском хозяйстве. Возможность подвоза сырья и вывоза готовой продукции, позволили развиваться и промышленным предприятиям, хотя в Горном Алтае их было не так уж и много.

Вместе с тем, в процессе строительства дорог, руководство региона сталкивалось с различного рода препятствиями, не позволявшими в полном объеме реализовать задуманное. Прежде всего, речь идет о недофинансировании и нехватке рабочей силы. Если первую причину устранить было практически невозможно, то со второй справлялись по средствам привлечения сельского населения в процесс строительства и реконструкции дорог, как государственного, так и местного значения.

Выполняя свою производственную функцию, Чуйский тракт создавал условия для получения доходов, как государства, так и населения, чья деятельность напрямую зависела от его развития.

С.А. СОЛДАТОВ

СТРУКТУРА, СОСТАВ И ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ СССР (1977–1985 гг.)

Конституция СССР 1977 г. закрепила полномочия Советов на основе реализации в советской системе управления государством формулы «власти народа». Столь объемная формула предполагала широкие полномочия и статус Советов. Принятая Конституция определяла СССР как «социалистическое общенародное государство», в котором «вся власть принадлежит народу», осуществляющему ее через «Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР».

Принципиальное значение в системе власти было отведено 2-ой статье Конституции 1977 г. «Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов» (*Конституция СССР. М., 1978. С. 34*).

Конституция 1977 г. расширяла и конкретизировала полномочия Советов. основополагающим принципом деятельности Советов стала система всеобъемлющей вертикали власти. Согласно ст. 89 Конституции Советы народных депутатов — Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы, Советы народных депутатов автономных

областей и округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов составляли единую систему государственной власти, постоянную и единую основу всего государственного аппарата, местного и центрального, снизу доверху. Такая структура власти придавала Советам, казалось бы, статус сверхорганизации, довлеющей над всеми другими структурами.

Но на самом деле в 6 статье Конституции 1977 г. было закреплено монопольное всевластие другой сверхорганизации — Коммунистической партии Советского Союза (КПСС).

Местное самоуправление в адекватном значении в Советском Союзе не существовало. Понятие «местное самоуправление» в Конституции СССР отсутствовало, оно заменялось понятием «местные органы государственной власти и управления», статус которых определялся 19 главой. Местные Советы только в какой-то мере сочетали в себе функции органов местного самоуправления и местного государственного управления. Классическим примером реализации идеи местного самоуправления в России были земства. Учитывая генезис советской политической системы в конце 1980-х—начале 1990-х гг. можно сказать, что местные Советы занимали место органов местного самоуправления в СССР, обладая рядом полномочий, свойственных компетенции местного самоуправления.

Местные Советы, объединяя население, проживающее на их территории, являлись ключевым звеном Советской власти. Согласно Конституции система местных Советов включала в себя органы государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках и сельских населенных пунктах. Основной Закон провозглашал, что местные Советы решают все вопросы местного значения, «исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета». Автономных начал при этом у местных Советов не было. 146 статья Конституции СССР определяла, что местные Советы «проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов». При этом местные Советы руководили деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов.

К началу 1980-х гг. в СССР было 51 565 местных Советов, в которые было избрано 2 млн 285 тыс. депутатов (*Советы народных депутатов: справ. М., 1984. С. 7*).

Важное значение в общественно-политической жизни Восточной Сибири в 1978 году имели обсуждение и принятие проектов новых Конституций РСФСР, Бурятской АССР и Тувинской АССР. Обсуждение проектов Конституции, в котором участвовали миллионы людей, сопровождалось подъемом политической и трудовой активности масс, вылилось в демонстрацию дружбы всех наций и народностей нашей необъятной страны. При обсуждении проекта новой Конституции РСФСР гражданами Бурятской

республики был высказан ряд ценных предложений. Так, заведующая детским садом в Кабанском районе В.К. Непомнящих на собрании коллектива внесла предложение установить пенсионный возраст 50 лет для женщин, имеющих четверых детей (*НАРБ, ф.р 475, оп.1, д.2357, л.85*). На собрании в бригаде рыбаков колхоза «40 лет Октября» А.Н. Новолодский предложил уделять больше внимания сохранению озера Байкал и его рыбных запасов и зверя (*Там же, л.89*). Всего по обсуждению проекта новой Конституции РСФСР на территории Бурятии было проведено 5 872 собрания, на которых присутствовало 333 610 человек и выступило 17 784 человека. Было внесено 17 821 предложение и замечание, опубликовано 162 материала от граждан в печати, на радио и телевидении, в которых было внесено 163 предложения и замечания (*Там же, л.117, 124*).

В 1978 г. Верховные Советы автономных республик, выполняя требования статьи 82 Конституции СССР и статьи 78 Конституции РСФСР, утвердили новые Конституции автономных республик, которые учитывали особенности каждой автономной республики.

При обсуждении и принятии Конституций Бурятии и Тувы был высказан ряд существенных замечаний. Так, секретарь исполкома Кижингинского аймачного Совета народных депутатов П. Балдандоржиев на страницах аймачной газеты «Долина Кижинги» предложил в статье 65 записать, что Бурятская АССР состоит из аймаков... Аймак — национальное наименование района. Слово «аймак», как равнозначное району слово, употреблялось со времен революции, и все население республики привыкло к этому слову и знало, что оно означает (*Долина Кижинги. 1978. 25 мая*).

Бурятская АССР определялась в Конституции как Социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей (*Правда Бурятии. 1978. 31 мая*). Но, к сожалению, в Конституции Бурятии без какого-либо серьезного обоснования было отменено аймачное и введено районное административно-территориальное деление. Верховный Совет Бурятской республики был представлен 150 народными депутатами, около 9 тыс. депутатов избраны в 22 районных, 5 городских, 188 сельских и поселковых Советов (*Правда Бурятии. 1977. 13 окт.*).

Отделы и управления исполнительного комитета образовывались соответствующим Советом и подчинялись как Совету и его исполкому, так и соответствующему вышестоящему органу государственного управления. Отделы и управления исполкома республики, краевого и областного Советов отчитывались в своей работе перед Советом, его исполнительным комитетом, соответствующим министерством и государственным комитетом РСФСР, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

Отражением существующих в СССР установок о народовластии является качественный состав депутатского корпуса. Учитывая искусствен-

ное регулирование безальтернативных советских выборов и тщательную систему предварительного государственного и партийного контроля за волеизъявлением масс и кандидатурами выдвигаемых в депутаты, данная статистика показывает не столько естественную социальную динамику политической жизни, сколько существующие внутри власти тенденции и квоты. Так, партийные и советские органы Читинской области в 1982 г. рекомендовали считать целесообразным избрать такой качественный состав депутатов местных Советов области (табл. 1):

Таблица 1

Советы	Рабочие и колхозники, %	Беспартийные, %	Женщины, %	Члены ВЛКСМ, %	В возрасте до 30 лет, %	Не были депутатами предыдущих созывов, %
Окружной	57,7	46,0	47,1	25,0	34,8	58,0
Районные	63,4	50,8	48,5	23,1	34,7	52,0
Городские	62,0	53,4	49,3	24,0	36,1	53,6
Районные						
в Чите	62,0	52,9	49,2	23,6	36,0	56,0
Поселковые	66,3	59,0	49,9	21,0	33,5	50,8
Сельские	70,2	59,2	49,8	19,8	31,9	50,0

Парторганизации должны принять меры к тому, чтобы среди кандидатов в депутаты были коммунисты и беспартийные, наиболее достойные представители рабочего класса, колхозного крестьянства, интеллигенции, те, кто самоотверженным и вдохновенным трудом, активной общественной работой снискали почет и уважение. В тех районах, городах, где в числе депутатов рабочих, женщин, беспартийных, молодежи и комсомольцев меньше в сравнении с этими показателями по области в целом, следовало бы увеличить их представительство в Советах. При подборе кандидатов в депутаты необходимо соблюдать принцип обновления Советов, в то же время обеспечить преемственность в их работе. Это даст возможность привлечь к активному участию в делах государства дополнительную силу из числа трудящихся, воспитывать перспективных работников, способствовать повышению уровня работы Советов. В период избирательной кампании необходимо организовать проведение отчетов депутатов перед избирателями, особенно тех, кто вновь будет рекомендован для избрания в Советы (ГАЧО, ф.п.-3, оп.66, д.966, л.1–3). В Читинском городском Совете в 1982 г. было 350 депутатов, 169 — вновь избранных, мужчин — 176, женщин — 174, членов КПСС — 165, беспартийных — 185, ВЛКСМ — 84. Депутатов с высшим образованием — 168, средним — 149, неполным средним — 33. По возрасту до 24 лет — 43, 25–29 лет — 84, 30–39 лет — 78, 40–49 лет — 107, 50 лет и старше — 38. Восемь депутатов имели ученую степень, 128 награждены орденами и медалями СССР, 1 — Герой соцтруда, 217 — рабочих, 133 — служащих. По национальной принадлежности: русских — 326, ук-

раинцев — 10, белорусов — 5, грузин — 1, бурят — 2, кабардинец — 1, татар — 1, удмуртов — 1, евреев — 2, итальянцев — 1 (ГАЧО, ф.р.137, оп.1, д.1423, л.1–2).

Как видно из статистики, основное количество депутатских мандатов в результате применения «инструментов народовластия» по-прежнему традиционно отводилось представителям «трудящихся» — рабочих и колхозников, являвшихся в СССР «привилегированным классом». 30–35% отводилось представителям партийно-хозяйственной номенклатуры. Доля представителей интеллигенции не должна была превышать 10%. Сохранение данных пропорций, вплоть до процентных совпадений из созыва в созыв не оставляет сомнений в искусственном регулировании составов депутатского корпуса Советов Восточной Сибири.

Разумеется, при свободных выборах в представительные органы власти различного уровня и в различных автономных республиках, краях и областях, имеющих естественные отличия в составе населения, результаты голосования не могут быть столь идентичными. Однако, приведенные примеры практически отражают и общегосударственную картину, что, безусловно, подтверждает тезис об искусственном регулировании процесса советских выборов и, возможно, о наличии общих для всех регионов квот, заранее предусматривающих определенный процент среди депутатов рабочих, колхозников, беспартийных, женщин, молодежи и т.п. В целом по СССР в состав избранных в 1980 г. депутатов местных Советов показан в табл. 2 (*Известия. 1980. 1 марта*).

Таблица 2

Состав избранных в 1980 г. депутатов местных Советов

Состав	Количество	
	чел.	%
Мужчин	1 474 694	50,5
Женщин	1 127 005	49,5
Членов КПСС	979 806	43,1
Беспартийных	1 294 894	56,9
Рабочих	985 896	43,3
Колхозников	576 665	25,4
Молодежи до 30 лет	757 720	33,3
Членов ВЛКСМ	479 175	21,1
<i>Всего</i>	<i>2 274 699</i>	<i>100,0</i>

В этих данных предусматривается общая закономерность: после рабочих и колхозников самую крупную «фракцию» в советских парламентах страны и Сибири составляла партийно-советская бюрократия (25–30%), за которой шел директорский корпус руководителей промышленных предприятий, колхозов и совхозов (10–12%). Искусственное регулирование составов Советов довольно точно отметил бывший председатель Советов Министров СССР Н.И. Рыжков: «Да, практически это

было назначение в депутаты, правда назначение людей трудолюбивых, честных и высокой морали. Именно эти качества людей лежали в основе отбора в представительную власть (*Рыжков Н.И. Десять лет великих потрясений. М., 1996. С. 489*).

Основной формой работы Советов народных депутатов была сессия. На ней рассматривались и решались «важнейшие вопросы, отнесенные к ведению соответствующих Советов народных депутатов», избирались постоянные комиссии, создавались исполнительные и распорядительные, а также другие подотчетные им органы. Сессии краевого, областного, городского и районного Советов народных депутатов созывались исполнительным комитетом не реже четырех раз в год. Вопросы на рассмотрение сессий Советов вносились исполкомом, постоянными комиссиями и депутатами Советов. Решения на сессиях принимались открытым голосованием большинством от общего числа депутатов Совета. Повестки сессий на 80% состояла из плановых вопросов, вытекающих из полномочий местных Советов и деятельности его постоянных комиссий: комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; контроль за соблюдением законодательства, расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координация и контроль их деятельности в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения (*Конституция РСФСР 1978 г. Ст. 139*). Кроме того, важнейшими по значимости вопросами повестки сессий являлись «событийно-политические» — итоги выборов, реакции на различные решения и постановления высших советских и партийных органов, съездов, пленумов и т.п. На сессиях обсуждались и утверждались планы экономического и социального развития и бюджета территорий, планы жилищного, коммунального, культурно-бытового строительства и благоустройства. Предметом особого внимания и обсуждения на сессиях местных Советов Восточной Сибири были вопросы укрепления государственной, трудовой и производственной дисциплины, народного образования, здравоохранения, культуры, охраны окружающей среды, выполнения наказов избирателей.

В отчетах о работе депутатов редко можно было встретить информацию о законотворческой и иной собственно депутатской деятельности, и значительно чаще — как депутаты выступали с различными «передовыми починами» и «личным примером стремились направить трудовую и политическую активность своих коллективов на решение стоящих перед ними задач». Советская государственная традиция не выделяла депутатскую работу в особый вид деятельности, оторванный от производства. Депутат это не только и не столько представитель избирателей и законодатель в органах власти, сколько «лучший» работник на своем участке народного хозяйства.

В организационной работе местных Советов Восточной Сибири также имелись существенные недостатки, приводящие к искажению роли Советов как органов власти и снижению роли депутатов. На сессиях Советов выступления депутатов в большинстве своем предварительно согласовывались с исполкомом. При этом исполком негативно относился к внесению депутатами существенных поправок к предлагаемым проектам решений (*Барабашев Г. Главное звено самоуправления // Советы народных депутатов. 1986. № 3. С. 14*). Информация зачастую носила «приглаженный» характер, истинные причины провинившихся руководителей скрывались и даже наличие указаний на «отдельные недостатки» не придавали обсуждению вопросов деловой характер. Скрывались проблемы и безрадостное положение в ряде отраслей народного хозяйства, которые стали ощущаться населением с начала 1980-х гг.

Во многих регионах СССР, в том числе и в Восточной Сибири были введены талоны на масло, колбасу, товары первой необходимости — сахар, мыло, макароны и т.п., купить которые в свободной продаже было практически невозможно. Однако, животрепещущие для каждого избирателя вопросы товарного дефицита редко были предметом обсуждения сессиями Советов различного уровня. Сравнивая отчеты за различный период советских и партийных органов власти, можно было легко убедиться, что зачастую их содержательная часть вместе с практикой одних и тех же «отдельных недостатков» переписывалась из года в год, а проблемы так и оставались нерешенными, т.е. аппарат советской государственной машины большую часть времени работал вхолостую.

Уровень работы местного Совета во многом зависел от эффективности работы его постоянных комиссий. Только на территории Хакасской автономной области Красноярского края в 1983 г. действовало 569 постоянных комиссий, в которых работало более 4600 депутатов. Из них 17 — в областном Совете, 38 — в городах областного подчинения, 17 — в городах районного подчинения, 77 — в районах, 111 — в поселковых и 309 — в сельских Советах (*ЦГАРХ, ф.2, оп.15, д.96, л.55*). Комиссии ряда Советов оказывали влияние на выработку решений исполкомов, давали заключения по проектам, их представители выступали на заседаниях исполнительных комитетов с докладами и содокладами. Однако это происходило не везде и зависело, как правило, от инициативы исполкомов. Почти не встречалась практика предварительного обсуждения постоянными комиссиями местных Советов кандидатур на замещение должностей руководителей отделов и управлений исполкомов по профилю комиссии.

Одной из форм работы депутатов в Советах в 1970–1980-е гг. было объединение в депутатские группы и посты. Положение о депутатских группах и постах в РСФСР было принято в 1984 г. Депутатские группы образовывались по территориальному либо по производственному признаку, «для совместной работы среди избирателей и в трудовых коллекти-

вах». Территориальная депутатская группа, как правило, создавалась на базе микрорайона. Она имела свое помещение для приема избирателей, план работы, конкретные участки ответственности, за которыми были закреплены депутаты: благоустройство и санитарное состояние жилищного фонда микрорайона, уличных комитетов, работа предприятий торговли и общественного питания, охрана общественного порядка, работа с детьми по месту жительства и в школах, организация культурно-массовой работы с населением, организация субботников и воскресников. Работа велась в тесном контакте с уличными и домовыми комитетами. В духе советского общежития депутатские группы разбирали семейные споры и конфликты между соседями. Одним из основных направлений работы депутатских групп являлся контроль за выполнением наказов избирателей, сбор и систематизация критических замечаний населения.

Наряду с территориальными депутаты могли создавать и производственные депутатские группы. Основным направлением их деятельности было укрепление трудовой дисциплины на предприятиях, а также контроль над выполнением производственных планов. Для контроля за вопросами, чаще всего связанными с выполнением конкретного наказа избирателей, депутатские группы образовывали так называемые «депутатские посты».

Весьма распространенной формой работы Советов был депутатский запрос. На сессиях местных Советов Восточной Сибири многие депутаты широко использовали представленное им законодательством право запроса к исполнительным комитетам, их органам, руководителям предприятий, учреждений, организаций. В 1979 г. только депутатами Бурятской республики всех уровней было сделано около 400 запросов. Но вместе с тем, отдельными исполкомами не в полной мере использовались представленные им контрольные функции за деятельностью исполнительных и распорядительных органов и должностных лиц. Редко практиковались запросы депутатов в Джидинском, Заиграевском, Курумканском, Кяхтинском, Хоринском, Железнодорожном, Советском районах (*Правда Бурятии. 1980. 4 окт.*). В 1985 г. по РСФСР было внесено 44 307 запросов или на 4 400 запросов меньше, чем в 1984 г. Не было депутатских запросов на сессиях Советов Иркутской, Читинской, Хакасской автономной областях. На сессиях Усть-Ордынского Бурятского окружного Совета запросы депутатов не вносились в течение последних двух лет (*ЦГАРТ, ф.270, оп.1, д.1164, л.39*). Запрос депутата — это инструмент контроля за деятельностью органов управления, за исполнением наказов избирателей. Поэтому партийные и советские органы рекомендовали депутатам как можно чаще на сессиях делать запросы. Эффективность депутатского запроса во многом зависела от реальных рычагов воздействия на руководителей предприятий, особенно вышестоящего подчинения, так как представление о наложении дисциплинар-

ных взысканий, с которыми Совет имел право обращаться в вышестоящие органы, как правило, ни к чему не приводил. Возможно поэтому число депутатских запросов в 1980-е гг. имело тенденцию к снижению: в 1985 г. в СССР их было внесено на 7,5% меньше, чем в 1984 г. (*Шарафетдинов Н.Ф. Развитие социалистического самоуправления народа в СССР в современных условиях. М., 1987. С. 117*).

Таким образом, благодаря принятию Конституции развитого социализма совершенствовались структура, состав и формы работы местных Советов Восточной Сибири. В период с 1977 по 1985 гг. деятельность местных органов власти включала такие направления, как проведение сессий, работа исполкомов, постоянных комиссий, депутатов и депутатских групп, выполнение наказов избирателей, разрешение жалоб и заявлений трудящихся, осуществление депутатских запросов и т.п. Вместе с тем Советы были хорошей школой управленческого опыта для миллионов граждан и реальным полем взаимодействия власти и общества в СССР.

С.Б. СУТУРИН

РАЗВИТИЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ТВОРЧЕСТВА В ПРИАНГАРЬЕ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ НА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ (1970–1980-е гг.)

Среди приоритетных задач, стоящих сегодня на повестке дня перед новой Россией, стоит задача всемерного развития научно-технического прогресса. Эта же проблема, начиная с 1950-х гг., постоянно присутствовала во всех партийно-государственных документах и не сходила со страниц научной и периодической печати, обсуждалась во всех средствах массовой информации. На практике же основное внимание в исследуемый нами период уделялось вводу в строй новых промышленных узлов, а на реконструкцию уже действующих предприятий, их основных производственных фондов из общих капиталовложений выделялся мизер. Экономическая эффективность от внедрения новых технологий в Иркутской области, например, в 1970-е—первую половину 1980-х гг., составляла в среднем 33 к. на 1 р. затрат (*Калиниченко Н. На пороге XXI века // Вост.-Сиб. правда. 1987. 13 окт.*). Как ни странно, «палочкой-выручалочкой» в этом плане стали многочисленные научно-технические самостоятельные организации трудящихся, которые одновременно и параллельно выполняли и другую миссию — участие в управлении производством «снизу».

Проявление творческой активности и инициативы тружеников промышленности в техническом совершенствовании и развитии предпри-