

УДК 342.553

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ДАГЕСТАНА В 60-е – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 70-х ГОДОВ XX ВЕКА

Н. Т. Муслимова

Институт истории, археологии и этнографии ДНЦ РАН

В статье освещаются вопросы реализации местными Советами Дагестана своих полномочий по социально-экономическому развитию подведомственных территорий в 60-е – первой половине 70-х годов XX в.

The article considers the questions of fulfillment by the local councils of the Daghestan of their authority in social-economic development of the subordinate territories in the 60-s – the first half of the 70-s of the XX century.

Ключевые слова: Совет; городской Совет; социально-экономическое развитие; полномочия.

Keywords: Soviet; City Soviet; social-economic development; authority.

В 60–70-х годах XX в. в СССР был принят целый ряд законодательных актов (постановление ЦК КПСС о работе местных советов депутатов трудящихся Полтавской области от 13 ноября 1965 г. [1], постановление ЦК КПСС об улучшении работы сельских и поселковых советов депутатов трудящихся от 8 марта 1967 г. [2] и др.), которые проводили линию на усиление влияния местных Советов во всех сферах общественной жизни. В принятых документах получает развитие тенденция к расширению функций местных Советов по руководству социально-экономическим и культурным развитием территорий.

Новое законодательство существенно увеличивало численный состав местных Советов. Менялся и качественный состав советских работников. Среди руководителей советов стали преобладать лица с высшим и неоконченным высшим образованием. Широко была развернута работа по подготовке и переподготовке советских работников в областной школе советского актива, в ней проходили переподготовку 200 председателей и секретарей сельских и поселковых Советов.

Значительно расширились бюджетные права местных Советов, что позволило местным Советам республики укрепить материально-финансовую базу. За 1971–1972 гг. было построено более 80 новых зданий и капитально отремонтировано около 160 помещений. Для них выделено 60 автомобилей, мотоциклов, различной мебели на 150 тыс. рублей [3].

В исследуемый период можно отметить определенное улучшение организационно-массовой работы местных Советов: сессии сельских и городских Советов стали проходить в обозначенные Конституцией сроки; исполнительные комитеты стали регулярно отчитываться на сессиях. Стали практиковаться отчеты руководителей отделов, предприятий коммунального и бытового обслуживания перед населением.

Новое законодательство значительно расширяло полномочия местных Советов как органов, осуществляющих руководство хозяйственной деятельностью на вверенной им территории, координацию взаимодействия государственных органов, предприятий и организаций вышестоящего подчинения.

Местные Советы республики стали уделять больше внимания развитию сельскохозяйственного и промышленного производства, строительству жилых домов, дорог, культурно-бытовых учреждений, благоустройству городов и населенных пунктов. Была расширена сеть предприятий бытового обслуживания, торговли и общественного питания.

В то же время многие местные Советы республики, к сожалению, не смогли возглавить работу по хозяйственному развитию своих территорий. Так, обсудив работу Гунибского райисполкома за 1961 г., Совет Министров республики отмечал, что Гунибский райисполком, правления колхозов и сельские Советы не

занимаются вопросами экономики, перспективного развития и укрепления сельского хозяйства. Райисполком в течение ряда лет не принимал практических мер по ликвидации экономического отставания колхозов ряда колхозов района [4]. В качестве главной перед Гунибским райисполкомом была поставлена задача ликвидации экономического отставания ряда колхозов района [5].

Важной составляющей работы местных органов власти республики была координация деятельности предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения по вопросам экономического и социально-культурного развития на соответствующей территории. В этих вопросах очень важны были оперативность и грамотное составление проектно-сметной документации.

Городские Советы республики в изучаемый период зачастую оказывались не в силах организовать взаимодействие предприятий и организаций, расположенных на территории местных Советов, по удовлетворению запросов населения. Так, в 1962 г. вследствие того, что Буйнакский горисполком и горторг не обеспечили своевременное выделение земельного участка под строительство склада и составление проектно-сметной документации, выделенные городу на 1962 г. 37 тыс. рублей были отозваны Министерством торговли ДАССР [6].

Остро в исследуемый период стояли вопросы жилищно-коммунального обслуживания населения дагестанских городов. Рост городского населения значительно отставал от развития ее коммунальных сетей (водопровод, канализация, дорожное строительство). Горисполкомы изо дня в день решали вопросы: капитального текущего ремонта жилого фонда, строительства и ремонта дорог, водоснабжения и канализации, планировки и застройки городов, санитарного состояния, работы банно-прачечных комбинатов, благоустройства и озеленения [7].

Решение этих задач, в свою очередь, выводило на решение вопросов участия общественности в благоустройстве, приписок и злоупотреблений, предоставления жилья, работы квартальных комитетов, выполнения наказов избирателей [8].

Примечательной чертой Советов начала 60-х годов было усиление общественных начал в их деятельности. Намного вырос актив местных Советов. Возникла и получила широкое распространение практика создания внештатных отделов исполкомов, утверждения инспекторов и инструкторов, работающих на общественных началах.

В исполкомах при райсоветах республики на общественных началах функционировали 35 оргинструкторских отделов, 24 торговых, 9 коммунальных, 9 здравоохранения, 11 отделов сельского хозяйства, 727 внештатных комиссий и 304 внештатных Совета [9].

При местных Советах на общественных началах работали различные общественные организации: постоянные комиссии, уличные и квартальные комитеты, комиссии содействия при домоуправлениях, товарищеские суды, различные добровольные общества. Они участвовали в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов, способствовали мобилизации своих членов на решение задач, стоящих перед обществом.

Основными направлениями взаимодействия Советов и общественных организаций было участие общественных организаций в формировании состава Советов, в обеспечении общественного контроля за работой депутатов и деятельностью Советов и их органов.

В 1962 г. при местных Советах республики функционировало 15 тыс. общественных организаций, в которые входило более 70 тыс. человек [10]. В городских Советах актив был реальной силой в решении вопросов, касающихся коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, торговли. В сельских они, на наш взгляд, не оказывали реальной помощи в решении вопросов, стоящих перед Советами.

Поиск новых форм управления хозяйством, расширения участия граждан в государственных делах сопровождался рядом негативных моментов, отразившихся на работе Советов. В связи с образованием советов народного хозяйства практически вся местная промышленность, ранее находившаяся в ведении местных Советов, перешла к совнархозам, что в ряде случаев привело к сокращению выпуска товаров, необходимых для населения. Создание районных производственных управлений сельского хозяйства, непосредственно подчиненных

краевым, областным и республиканским органам, ослабило влияние районных Советов на развитие сельскохозяйственного производства. В этих условиях появилась тенденция к концентрации внимания местных органов власти лишь на вопросах обслуживания населения, на решении проблем сугубо местного значения.

Несостоятельным оказалось создание территориальных сельскохозяйственных управлений и комитетов по сельскому хозяйству. Ошибочной была признана и перестройка партийных организаций по так называемому производственному признаку, разделявшая территориальные партийные организации на промышленные и сельскохозяйственные.

В деятельности Советов стали проявляться элементы формализма и бюрократизма, игнорирования местных особенностей

В своем выступлении на второй сессии Верховного Совета председатель Махачкалинского горисполкома М.А. Гусейнов внес замечания по проекту городского бюджета на 1960 г., отмечая при этом нереальность показателей, планируемых в Москве. Источником покрытия расходов по строительству водовода Сулак – Махачкала бюджет определил 2 млн руб. за счет мобилизации внутренних ресурсов и по жилищному строительству 2 млн 200 тыс. руб. При этом город мог мобилизовать ресурсы только на сумму 1200 тыс. руб. Таким образом, 3 млн руб. нереальных источников покрытия ставили под угрозу срыва планы жилищного строительства в Махачкале и строительство водопровода, который должен был решить проблему снабжения жителей столицы питьевой водой.

Планы из соответствующих министерств и ведомств из Москвы механически распределялись по предприятиям Махачкалы и ставили под угрозу исполнение бюджета [11].

Важной составляющей работы местных органов власти республики, главным образом, сельских Советов, было участие в дорожном строительстве. В этом направлении местные Советы республики проделали большую работу. Так, если в 1959–1965 гг. за счет государственных средств было проложено 185 км дорог и 28 мостов, то методом народной стройки проложено 1346 км дорог и 200 мостов [12].

В то же время многие райисполкомы не смогли добиться от руководителей ряда колхозов выполнения на 100% плана дорожных работ, как того требовал Указ Президиума Верховного Совета СССР и РСФСР об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных и других хозяйственных предприятий в строительстве и ремонте автомобильных дорог. Выступая на второй сессии Верховного Совета, депутат Дж.М. Магомедов отметил, что Гунибский и Казбековский районы выполнили планы участия на 50%, Новолакский – 47%, Бабаюртовский – 52,7%. Плохо выполняли планы участия в дорожном строительстве Кизлярский, Сергокалинский, Буйнакский и Лакский районы [13].

В случае, когда колхозы не могли обеспечить трудовое участие в строительстве дорог и искусственных сооружений, райисполкомы должны были создавать денежные фонды с привлечением средств колхозов, для осуществления такого строительства [14].

12 марта 1971 г. ЦК КПСС принял постановление «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся». В постановлении районные и городские Советы определялись как узловое звено государственных органов, обеспечивающих практическое осуществление на местах политики государства, была поставлена задача по усилению работы районных и городских органов власти в области хозяйственного и культурного строительства, координации деятельности организаций различной ведомственной подчиненности во всех сферах, связанных с обслуживанием населения, по повышению уровня организаторской работы Советов, их органов и депутатов. 19 марта 1971 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся».

Опираясь на общесоюзные Указы, союзные и автономные республики к концу 1971 г. завершили разработку и приняли новые законы о районных, городских и районных в городах Советах [15].

Местные советы получили дополнительные права при решении вопросов утверждения бюджета, планирования развития хозяйства района, местной промышленности, организации жилищного, культурного, дорожного строительства.

Усилились их функции в определении товарооборота, в руководстве государственной и кооперативной торговлей, а также сельским хозяйством.

Усиление роли органов государственной власти автономных республик выразилось в увеличении объема подведомственного им хозяйства и сети культурно-просветительских учреждений, в предоставлении этим органам более широких полномочий, обеспечивающих оперативное решение вопросов управления экономикой, планирования, финансирования, использования местных ресурсов.

Однако, как показала практика, такое расширение полномочий местных Советов без подкрепления этих полномочий функциями самоуправления и самофинансирования не позволяло Советам в полном объеме решать задачи, стоявшие перед ними. Так, например, в г. Каспийске более 80% жилищного фонда города находилось в ведении двух заводов – «Дагдизель» и точной механики. Коммунальные службы (водопровод, канализация, электросети, бани, озеленение, большая часть дорожно-мостового хозяйства и др.) находились на балансе различных организаций. В этих условиях городскому Совету нужно было так организовать работу, чтобы состояние коммунального хозяйства и благоустройство города не отставало от темпов жилищного строительства.

В своем выступлении на заседании Верховного Совета Дагестанской АССР восьмого созыва в 1973 г. председатель Махачкалинского горисполкома М.С. Юсупов отмечал, что горисполком и его службы должны принять на баланс 68 километров ведомственных и бесхозных тепловых сетей и провести большие работы по подготовке к зиме. Вопрос о выделении требуемых 350 тыс. руб. не решен, хотя объем выполненных работ уже составляет 130 тыс. руб., и исполком вынужден упускать благоприятное время для выполнения этих работ [16].

Главным направлением в решении задачи дальнейшего совершенствования работы государственных органов, и прежде всего Советов, было более полное использование Советами своих полномочий в осуществлении задач хозяйственного и культурного строительства, в проявлении большей инициативы в решении плановых, финансовых и земельных вопросов, в руководстве местной промышленностью, бытовым и социально-культурным обслуживанием населения, повышении ответственности исполнительных органов, депутатов и должностных лиц перед избирателями, активизации работы сессий, путем внесения на их рассмотрение более широко вопросов.

Расширение полномочий местных Советов без подкрепления этих полномочий функциями самоуправления и самофинансирования не позволяло Советам в полном объеме решать задачи, стоявшие перед ними.

ЛИТЕРАТУРА

1. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК: в 16 т. Т. 11. 1966–1970. М., 1986. С. 161.
2. Там же.
3. Центральный государственный архив Республики Дагестан. Ф. 168-р. Оп. 62. Д. 1. Л. 30.
4. Там же.
5. Там же. Л. 209.
6. Там же. Д. 1. Л. 7.
7. Там же. Л. 9.
8. Там же. Л. 12.
9. История Дагестана с древнейших времен до наших дней: в 2 т. Т. 2. Махачкала, 2005. С. 401; ЦГА РД. Ф. 1-п. Оп. 151. Д. 165. Л. 3.
10. История Дагестана. Т. 2. С. 402; ЦГА РД. Ф. 1-п. Оп. 151. Д. 165. Л. 169.
11. Вторая сессия Верховного Совета Дагестанской АССР: стенографический отчет. Махачкала: Изд. Верховного Совета ДАССР, 1956. С. 123–124.
12. История Дагестана: в 4 т. Т. IV. М.: Наука, 1969. С. 131.
13. Вторая сессия Верховного Совета Дагестанской АССР. С. 123–124.
14. Там же. С. 136.
15. Там же. С. 43.
16. Заседания Верховного Совета Дагестанской АССР восьмого созыва (пятая сессия): стенографический отчет. Махачкала, 1973. С. 52.

*Поступила в редакцию 12.03.2013 г.
Принята к печати 18.12.2013 г.*