

5. Подготовка предложений по комплексному социально-экономическому развитию территорий для согласования в Совмине и Госплане.

6. Письма секретарей крайкома и обкома в адрес центральных партийных, советских и хозяйственных по вопросам развития отдельных отраслей и хозяйствующих субъектов.

7. Предложения в центр со стороны местных партийных и хозяйственных органов по кадровым назначениям и перемещениям, способствующим вовлеченности столичных элит в хозяйственные дела территорий.

8. Использование ресурса «землячества».

9. Организация региональных научно-практических конференций под патронажем Госплана СССР, АН СССР.

Каждая из указанных выше схем опирается на широкую документальную базу, мемуаристику, значительный массив газетной информации и позволяет более полно и объективно проанализировать и описать механизмы взаимодействия различных отрядов советской властной элиты и принятия ими стратегических и тактических решений в сфере экономик

С.А. СОЛДАТОВ

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ И КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ (1977–1991 гг.)

Определенной вехой в совершенствовании работы местных Советов стали Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г. В них был зафиксирован принцип верховенства Советов как единственных единых органов государственной власти. Специальная глава Конституции РСФСР была посвящена местным органам власти и управления. В ней шире, чем раньше, разработаны функции местных Советов, особенно в таких обстоятельствах, как участие в обсуждении вопросов общегосударственного значения, обеспечение комплексного экономического и социального развития на соответствующей территории, координация и контроль работы предприятий и организаций вышестоящего подчинения, руководство нижестоящими звеньями Советов. В ведении местных органов власти находилась значительная часть предприятий местной, топливной и пищевой промышленности, промышленности строительных материалов, сельского хозяйства, торговли, ремонтно-строительных организаций, общественного питания и т.д.

Однако, как и в другие периоды, для решения различных задач представительные местные органы не располагали достаточными возможностями, хотя и делались попытки укрепления их материально-финансовой базы. Рост местных бюджетов на территории Восточной Сибири был связан с постоянной передачей в ведение районных и городских Советов предприятий местной промышленности и коммунального хозяйс-

тва, торговли и общественного питания. Конкретизируя обозначенные в Конституции вопросы местного советского строительства и управления, Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР принял в марте 1981 г. Постановление «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» (Собрание Постановлений Правительства СССР. 1981. № 13. С. 78).

В соответствие с этим Постановлением комплексность планов местных органов власти должна была достигаться за счет включения в них плановых показателей предприятий, объединений и организаций вышестоящего подчинения. Это означало, что местные органы власти должны были получить дополнительные возможности влияния на формирование планов экономического и социального развития территорий.

Пытаясь придать политическую, экономическую и общественную значимость Советов всех уровней, ЦК КПСС выносил эти вопросы на специальные пленумы. Так, в числе прочих вопросов апрельский Пленум ЦК КПСС рассмотрел вопросы партийного руководства Советами и повышения их роли в коммунистическом строительстве. Конечно, в решениях этого пленума в очередной раз было декларировано, что Советы — это политическая основа государства, но, тем не менее, в механизме правового обеспечения комплексного развития экономики на местном уровне выделялись элементы, свидетельствующие о расширении круга полномочий местных Советов.

Предполагалось, что местные Советы будут участвовать в рассмотрении проектов планов объединений, предприятий, организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории местных Советов народных депутатов, в решении вопросов об объединении средств для использования их на строительстве социально-культурных объектов и объектов общего назначения.

В рассматриваемый период укреплению материальной базы местных Советов в некоторой степени способствовало Постановление Совета Министров СССР от 3 августа 1984 г. «Об усилении зависимости размеров доходов местных бюджетов от эффективности работы объединений, предприятий и организаций, расположенных на территории соответствующих Советов народных депутатов». В нем предусматривалась передача на территории ряда краев и областей, в том числе и Восточной Сибири, в порядке эксперимента в местные бюджеты до 10% прибыли, полученной предприятиями союзного подчинения от реализации товаров народного потребления. Местным Советам разрешалось привлечение промышленных, строительных и сельскохозяйственных предприятий к участию в строительстве, реконструкции, ремонте и содержании местных автомобильных дорог.

Так, объем товарной продукции промышленности Иркутской области в 1981 г. увеличился по сравнению с 1980 г. на 4,1%. Однако план по реализации товарной продукции за 1981 г. выполнен только на 98%.

В 1981 г. принят в постоянную эксплуатацию 271 км железнодорожной магистрали от станции Лена до станции Кунерма и 43,9 км вторых путей на линии Тайшет-Лена. План капитальных вложений выполнен на 84%, в том числе по местным Советам на 86%, план ввода основных фондов соответственно на 68% и 87%. (ГАРФ, ф. А-385, оп. 46, д. 153, л. 75).

Это был определенный вклад в обеспечение комплексного экономического и социального развития Приангарья.

Таким образом, нормативно-распорядительными актами за местными Советами закреплялись большие полномочия, но в условиях господства административно-командной системы управления все эти полномочия, как правило, оставались на бумаге.

Даже в период «застоя» нельзя Советам приписывать сугубо декоративные функции, приукрашивающие лицо тоталитарного государства. Например, непосредственное участие населения в деятельности Советов проявлялось в подготовке наказов кандидатам в депутаты. В них затрагивались конкретные вопросы хозяйственного освоения новых регионов Восточной Сибири, благоустройства населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, удовлетворения разнообразных потребностей сибиряков.

К самоуправленческим началам в Советах относились и другие формы непосредственной демократии, прямого участия населения в их работе: более или менее широко практиковались отчеты депутатов, исполкомов и их отделов перед избирателями по месту жительства или в трудовых коллективах, отзыв депутатов, участие населения в деятельности постоянных комиссий, различные собрания избирателей, участие в существовавших тогда органах народного контроля и т.д.

Иначе говоря, местными Советами все же осуществлялась некоторая часть управленческих функций, переданных центром на места для выполнения их самими местными жителями, но сам перечень переданных полномочий охватывает лишь второстепенные вопросы и не касается ключевых, остающихся всецело в распоряжении государственных органов на местах (Буров А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000. С. 104).

Одновременно следует отметить, что и сам депутатский корпус формировался в центрах партийного влияния политической системы и ни в коей мере не определялся населением самостоятельно.

Некоторым шагом вперед в изменении подходов к местному самоуправлению внес XXVII съезд КПСС. Конкретным можно признать предложение советским и общественным органам «... проводить после каждых выборов аттестацию ответственных работников своего аппарата, внося в него назревшие кадровые изменения». В рамках решений партийного съезда было принято Постановление «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» (XXVII съезд КПСС, стенографический отчет. М., 1986. С. 80).

Оно предусматривало меры по обеспечению комплексного экономического и социального развития территорий, совершенствования управленческой деятельности отраслей, непосредственно связанных с удовлетворением нужд местного населения, улучшением использования природных и вторичных ресурсов, усилением заинтересованности Советов в повышении эффективности работы объединений, предприятий и организаций, развитии демократических начал в работе Советов и укреплением аппарата советских органов.

Но уже во 2-ой половине 1980-х гг. положение советского общества и всей политической системы Советского государства оставалось настолько неэффективным, что руководство партии и страны было вынуждено предпринять более решительные действия в области «ремонта» органов государственной власти (Советская Россия. 1988. 7 окт.)

В период перестройки многие работники Советов эффективность их руководства комплексным развитием территорий связывали с децентрализацией служб и учреждений области и города. Эта мера позволила бы на районном уровне более мобильно влиять на положение дел на местах. За счет упразднения некоторых областных и городских служб можно было бы укрепить районные звенья.

Решением Иркутского облисполкома от 27.05.1985 г. было конкретизировано Постановление Совета Министров РСФСР от 5 апреля 1985 г. №146 «Об организаторской работе исполкома Шелеховского городского совета народных депутатов Иркутской области по обеспечению комплексного экономического и социального развития города в свете решения апрельского Пленума ЦК КПСС 1984 г.» В этом решении в частности говорится: «обеспечить мобилизацию трудовых коллективов на успешное выполнение государственных планов и социалистических обязательств, комплексного экономического и социального развития городов и районов. Усилить координацию деятельности предприятий и организаций независимо от их ведомственной подчиненности, по вопросам рационального использования трудовых ресурсов, выпуска товаров народного потребления, охрану окружающей среды, повышение уровня обслуживания населения, концентрации средств предприятий и организаций для благоустройства и строительства детских дошкольных учреждений, предприятий торговли и бытового обслуживания населения» (ГАИО, ф. р-1933, оп. 7, д. 3771, л. 98).

На местном уровне реформа была направлена на изменение в системе отношений «совет-исполком». Вводились президиумы Советов и должности их председателей. От исполкома к президиуму переходили вопросы подготовки сессий, координация работы постоянных комиссий и депутатских групп. Исполком превращался в рабочий орган Совета, исключалась возможность избрания работников исполкома в состав депутатского корпуса.

Таким образом, в период «развитого социализма» местные Советы все более и более теряли и без того весьма куцую самостоятельность,

утрачивали свои связи с массами, без поддержки которых и без финансовой независимости переставали быть сколько-нибудь самоуправляющимися органами, олицетворял своей деятельностью лишь государственную власть на местах. Отсутствие рыночных отношений обрекало местные Советы на фатальную зависимость от распределительного центра, крайне суживая их материальную базу.

Перестройка в первую очередь направлена на своё острие, на реформирование политической основы страны Советов, в том числе и местных органов власти.

Предпринятые в этот период меры по демократизации деятельности Советов способствовали их очередному «оживлению», создав, таким образом, предпосылки для решающего рывка в деле формирования местного самоуправления.