

19. Петюкова О. Н. Правовые формы отношений советского государства и Русской православной церкви в 1917–1945 гг. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. Н. Петюкова. — М., 2011.

20. Санкт-Петербургская епархия в двадцатом веке в свете архивных материалов: 1917–1941 / сост. Н. Ю. Черепнина, М. В. Шкаровский. — СПб., 2000.

21. Шахнович М. И. В. И. Ленин и проблемы атеизма / М. И. Шахнович. — М. : Изд. Акад. наук СССР, 1961.

Информация об авторе

Цыремпилова Ирина Семеновна — доктор исторических наук, профессор, кафедра музейных технологий и охраны наследия, Восточно-Сибирская государственная академия культуры и искусств, 670031, г. Улан-Удэ, ул. Терешковой, 1, e-mail: irina161073@mail.ru.

Author

Tsyrempilova Irina Semenovna — Doctor of History, Professor, Chair of Museum Technologies and Heritage Protection, East-Siberian State Academy of Culture and Arts, 1, Tereshkova st., Ulan-Ude, 670031, e-mail: irina161073@mail.ru.

УДК 332.13 (57)

ББК 65.046.12 (2Рос)

Г.А. ЦЫКУНОВ

КОМАНДНО-ВЕДОМСТВЕННАЯ СИСТЕМА И ОСВОЕНИЕ НОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Рассматриваются вопросы функционирования командно-ведомственной системы в районах формирования Ангаро-Енисейских ТПК, взаимоотношений с местными органами власти. Оцениваются последствия этой системы для социально-экономического развития новых территорий.

Ключевые слова: Ангаро-Енисейский регион; командно-ведомственная система; территориально-производственные комплексы; планирование; социальная сфера.

G.A. TSYKUNOV

COMMAND-DEPARTMENTAL SYSTEM AND DEVELOPING OF NEW TERRITORIES

The article considers functioning of command-departmental system on the territories forming Angara-Yenisei TPC (territorial-production complex), relation with local authorities; estimates consequences of the system for social-economical development of new territories.

Keywords: Angara-Yenisei area, command-departmental system, territorial-production complex, planning, social sphere.

Современное историческое познание характеризуется большим интересом к политическому и государственному устройству советского общества в 1930–1980-х гг. Это объясняется тем, что созданная и функционирующая в это время система сохранила свои черты до сегодняшних дней в государственных и рыночных структурах. В данном случае крайне важно не только овладеть знаниями подлинных событий недавнего прошлого, но и реалистически представлять сложнейшие механизмы, посредством которых прошлое оказывает заметное влияние на современные процессы.

Широко распространенный термин «командно-ведомственная система» утвердился в общественно-политической и научной лексике из рецензии экономиста Г.Х. Попова на роман А. Бека «Новое назначение» в журнале «Наука и жизнь» (1987. № 4. С. 54–65). Несмотря на то, что данный термин вводился преждевременным, когда отражаемое им понятие еще далеко не утвердилось в общественном сознании, он не вошел в дальнейшем в противоречие со своим первоначальным значением.

На наш взгляд, в районах нового хозяйственного освоения сложилась несколько иная, нежели в обжитых районах, модель управления, к содержанию которой более подходит определение «командно-ведомственная система». Это подтверждается прежде всего, засильем ведомственного диктата над развитием новых районов, неоправданной подмены местных органов управления. Подобное явление было вызвано рядом специфических черт, характерных для данных территорий: во-первых, отсутствием или слабостью местных органов управления в начальный период освоения, что позволяло министерствам и ведомствам заложить организационные и материальные основы реализации своих планов в регионах; во-вторых, ведомственным подходом к планированию, финансированию и развитию вновь осваиваемых районов, обеспечивающих почти неограниченную монополию над этими процессами.

В плане изучения политики и практики командно-ведомственной системы целесообразно рассмотреть механизм ее функционирования на примере конкретного региона, в частности, Ангаро-Енисейских территориально-производственных комплексов (ТПК). Процесс их формирования отмечен наиболее острыми противоречиями между обществом и природой, научной мыслью и волюнтаристской практикой.

Приступая к решению поставленной задачи, в первую очередь следует рассмотреть вопрос о соотношении политики и практики в командно-ведомственной системе. Нужно отдать отчет себе в том, что в советском обществе политика имела первенство над экономикой. В то же время исторический опыт развития страны показал, что политика, оторванная от экономики и науки носит волюнтаристский характер и обрекает последних на однообразные формы правления. За десятилетия функционирования командно-ведомственной системы сложился отработанный

механизм определения и реализации экономической политики, при котором решением партийно-государственных органов определялись основные установки о развитии производительных сил страны и отдельных регионов, которые затем спускались к министерствам для наполнения их конкретным содержанием. Постепенно в ведомствах сосредотачивались основные функции разработки большинства принципиальных решений и проектов, что способствовало утверждению определенного приоритета ведомственных интересов по сравнению с местными. В итоге сложилась практика, когда центральные партийно-государственные органы ставили перед министерствами задачи по наиболее полному удовлетворению общественных потребностей в продукции отрасли, а последние определяли конкретные программы и методы их реализации.

Сосредоточение в руках министерств финансовых и материальных ресурсов позволяло им по существу проводить в районах Ангаро-Енисейских ТПК политику территориальной экспансии. От реализации подобной политики в первую очередь пострадал человек и его среда обитания. Ведомственный характер планирования и финансирования хозяйства ТПК определял существенный разрыв между уровнем развития промышленного потенциала и социально-бытовой сферы. Об этом можно судить по распределению объемов капитальных вложений на развитие Саянского ТПК. Так, в 1971–1975-х гг. из 887,3 млн р. капвложений на объекты непроизводственной сферы было выделено 17,3% от этих средств, в 1976–1980-х гг. соответственно 1734,3 млн и 19,9%, в 1981–1985 гг. — 1899 млн и 17,8% [4, с. 93].

Ресурсодержатели в лице отраслевых министерств обладали неограниченными правами от выбора места для жилья и объектов соцкультбыта до корректировки планов по их строительству. В этих условиях застройка многих городов региона осуществлялась хаотично, когда каждое заинтересованное ведомство размещало около своего предприятия собственное жилищно-коммунальное и культурно-бытовое хозяйство. Наглядным примером ведомственных городов являются Братск, Саяногорск, которые состоят из ряда микрорайонов с набором необходимых для их жизнеобеспечения собственных объектов. Подобные уроки не были учтены при создании городских агломераций на территории КАТЭКА, где также не произошло единства отраслевых и территориальных интересов. В результате Минэнерго СССР решало вопросы формирования социальной инфраструктуры своего города Шарыпово, а Министерство угольной промышленности — поселка Дубынино.

Социально-бытовая проблема на протяжении всего периода формирования и развития системы ТПК оставалась наиболее заостренной и трудноразрешимой. В 1986 г., занимая по насыщенности основными производственными фондами, объемам капитального строительства и промышленного потенциала соответственно второе, третье седьмое

место в РСФСР, Красноярский край по обеспеченности жильем находился на 48 месте, дошкольными учреждениями на 58 месте [3, с. 58]. Отставание социально-бытовой инфраструктуры вызывало не только повышенную миграцию населения, затруднения в формировании стабильных трудовых коллективов, но и отрицательным образом сказывалось на народнохозяйственной эффективности ТПК.

При планировании хозяйственного развития новых районов прорабатывались в основном вопросы промышленного производства, а сельскому хозяйству отводили роль второстепенной отрасли. В проектно-исследовательских и руководящих документах, касающихся вопросов формирования ТПК, создание как таковой продовольственной базы не рассматривалось, а содержались лишь компенсационные мероприятия по освоению новых земель и перемещению населенных пунктов из зон затопления водохранилищ. Все это в конечном счете обернулось серьезной проблемой в обеспечении продуктами питания быстро растущего населения региона. Возьмем, к примеру, северную зону Братско-Усть-Илимского комплекса. С 1955 по 1985 г., ее население увеличилось в 15 раз, тогда как посевная площадь картофеля только в 3,5 раза, а площадь зерновых даже уменьшилась в 1,5 раза, естественных сенокосов — более чем в 9 раз. Несмотря на широкое применение минеральных удобрений урожайность зерновых возросла в среднем на 3 ц, а картофеля даже уменьшилась на 36 ц [1, л. 15, 16, 21].

Отсутствие обязательной предварительной экспертизы оценки возможных экологических последствий реализации крупных народнохозяйственных программ позволяло министерствам и ведомствам беспрепятственно размещать опасные для населения и окружающей среды производства. Массированное промышленное вторжение на территорию региона резко нарушило равновесие между человеком и его средой обитания, нанесло невосполнимый урон целым природным комплексам. Так, только на Таймыре в результате интенсивных геолого-разведочных работ и воздействия вредных выбросов Норильского горно-металлургического комбината было выведено из сферы пользования около 1,5 млн га оленьих пастбищ, более 540 тыс. га лесов, а общая сумма ущерба составляла около 100 млрд р. [2, с. 17].

В условиях командно-ведомственной системы хозяйствования оказался искаженным целый ряд основополагающих положений теории ТПК. Это относится не только к нарушению принципов пропорционального развития всех элементов ТПК, но и к недооценке роли и места человеческого фактора. Индустриально-технократический образ мышления рассматривал человека как непосредственного объекта приложения государственной политики в области освоения новых районов. Хозяйственный механизм и идеология системы оказали решающее влияние на формирование удобного ей социально-психологического состояния

жителей городов и поселков новых территорий. В связи с этим большая часть новых населения ориентировалась на систему производства ради получения всевозможных благ, а не на среду обитания.

Социальным наследием ведомственной политики и практики в новых регионах стала личность нового типа: человек без корней, с психологией временщика, лишенный ответственности и привязанностей.

С целью скрытия причинно-следственных связей утверждения господства командно-ведомственной системы в районах нового освоения, подмены местных органов управления крайне важно рассмотреть сам механизм ее функционирования. Сосредоточение наиболее важных рычагов власти в руках ведомственного аппарата оказывало существенное влияние на взаимодействие местных органов управления. Процесс организации и развития местных органов управления протекал в различных районах Ангаро-Енисейского региона по-разному, что находилось в прямой зависимости от степени освоенности территории. В районах пионерного освоения с ограниченным характером общественной жизни (Братско-Усть-Илимский) вновь создаваемые ведомствами хозяйственные органы вынуждены были взять на себя многие функции местных органов власти, которые во многом сохранились и после образования, укрупнения и реорганизации местных Советов. Однако отсутствие у местных органов управления реальных экономических и правовых рычагов определяло основные направления их деятельности исходя из ведомственных интересов. Нельзя отрицать и тот факт, что местные структуры власти с началом хозяйственного освоения региона стремились решить через ведомственные каналы социальные проблемы. Ведь в условиях действующей практики финансирования и хозяйствования осуществить это было возможным только с размещением в регионе новых производственных мощностей, как правило, не безопасных для окружающей среды.

Действие механизма командно-ведомственной системы во многом определялось взаимоотношениями между местными партийными органами и региональными структурами отраслевых министерств. При всем кажущемся партийном всесилиии все же надо объективно признать, что реальные рычаги власти на новых территориях находились в руках ведомств. Располагая финансовыми и материальными ресурсами они, по существу, владели монопольным правом в организации всей хозяйственной жизни регионов. В лице же местных партийных органов был найден надежный союзник в создании наиболее благоприятных общественно-политических условий для воплощения в жизнь ведомственных интересов. Лишенные действенных возможностей оказывать влияние на ход создания ТПК, партийные комитеты отождествляли свои планы с хозяйственными программами министерств. Формирование партийной политики во многом зависело от заинтересованности в ней не только партийного, но и ведомственного аппарата. Этому способствовала и

действующая форма отчетности, когда партийные комитеты вынуждены были отчитываться перед вышестоящими партийными структурами именно по параметрам хозяйственной деятельности. На практике считалось, что, если экономическое положение предприятия, промышленного узла благополучно, то и партийная работа соответствующих комитетов признавалась успешной.

Таким образом, место каждого составного элемента командно-ведомственной системы определялось в зависимости от той роли, которую они играли в обеспечении ее становления и стабильного развития. Исходя из этого, следует остановиться на таком варианте механизма функционирования, при котором маховиком этой системы являлись ведомственные учреждения, а партийные органы выполняли роль «приводных ремней» от ведомств к населению. Однако партийный аппарат не мог нести подобные функции, не подмяв под себя советские органы и общественные организации, тем самым упрочив социально-политические основы созданной системы.

Закономерно возникает вопрос о том, могли ли в данных условиях партийные органы оказывать давление на ведомства с целью изменения их хозяйственной политики? Да, могли, но лишь по второстепенным вопросам. В перестроечные годы под натиском общественного экологического движения партийные и советские органы пытались поставить под контроль деятельность ведомственных предприятий в регионе. Так, на решение сессии Братского городского Совета в 1987 г. о некотором сокращении наиболее опасных для жизнедеятельности населения производственных мощностей лесопромышленного комплекса и алюминиевого завода, последовал угрожающий ультиматум о прекращении финансирования социально-бытовой сферы города, отказ от дальнейшего пребывания в ведомственных учреждениях детей работников бюджетных организаций [4, с. 116].

С распадом советской государственной и экономической системы командно-административная система, казалось, ушла в прошлое. Однако в современной России ее место заняли рыночные структуры олигархического капитализма в лице финансово-промышленных групп. Проходившая в середине 1990-х гг. приватизация промышленных предприятий обернулась борьбой финансово-промышленных групп за передел собственности в районах ТПК. Новые собственники заводов в погоне за сверхприбылями не спешили вкладывать деньги в сохранение технического состояния производства, экологической безопасности производства. Другим направлением политики коммерциализации стал отказ от содержания ведомственной социальной сферы: жилья, детских дошкольных учреждений, культурных и спортивных объектов. Их передача в ведение муниципалитетов и без того осложняет расходную часть местных бюджетов. Остановка или сокращение производственных мощностей

тей отрицательным образом сказывается на условиях жизни населения. Неуверенные в своем будущем люди начали покидать некогда благополучные города и поселки. Так, если в 1998 г. общая численность населения Братско-Усть-Илимского комплекса составляла 581,2 тыс. чел., то в 2009 г. — уже 490,2 тыс. чел. [3, с. 7, 53, 54]

Таким образом, Сибирь по-прежнему считается сырьевым придатком страны. На смену командно-ведомственной системе в регион пришли рыночные структуры, которые усложнили функционирование прежних форм территориальной организации хозяйства.

Список использованной литературы и источников

1. Братский филиал Государственного архива Иркутской области (ГАИО). Ф. 118. Оп. 1. Д. 27.
2. Земля сибирская, дальневосточная. — 1991. — № 2.
3. Иркутская область : стат. справ. / Ростат. — Иркутск, 2009. — 60 с.
4. Красноярский рабочий. — 1987. — 15 янв.
5. Цыкунов Г. А. Ангаро-Енисейский ТПК: проблемы и опыт (исторический аспект) / Г. А. Цыкунов. — Иркутск : Изд-во ИГУ, 1981. — 176 с.

Информация об авторе

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

Author

Tsygunov Grigoriy Aleksandrovich — Doctor of History, Professor, Chairholder, Chair of Theory and History of State and Law, Baikal State University of Economic and Law, 11, Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail tsygunov-ga@isea.ru.

УДК 433

А. П. ЧЕКМЕНЁВ

ББК 63.3

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ВСЖД НАКАНУНЕ РЕФОРМ 1985–1990-х гг.

Накануне реформ 1985–1990-х гг. перед учеными-железнодорожниками стояла важная задача по обеспечению растущих объемов перевозок и внедрению достижений научно-технического прогресса на ВСЖД. Однако курс на повышение эффективности работы железной дороги, взятый в 1970-х гг., не принес ожидаемых результатов в силу ряда экономических и социальных факторов.

Ключевые слова: Восточно-Сибирская железная дорога, реформы, конкуренция, рентабельность, модернизация, научно-технический прогресс.