

и РСФСР в поддержку Указов Президента РСФСР и российского правительства. Абсолютное большинство депутатов поддержали кандидатуру Ю.А. Ножикова на должность председателя облисполкома. При облисполкоме была создана комиссия по рассмотрению обстоятельств событий 19–21 августа. За задержку в информировании населения освобожден от должности председателя областного комитета по телевидению и радиовещанию Т. Комаров (*Огни Ангары. 1991. 3 сент.*).

Август 1991 г. стал поворотным пунктом в истории Советов и знаменовал собой начало активной фазы строительства Президентом Ельциным Б.Н. параллельной Советам вертикали власти. Сразу после августа 1991 г. был создан институт представительной власти Президента. Этот институт был призван контролировать и направлять местные власти.

В ходе преобразований на местах образовалось как бы 3 уровня власти: глава администрации — председатель облсовета — представитель Президента, но за неимением каких-либо властных полномочий, в большинстве регионов, в том числе и в Восточной Сибири, представители Президента довольно скоро превратились просто «в око государево»: основной их функцией стал сбор информации о ситуации на местах.

Три августовских дня 1991 г. — во время существования ГКЧП имели решающее значение и для будущего самого СССР и для положения Советов. Ситуация вокруг «августовского путча» привела к мощнейшей встряске всей системы власти, приведя к значительным кадровым перестановкам и даже смене политических элит в ряде регионов Восточной Сибири.

С.Б. СУТУРИН

МЕСТО И РОЛЬ СОВЕТСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ: НА ПРИМЕРЕ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ (1960-е–1990 гг.)

Состояние политической системы в 1960–1980-е гг. можно охарактеризовать как сложное и противоречивое. Основным являлось противоречие между демократической формой и бюрократической сущностью политической системы. Оно возникло еще в 1930-е гг., когда сформировалась административно-командная система управления сначала в экономике, а затем и в других сферах общественной жизни. Демократическая форма представлялась впечатляющими цифрами народных избранников — депутатов Советов различных уровней, народных заседателей, народных контролеров, членов всевозможных общественных организаций. В 1970-е гг. только актив Советов (не считая избранных депутатов) составлял почти 30 млн граждан; действовало 650 тыс. групп и примерно столько же постов народного контроля, объединявших

9,5 млн чел. из всех социальных слоев общества. Причем, половина членов комитетов народного контроля — более 20 тыс. чел. — депутаты Советов, около 400 тыс. — внештатные инспекторы и активисты, занятые в различных комиссиях (Байков Н. Д., Турнава М. Г. *Развитие форм и методов привлечения трудящихся к управлению производством: (Методологический аспект)*. М.: Экономика, 1979. С. 35, 37). В действительности же реальная власть, причем практически бесконтрольная, была сосредоточена в руках бюрократического партийно-государственного управленческого аппарата.

Динамика развития советского государства показывает, что его укрепление формально рассматривалось как ключевой вопрос политики правящей партии. В Программе КПСС, например, подчеркивалась необходимость возрастания роли Советов, усиления участия общественных организаций в выполнении государственных функций, более широкого привлечения народных масс к управлению. В работе Советов должны присутствовать: регулярная отчетность самих Советов и их депутатов перед избирателями; право избирателей на досрочный отзыв депутатов, не оправдавших доверие избирателей; гласность; свободное и всестороннее обсуждение всех важнейших вопросов государственного управления, хозяйственного и культурного строительства, и т.д. После принятия в середине 1960-х гг. решения о переходе на новые условия хозяйствования начался поиск возможности оптимального сочетания территориального и отраслевого подходов в управлении промышленностью. Прежде всего, необходимо было сохранить выгоды, которые давал территориальный подход (лучшее использование местного индустриального потенциала независимо от отраслевой принадлежности предприятий; более рациональное использование материальных, природных и людских ресурсов; повышенное внимание темпам решения социальных задач: строительство жилья, дошкольных учреждений, объектов образования, здравоохранения, коммунального хозяйства и т.д.). Однако возврат на отраслевой принцип управления привел к огульному перечеркиванию всего позитивного, что страна достигла за десятилетний период совнархозов: с начала 1970-х гг. наблюдается замораживание и снижение ряда показателей уровня жизни, включая перебои в снабжении населения и продуктами питания, и промышленными товарами первой необходимости. В решении этих проблем, улучшении, в первую очередь, положения в социальной сфере объективно требовалось повышение роли местных органов власти.

Вопросы, связанные с работой Советов, обсуждались на разных партийных уровнях. Так, в 1971 г. вышло постановление ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся». В следующем году принят Закон о статусе депутатов, определивший гарантии осуществления депутатами своих полно-

мочий. В Конституции СССР 1977 г. получила свое отражение концепция общенародного государства. В связи с этим намного шире, чем раньше, были разработаны функции и полномочия местных Советов. Особенно это касалось той части, где рассматривались вопросы обеспечения ими комплексного экономического и социального развития соответствующей территории. Партийно-правительственные документы нацеливали на создание более эффективного механизма по комплексному развитию территорий, расширяли права местных Советов в социальной сфере, в производстве товаров народного потребления, природоохранной деятельности. В городах и рабочих поселках Восточной Сибири стал расти (хотя и недостаточно) удельный вес строительства жилья и других объектов социально-бытового назначения, возводившихся под эгидой исполкомов Советов как единого заказчика. Союзные министерства и ведомства при сооружении и реконструкции своих предприятий участвовали в этом процессе в виде долевого вклада или непосредственно увеличивали инвестиции на развитие городского хозяйства и социальной инфраструктуры. В то же время деятельность Советов ограничивалась жесткими рамками, практических возможностей для реализации своих полномочий у них не было: порядок финансирования и формирования местных бюджетов сохранялся в том виде, как он сложился еще в 1930-е гг. По-прежнему министерства и ведомства, вышестоящие планирующие органы определяли: что, где и даже как строить; при этом они исходили из остаточного принципа финансирования, особенно на нужды коммунального хозяйства и природоохранных мероприятий. Прибыль предприятий практически полностью изымалась и аккумулировалась в союзном бюджете, из которого часть средств выделялась на формирование республиканских и местных бюджетов. Единственное, что поступало напрямую местным Советам, это налог с оборота торговли, отчисления от прибылей местной промышленности, коммунального хозяйства и т.п., что далеко не покрывало нужд местных органов власти, так как средства были слишком малы. Следовательно, местные органы власти и управления в лице Советов выступали в роли просителей, обивая пороги министерств и ведомств. Лишь в 1981 г. Президиум Верховного Совета и Совет Министров СССР приняли постановление «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве». В соответствии с ним местные органы власти могли получить дополнительные возможности влияния на формирование планов экономического и социального развития своих территорий и, соответственно, иметь дополнительное централизованное финансирование за счет того, что в комплексные планы развития территорий включались плановые показатели предприятий, объединений и организаций вышестоящего подчинения. В первую очередь это касалось объединения средств, с целью использования их на строительство социально-культурных объектов и объектов общего назначения. Но, как и

прежде, данное решение оказалось на деле обычным декларированием. Местные Советы практически оставались бессильными и безвластными, особенно в районах нового освоения, в «молодых», «малых» городах, всецело зависимыми от дотаций из союзного и республиканского бюджетов, от крупных предприятий союзного значения. Выпрашивая средства, людей, механизмы для строительства больниц, школ и других объектов социальной инфраструктуры, местные исполкомы Восточно-Сибирского региона без лишних разговоров соглашались на возведение на своих территориях крупных производств, в том числе экологически «нечистых», хотя всемогущие ведомства и министерства особо и не спрашивали согласия местных органов власти. Примером такой их слабости и невозможности влиять на создание на их территории вредных производств может служить сооружение электротермического цеха по производству кремния в г. Братске. На основе правительственного постановления о прекращении здесь дальнейшего строительства вредных производств городские органы власти формально имели для этого широкие полномочия. На деле же горисполком, равно как и горком партии, сами оказались под нажимом ведомственного диктата Минцветмета СССР, которое, отстаивая «государственную важность» и необходимость такого предприятия и, пообещав большие социальные выгоды городу, вместо запланированного цеха развернуло строительство целого завода. Уже с вводом первых мощностей в воздушном бассейне города появились новые вредные компоненты, заметно превышавшие расчетные параметры, что способствовало резкому ухудшению экологической ситуации.

В некоторой степени укреплению материальной базы местных Советов способствовало постановление Совмина 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 десяти процентов прибыли, полученной предприятиями союзного подчинения от реализации товаров народного потребления. Совместное партийно-государственное постановление «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» (июль 1986 г.) определило меры по обеспечению комплексного развития экономики и социальной сферы на подвластной местным Советам территории. В ряде исполкомов создавались подразделения комплексного социально-экономического развития; к решению актуальных вопросов активнее привлекались не только депутаты, но и рядовые граждане. Реализуя новые возможности, появившиеся в условиях перестройки, местные Советы Приангарья, например, ста-

ли использовать разнообразные формы предсессионной деятельности: предварительное рассмотрение депутатами вопросов сессии; выработка альтернативных проектов решений; рассылка проектов планов мероприятий для обсуждения в трудовых коллективах; предварительное опубликование докладов в областной и местных газетах. Поступавшие письма, обращения граждан рассматривались и изучались на заседаниях исполкомов. Так, во время встреч с избирателями в ходе подготовки к 9-й сессии Иркутского областного Совета (1987 г.), обсуждая отчетный доклад облисполкома, депутаты местных Советов, представители трудовых коллективов и общественных организаций вносили конкретные предложения по улучшению деятельности Советов, предлагали пути решения многих назревших проблем. Обсуждения доклада прошли и в передачах по телевидению и радио. В итоге такой заочной дискуссии было внесено 295 предложений, направленных на улучшение работы и жизни людей. Вместе с тем, положение дел на местах улучшалось медленно; права, предоставленные Советам по комплексному экономическому и социальному развитию своих территорий, в должной мере не использовались. И снова, как и прежде, все упиралось, в первую очередь, в старую проблему взаимоотношений с центральными органами, министерствами и ведомствами, т.е. управление по вертикали. Но, в связи с переводом предприятий на самофинансирование и самоуправление, появилась и новая проблема — по горизонтали. Реализация программ удовлетворения социальных потребностей населения тормозилась накопившимся за многие годы отставанием в развитии городского хозяйства (тепло- и водоснабжения, канализации, транспорта и т.д.). В подавляющем большинстве городов и рабочих поселков развитие, например, теплоснабжения отстало настолько, что дефицит в топливе составлял 20–30% и продолжал увеличиваться (Мищенко В.Т. *Регион в условиях перестройки // ЭКО. 1988. № 10. С. 111*). Во многих городах Восточной Сибири, особенно в районах хозяйственного освоения (Ангарск, Братск, Усть-Илимск, Назарово, Шарыпово и др.) коммунальное хозяйство было создано за счет отдельных министерств — через их предприятия. В соответствии с намеченными долговременными стабильными экономическими нормативами предприятия должны были вносить в местные бюджеты частичную плату за использование природных и трудовых ресурсов, штрафы за загрязнение окружающей среды. Устанавливалась прямая зависимость доходов местных бюджетов от налога с оборота, поступавшего от производства товаров народного потребления, выполнения плана розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли. Однако всего этого на поддержание и реконструкцию имевшейся социальной инфраструктуры было явно недостаточно. Жесткая зависимость развития городского хозяйства от предприятий создавала неустойчивость в ежегодном планировании объемов строительства, приводила

к нарушению нормативных сроков возведения объектов, в том числе коммунальных. При самофинансировании предприятиям становилось выгоднее строить жилье и другие объекты социально-бытового назначения для своего коллектива и выделять лишь малую толику местным Советам для поддержания в более-менее сносном состоянии городское хозяйство, а то и вовсе отказывать в его финансировании. Более того, в недалеком прошлом строительство предприятий местного подчинения и их развитие субсидировалось за счет средств союзных и республиканских министерств, теперь же это ложилось тяжким бременем на плечи местных органов власти. А если учитывать то, как легко отраслевые министерства уходили от уплаты огромных штрафов за загрязнение окружающей среды, то становится очевидным, насколько мизерны были возможности Советов в решении насущных и больших проблем территориального развития. Только Братскому алюминиевому заводу с 1970 по 1985 г. четыре раза предъявлялся счет от сотен тысяч до нескольких миллионов р. за гибель леса от вредных выбросов и нанесение ущерба здоровью населению. Однако администрация БрАЗа, заручившись могущественной ведомственной поддержкой, сумела трижды опротестовать иски через арбитраж. Только в 1985 г. было принято решение взыскать с этого предприятия 5 млн рублей в возмещение ущерба, причиненного природе. Интересно обоснование в стремлении ухода от ответственности тогдашнего министра цветной металлургии СССР П.Ф. Ломако в его письме в Госарбитраж, в котором прямо говорилось, что взыскание ущерба нарушит нормативную финансово-экономическую деятельность хорошо работающего завода (*Мамонтова Т.А. Реформирование местных органов власти Иркутской области (1985–1986 гг.) // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2008. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008. С. 62*).

Депутаты местных Советов, не ощущая себя в такой ситуации настоящими защитниками народных интересов, становились пассивными, сводя свою деятельность лишь к голосованию. Как результат, большинство наказов и предложений избирателей они были не в состоянии выполнить. Так, за 1984–1986 гг. из 455 наказов депутатами Иркутского областного Совета оказалось выполненными немного больше половины — 260 (*Учиться демократии // Вост.-Сиб. правда. 1987. 12 апр.*). В течение двух лет — 1985 и 1986 гг. — облизполком 8 раз возвращался к вопросу о выполнении ранее принятого решения «Об усилении охраны малых рек от загрязнения, засорения и истощения и о рациональном использовании их водных ресурсов» (*ГАИО. Ф. 1933. Оп. 6. Д. 196. Л. 104*). А постоянная депутатская комиссия по охране природы регулярно отмечала невыполнение промышленными предприятиями Иркутска, Ангарска, Усоляя-Сибирского, Братска (т.е. наиболее загрязненных городов) из года в год природоохранных мероприятий. Таким образом, никакие преобразования, за исследуемый нами период, не внесли существенных изменений

в положение местных органов власти. Без финансовой независимости они утрачивали свои связи с массами, переставали, вплоть до развала СССР, быть сколько-нибудь самостоятельными органами управления и власти и лишь «олицетворяли» советское государство на местах.

Далее, в ст. 6 Конституции СССР 1977 г. подчеркивалось, что «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы» является Коммунистическая партия. Следовательно, именно ей принадлежала главная роль в ограничении демократии, отчуждении трудящихся от собственности и власти, преобладании внеэкономических форм стимулирования труда, да и, в конце концов, в подавлении творческой инициативы и активности рядовых граждан. С помощью таких основных рычагов, как: определение главных направлений (директив) развития народного хозяйства; подбор и расстановка кадров; контроль деятельности не только коммунистов, но и широких беспартийных масс; всеобъемлющая идеологическая, политико-воспитательная, и организаторская работа, — КПСС влияла на все без исключения управленческие решения советских и хозяйственных органов, проводила их структурную реорганизацию, уточняла их функции и полномочия, т.е. проводила в жизнь свои программные установки по строительству материально-технической базы коммунизма. Так, во всех местных Советах Красноярского края в 1980 г. из 29,398 тыс. депутатов 12,388 тыс. народных избранников являлись коммунистами, объединявшихся в партийные группы, которые и проводили «руководящую и направляющую» линию и волю правящей партии в основном звене политической системы советского государства. Из 111 576 тыс. народных контролеров более 40 тыс. были коммунистами, 85% председателей комитетов НК — членами бюро городских и районных комитетов партии (*Очерки истории Красноярской организации КПСС. Красноярск, 1982. С. 473–474*).

Низовые партийные организации по примеру «верха» (ЦК КПСС) брали на себя непосредственное решение хозяйственных проблем. Так, Читинская областная партконференция (февраль 1971 г.), рассматривая вопросы, связанные с выполнением задач по совершенствованию управления промышленностью, в своем постановлении обязала партийные комитеты повышать уровень руководства промышленностью. Особое внимание обращалось на вспомогательные участки производства, совершенствование управления, улучшение структуры и концентрации промышленного производства, а также на широкое внедрение планов технического и социального развития трудовых коллективов. Более того, при обкоме КПСС создан Совет по социальному планированию, а при горкомах и райкомах КПСС, в парторганизациях на предприятиях — рабочие группы, осуществлявшие работу по составлению комплексных планов развития коллективов. Первичные парторганизации предприятий не отставали от вышестоящих партийных органов. Только в 1971 г. на

Улан-Удэнском локомотивовагоноремонтном заводе (ЛВРЗ) на партийных собраниях 75 раз обсуждались проблемы, связанные с улучшением организации управления, повышения эффективности производства, ритмичной работы с отчетами хозяйственных руководителей. Сами по себе программы социально-экономического развития предприятий, районов, городов и т.д. позволяют добиваться успехов в развитии и совершенствовании производства. Но, когда вопросы хозяйственного строительства рассматриваются с позиции командно-административной, приказной, указующей; когда партийные форумы и партсобрания первичных организаций не служат объективному анализу фактического положения дел, а сводятся лишь к формальному отчету, к показному благополучию; тогда возникает самоуспокоенность (характерная для 1970–1980-х гг.), приводящая к «не замечанию» многих отрицательных или, как было принято говорить, «не характерных для социализма» сторон, черт, явлений и фактов в жизни и Коммунистической партии, и советского общества. Повсеместно расширялась практика заслушивания отчетов хозяйственных руководителей. Только в Красноярском крае в течение 1976–1980 гг. в первичных парторганизациях были обсуждены отчеты 16 865 руководителей различных производственных подразделений, а в 1980 г. было создано 3 200 комиссий партийного контроля деятельности администрации по основным направлениям работы коллективов.

Главный недостаток партийного «контроля», на наш взгляд, заключался в простой регистрации упущений, ошибок и недоработок без серьезного их анализа, т.е. в элементарнейшей констатации фактов, но не в их предупреждении, а подчас и в устранении. Поэтому, в основном, как правило, все дело сводилось к общим призывам, лозунгам, «компанейщине». Неизбежным следствием этого явились: падение интереса к росту производительности труда, снижение роли моральных стимулов его, рост аполитичности граждан, порождение волны «потребительства», и прочие подобные негативные тенденции. Более того, право партийного контроля деятельности администрации привело к прямому командованию и фактической подмене государственных, общественных, хозяйственных и иных органов управления советского социума. Эта практика дополнялась процессом дальнейшего «сращивания» партийного аппарата с административными аппаратами профсоюзов, комсомола, общественных организаций. Партийная прослойка, например, среди председателей ФЗМК только в Красноярском крае за 1970-е гг. увеличилась на 13,9% и на 1 января 1981 г. составила 50,8% (Там же. С. 475–476). В Читинской области в 1980 г. председателей профкомов из числа коммунистов на 18% стало больше, чем в 1976 г.; всего же в профсоюзных выборных органах работало 16 тыс. членов КПСС; и т.д.

Еще один штрих к методам партийного руководства в отношении кадровой политики, речь о которой пойдет в следующем разделе нашего

исследования. В период «горбачевской перестройки» с принятием Закона о государственном предприятии (1987 г.) широкое распространение получила практика выборов руководящего состава предприятий «снизу доверху». Но методика «указующего перста» сохранилась, как и прежде, «сверху донизу». В частности, продолжая работу в этом направлении, бюро Иркутского обкома КПСС, например, приняло решение о проведении аттестации и собеседования не только с партийными, советскими, профсоюзными и комсомольскими работниками. Были утверждены положение и порядок проведения подобной процедуры и в трудовых коллективах области. График отчетов руководителей разных звеньев и уровней производственного управления в 1987 г. выглядел так: до 1 мая — отчеты бригадиров, до 1 июня — мастеров, до 1 июля начальников цехов и участков, до 1 августа — руководителей предприятий и организаций. Причем предусматривалось, чтобы первыми отчитались руководители отстающих предприятий. Как итог — уже 12 апреля в Восточно-Сибирской правде появился первый отчет проведенной работы: к этому времени проведено 8 тыс. собраний по отчетам бригадиров, работа 105 из них признана неудовлетворительной, в том числе у семи коммунистов (*Учиться демократии // Вост.-Сиб. правда. 1987. 12 апр.*).

Таким образом, огосударствление и бюрократизация аппарата и всей системы управления способствовали тому, что политическая система советского общества «окостенела», росло отчуждение масс от политической власти и от непосредственного управления промышленным производством.

О.Д.-Н. ЦЫДЕНЕШИЕВА

ИЗ ИСТОРИИ СЕЛЬСКОЙ ШКОЛЫ ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1920–1927 гг.

Постреволюционный период 1920–1927-х гг. — период коренных преобразований во всех сферах жизни советского общества. Культурная сфера, как один из важнейших «идеологических фронтов» коммунистической партии, подвергалась идеологизации и контролю со стороны партийных органов, что нашло яркое отражение в развитии нового народного образования. Формирование в 1920-е гг. новой системы образования была обусловлена потребностью повышения образовательного уровня населения необходимого для глубоких изменений в обществе и государстве.

Данная статья посвящена становлению и развитию сельской школы в условиях социальных, политических и экономических трансформаций на материалах Иркутской губернии.

Основным типом школ в сельской местности Иркутской губернии в 1920-е гг. были школы I ступени (начальные школы). В ряде уездов