

9. Директивы КПСС и советского правительства по хозяйственным вопросам. — Т. 2 : 1929–1945 гг. — М. : Советская энциклопедия, 1957. — 888 с.
10. Национальный архив республики Бурятия. Ф. 1-п. Оп. 1. Д. 3903.
11. Промысловая кооперация: Сборник важнейших постановлений. — М. : КОИЗ, 1948.
12. Трудовое законодательство военного времени. — М. : Наука, 1970.

Информация об авторе

Фомина Юлия Анатольевна — кандидат исторических наук, преподаватель, Колледж бизнеса и права Байкальского государственного университета экономики и права, 664046, г. Иркутск, ул. Байкальская, 126, e-mail: fomina.y@mail.ru.

Author

Fomina Yulia Anatolievna — PhD in Historical Sciences, Instructor, College of Business and Law of Baikal State University of Economics and Law, 126, Baikalskaya st., Irkutsk, 664046, e-mail: fomina.y@mail.ru.

УДК 332.13(57)
ББК 65.046.12(2Рос)

Г. А. ЦЫКУНОВ

ПРОТИВОРЕЧИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРТИЙНО-СОВЕТСКИХ ОРГАНОВ В ХОЗЯЙСТВЕННОМ ОСВОЕНИИ АНГАРО-ЕНИСЕЙСКОГО РЕГИОНА

Рассматривается механизм взаимодействия государственных и общественных структур в ходе социально-экономического развития региона, практика формирования местных Советов общественных структур, воздействие на них партийных органов. Дается сравнительный анализ с современными органами власти и управления.

Ключевые слова: партийные, советские, общественные организации, бюрократический аппарат.

G.A. TSYKUNOV

CONTRADICTIONS OF ACTIVITY OF THE PARTY AND SOVIET BODIES IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE ANGARA-YENISEI REGION

The mechanism of interaction of the government and public institutions is considered during social and economic development of the region, the practice of formation of local Councils of public structures, impact on them party bodies. The comparative analysis with modern bodies of authority and management is given.

Keywords: party, Soviet, public organizations, bureaucratic apparatus.

За годы современных реформ в Российской Федерации были созданы новые высшие органы государственной власти и местного самоуправления. Сформированные на основе Конституции РФ 1993 г. Государственная Дума и Совет Федерации на протяжении двух десятилетий неоднократно меняли свой порядок формирования. Особенно это касалось верхней палаты Совета Федерации, который трижды изменял порядок формирования, остановившись в конечном итоге на модели выборности сенаторов. Государственная Дума также проводила эксперименты по выбору депутатов по партийным спискам и одномандатным округам. Однако в ходе этих подвижек не решался один из главных вопросов — присутствие в высших законодательных органах государства всех социальных слоев общества. Среди депутатов Государственной Думы, выдвинутых политическими партиями, образовалась целая группа «народных избранников» из числа бывших спортсменов, представителей шоу-бизнеса. В последнем Совете Федерации более половины его членов не имели никакого отношения к тем регионам, которых они представляли. Совет Федерации превратился в «пристанище» для бывших президентов национальных республик, губернаторов, министров, депутатов, различных федеральных чиновников. Несмотря на то, что выборы в законодательные органы субъектов РФ проходят одновременно по партийным спискам и одномандатным округам, это не сказалось на численности депутатов от рабочих, врачей, педагогов.

В ходе реализации реформы местного самоуправления были упразднены местные Советы. Новое законодательство установило принципы местного самоуправления в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления, ратифицированной Россией. Вместо прежних местных Советов население должно было избирать городские, районные думы и т.д. Следует отметить, что именно в выборных органах местного самоуправления наибольшим образом должны быть представлены основные слои населения.

К большому сожалению, важнейшее положение основ конституционного строя о народовласти не обеспечено реальным участием населения в государственной и общественной жизни и носит декларативный характер. В современной России участие населения в реализации этого положения в основном сводится к участию в выборах различных уровней и немногочисленных местных референдумах. При изучении опыта российских модернизаций выявляется удивительная закономерность, при которой лучшие стороны прежней системы почему-то отвергаются, а худшие находят дальнейшее развитие в новом государственном и общественном строе. В связи с этим возникает потребность обратиться к прежнему советскому опыту, чтобы провести сравнительно-исторические параллели формирования и деятельности выборных органов власти и управления, участия населения в опреде-

лении и реализации социально-экономической политики. Разумеется, что прежняя практика также страдала определенными недостатками, хотя в ней было и немало позитивных явлений.

В политической системе советского государства главенствующую роль занимала Коммунистическая партия, которая выполняла государственные и хозяйственные функции. В сложившейся практике партийно-государственные органы определяли крупномасштабные программы по развитию производительных сил страны и отдельных регионов, которые затем спускались к министерствам для наполнения их конкретным содержанием. Реализацией народнохозяйственных планов занимались местные партийные, советские и хозяйственные организации. Как правило, партийные организации возглавляли эту работу во взаимодействии с государственными и общественными структурами по привлечению населения к социально-экономическому развитию регионов.

Рассмотрение отмеченных вопросов можно провести на примере двух крупнейших регионов Сибири — Красноярского края и Иркутской области, где в 1950–1980-х гг. проходила реализация знаменитого Ангаро-Енисейского проекта. Именно здесь модель взаимодействия партийных, советских и общественных организаций наиболее отчетливо показала противоречивый характер политической системы СССР. Как свидетельствовал опыт создания новых промышленных центров наилучшей организационной и политической формой решения социально-экономических проблем выступали местные Советы. Выявление специфики взаимодействия их с другими политическими структурами требует, прежде всего, рассмотрения самой практики формирования Советов. Несмотря на то, что конституционное признание выборов как всеобщих и прямых при тайном голосовании не запрещало их организацию на альтернативной основе, на практике строго следовали по пути выдвижения одного кандидата на одно депутатское место.

При подборе депутатского корпуса действовали установленные партийными органами критерии, которые определяли жесткую регламентацию отдельных групп депутатов в зависимости от рода занятий и партийности. Это можно проследить на примере депутатов Братского городского Совета в 1982 г. Так, из 350 депутатов доля рабочих составляла 63,0 %, руководителей и специалистов народного хозяйства — 12,7 %, партийных, советских, профсоюзных и комсомольских работников — 11,7 %. Обращает на себя внимание широкое, по сравнению с современным периодом представительство женщин (50,7 %), молодежи до 30 лет (36,7 %) [1, оп. 49, д. 653, л. 1]. По представительству ответственных советских, партийных, профсоюзных и комсомольских работников можно было судить об их количественном составе в соответствующих структурах города. Эти категории работников и руководителей предприятий являлись так называемыми депутатами по «должности».

В крупных промышленных районах для депутатского корпуса был характерен высокий удельный вес представителей промышленности, транспорта, строительства и связи. Так, среди состава депутатов местных Советов Канско-Ачинского комплекса их доля составляла 50,0 %. В то же время отмечалась низкая доля работников нематериальной сферы, особенно тех областей, от которых зависели физический и духовный уровень населения. В том же составе депутатов удельный вес работников просвещения составлял 2,0 %, здравоохранения — 2,3 %, культуры — 1,3 % [2, д. 4654, л. 151, 167, 169, 175]. Такой номенклатурный подход к формированию Советов отрицательным образом сказывался на развитии отраслей социальной сферы. Подобная практика сохранилась и в современной России, где в представительных органах преобладающее большинство составляют депутаты из числа коммерсантов и функционеров правящей партии.

На территории других промышленных районов некоторые изменения в составе местных Советов вызывались спецификой их хозяйственного, социально-демографического и национального развития. Например, в 1975 г. в местные Советы Хакасской автономной области было избрано 4 705 депутатов, из них: 67,0 % рабочие, 49,5 % женщины, 18,0 % хакасы, 30,4 % молодежь до 30 лет [3, с. 291]. Отличительной особенностью состава депутатов этих Советов являлось то, что учитывалось представительство коренного народа области. Для сравнения, в составе депутатов Законодательного собрания Иркутской области последних созывов нет ни одного представителя коренного населения-эвенков, тофаларов.

Определенный интерес могут представлять качественные изменения, происходящие с 1971 по 1985 г. в составе председателей исполкомов окружных, городских, районных и поселковых Советов Красноярского края. Прежде всего следует отметить довольно высокий процент (от 90,8 до 95,0) их принадлежности к членству в КПСС. Если в 1971 г. удельный вес женщин-председателей исполкомов составлял 18,6 %, то в 1985 г. — уже 11,0 %, молодежи до 30 лет соответственно 3,6 и 1,3 %. Наиболее характерным в изменении рядов явилось повышение образовательного уровня, когда доля работников с высшим образованием увеличилась с 56,4 до 77,9 %. В то же время среди председателей исполкомов были в основном люди с инженерным образованием и очень мало с экономическим. В данный период произошло увеличение доли председателей по стажу работы свыше 10 лет с 5,7 % в 1971 г. до 13,0 % в 1985 г. [2, д. 4525, л. 18–28, 48–58].

Как выборные политические органы власти, Советы сочетали черты государственных органов и общественных организаций. Через них к государственной деятельности привлекался широкий круг людей, занятых, прежде всего в производстве. Важнейшие вопросы, касающиеся жизни регионов и населения, рассматривались на сессиях (заседани-

ях) Советов. К ним относились планы экономического и социального, местные бюджеты, развития торговли и общественного питания, проблемы образования, здравоохранения, культуры и др. В перерывах между сессиями работа депутатов организовывалась в постоянных комиссиях. С целью привлечения населения к деятельности местных органов широко практиковалось создание при Советах различных организаций общественной самодеятельности населения. Однако эффективность их работы была незначительной из-за излишней заорганизованности и формализма их функционирования.

Также не в полной, прежде всего из-за отсутствия надлежащего контроля, использовались возможности депутатского корпуса в организации работы по исполнению наказов избирателей. Проведенный анализ показывает, что зачастую с окончанием выборов прерывались отношения вновь избранных депутатов с их избирателями. В деятельности Советов Братско-Усть-Илимского комплекса явно недооценивались возможности такой формы связи с избирателями как регулярные встречи и отчеты депутатов перед избирателями. Так, за время работы местных Советов девятого созыва отчитались перед избирателями только 36 % депутатов Нижнеилимского, 53 % Усть-Илимского и 60 % Братского городского Совета [1, оп. 1, д. 313, л. 246, 247, 316].

Противоречивый характер носило взаимодействие Советов с их исполнительными и распорядительными органами-исполкомами. Несмотря на конституционное закрепление Советов во всей системе местных органов власти, основная роль в их работе принадлежала исполнительным комитетам. Как правило, аппаратом исполкомов готовился перечень вопросов к предстоящим сессиям и проекты решений, хотя создавалась определенная зависимость привлечения к этой работе широкого круга депутатов. Все это в конечном итоге понижало роль сессий, которые происходили слишком заорганизованно, без необходимой остроты и деловитости при обсуждении важных вопросов и заканчивались единоголосным голосованием за принятие декларативных, неподдающихся контролю решений. Таким образом, аппарат исполкомов руководил работой Советов и деятельностью депутатов, сосредотачивал в своих руках всю организаторскую работу и препятствовал развитию демократических начал и самоуправлению населения.

В советский период в качестве важнейшего центра в привлечении трудящихся к управлению государственными и общественными делами, в решении социально-экономических вопросов выступали профсоюзы. Только в Хакасской автономной области в 1976 г. насчитывалось 1 504 первичных профсоюзных организаций, свыше 3,8 тыс. профсоюзных групп, которые объединяли в своих рядах 233,3 тыс. чел., что составляло более 90 % от всей численности населения, занятого в народном хозяйстве области [3, с. 292]. Тесно связанные с административными

структурами соответствующих министерств, они по существу выполняли их некоторые функции. Этому способствовало сращивание аппаратов ЦК отраслевых профсоюзов с ведомственным управленческим аппаратом. В этом случае можно говорить об огосударствлении профсоюзов. Поэтому неудивительно, что в их решениях фигурировали вопросы, входящие в компетенцию различных государственных органов. В целом профсоюзные комитеты выступали в качестве придатка ведомственной системы в промышленных узлах и обеспечивали проведение ее политики в трудовых коллективах. Работа профсоюзов на всех уровнях оценивалась не по тому, что сделано для улучшения жизни работников, а по состоянию хозяйственных дел и выполнению производственных планов. Тем не менее профсоюзы играли большую роль в распределении социальных благ для населения: жилья, мест для оздоровления и лечения, различной социальной помощи. В Российской Федерации профсоюзы утратили свое главное предназначение — защищать трудовые права работников, поддерживать их социальный статус. О существовании нынешних профсоюзов упоминают лишь ежегодные разовые акции в поддержку бюджетных работников, на резолюции которых правящая элита не обращает никакого внимания.

В Ангаро-Енисейском регионе функционировали крупные комсомольские организации, структура которых была почти аналогичной структуре партийных органов. Партийные, советские, комсомольские, хозяйственные органы активно использовали общественный призыв как массовое движение молодежи на сооружение новых промышленных предприятий и городов. Большая часть молодежи прибывала в Сибирь не только за романтикой, но и стремлением устроить свою жизнь, улучшить свое материальное положение. Большую поддержку в достижении этих ориентиров оказывало государство. В районах нового освоения устанавливался повышенный районный коэффициент, создавались условия для профессионального роста. Комсомольские организации участвовали не только в выполнении программ хозяйственного развития регионов, привлекая к этому молодежь. Они занимались работой по организации бытовых условий и досуга молодых работников. Наличие в г. Усть-Илимске молодежных интернациональных отрядов способствовало укреплению дружбы между молодежью различных стран. Следует отметить, что в тот период не было никаких межнациональных, конфессиональных конфликтов, которые сегодня просто поражают молодежную среду.

Значительная часть общественных организаций представляла собой своеобразные придатки соответствующих центральных ведомств и организаций. К ним можно отнести краевые, областные, городские и районные советы Всесоюзного общества изобретателей и рационализаторов, спортивные и оборонные общества. Ряд местных общественных организаций,

к примеру, общество «Знание» были наделены некоторыми партийно-государственными полномочиями и имели довольно большой оплачиваемый аппарат. Заметно им уступали, созданные в трудовых коллективах и по месту жительства самодеятельные организации населения.

Каким же образом осуществлялись взаимоотношения партийного аппарата с другими политическими структурами? Через расширение командных функций и повсеместное исполнение полномочий других органов. Партийный аппарат фактически подчинил себе советский, профсоюзный, комсомольский, образовав единую бюрократическую систему. Анализ практики взаимодействия партийных и советских органов в Ангаро-Енисейском регионе показывает, что первым лицом на краевом, областном, городском и районном уровне руководства являлся первый секретарь соответствующего партийного органа, а вторым-председатель исполкома Совета. Здесь важно подметить, что оба лица параллельно являлись членами бюро партийных комитетов и членами исполкомов. Складывалась странная ситуация, когда председатель исполкома, будучи членом бюро партийного комитета, должен был контролировать сам себя. Зачастую, что особенно было характерным в 1970-х гг. для местных органов власти г. Братска, между первыми должностными лицами происходил своеобразный обмен постами. Все официальные письма по вопросам социально-экономического развития регионов подписывались первыми секретарями партийных комитетов и председателями исполкомов. На их же имя приходили документы из центральных органов.

Широкое распространение получили совместные постановления центральных партийных, советских и общественных органов, где давались прямые приказы соответствующим структурам на местах. Аналогичные постановления принимались на уровне краевых, областных, городских и районных комитетов партии и исполкомов Советов. В качестве примера можно привести совместное постановление Красноярского крайкома КПСС и крайисполкома «О мерах по экономическому и социальному развитию Кежемского района в связи со строительством Богучанской ГЭС» от 21 декабря 1978 г. В нем давались распоряжения советским и хозяйственным органам края и названного района. Директивные установки рассматривались на совместном заседании бюро Кежемского райкома партии и исполкома.

Складывание нужного для партийного аппарата механизма взаимодействия политических структур способствовало и номенклатурное назначение на руководящие посты в государственные и общественные органы членов партии. Как правило, руководители хозяйственных, профсоюзных и комсомольских организаций входили в состав крайкома, обкомов, горкомов и райкомов КПСС. Партийный аппарат владел правом контроля над деятельностью руководящих работников, проверки их

профессиональных знаний. Для этого использовались отчеты руководителей на пленумах, заседаниях бюро и партийных собраниях, собеседование с ними и периодическая аттестация. Предварительным условием избрания кандидата на выборную должность должна была стать рекомендация партийного комитета или бюро, которые не всегда прислушались к мнению первичных организаций. К тому же из-за сложившейся практики они не имели реальных возможностей повлиять на избрание освобожденных работников.

В этих условиях происходило сращивание общественных организаций с партийно-советским управленческим аппаратом, что вело их к бюрократизации. В результате неимоверно разрастался сам аппарат, когда даже для небольших общественных организаций становилось престижным иметь свой штат ответственных работников. В подразделениях Братскгэсстроя действовала практика, при которой с целью создания необходимых условий для выполнения общественной работы неосвобожденным партийным, профсоюзным и комсомольским работникам специально подыскивались хозяйственные должности, хотя их функции они непосредственно не выполняли.

Тесное взаимодействие различных бюрократических аппаратов друг с другом нередко приводило к тому, что работа партийных, советских и общественных организаций определялась не критериями достигнутого прогресса в интересах трудового коллектива и всего населения территории, а хорошими отношениями их руководства к вышестоящим органами и ведомствами. Поэтому установление прямых контактов между управленческими аппаратами считалось одним из главных направлений в работе действующей бюрократической системы. В качестве определенного критерия признания заслуг тех или иных органов выступал факт выдвижения работников местного аппарата в центральные партийно-государственные структуры управления.

Не умаляя самоотверженного труда сотен тысяч красноярцев, все же хотелось подчеркнуть, что слишком частое представление в 1970-х — первой половине 1980-х гг. Красноярского края к высоким государственным наградам не обошлось без личного участия в этом деле К.У. Черненко и В.И. Долгих, бывших краевых партийных руководителей.

Таким образом, функционирующая в сибирских регионах политическая система страдала ограничением демократии и бюрократизацией управленческого аппарата. Однако широкое представительство в различных выборных органах работников отраслей производства, образования, здравоохранения, культуры давало возможность различным слоям населения участвовать в политической жизни, в социально-экономическом развитии территорий. Избранные депутаты держали связь со своими трудовыми коллективами, получая и выпол-

няя их наказания. Нынешний депутатский корпус, сплошь состоящий из представителей бизнеса, партийных функционеров защищает, прежде всего, свои корпоративные интересы. В основе подбора и расстановки руководящих кадров от федерального уровня до субъектов РФ и муниципальных образований по-прежнему сохраняется принцип принадлежности к правящей партии.

Список использованной литературы и источников

1. Братский филиал Государственного архива Иркутской области (БФ ГАИО). Ф. 49.
2. Государственный архив Красноярского края (ГАКК). Ф. 1386. Оп. 1.
3. Очерки истории Хакасской областной организации КПСС. — Красноярск : Кн. изд-во, 1987. — 374 с.

Информация об авторе

Цыкунов Григорий Александрович — доктор исторических наук, профессор, кафедра теории и истории государства и права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: tsykunov-ga@isea.ru.

Author

Tsykunov Grigory Aleksandrovich — Doctor of Historical Sciences, Professor, Chair of Theory and History of State and Law, Baikal State University of Economics and Law, 11, Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: tsykunov-ga@isea.ru.