

Белоногов Юрий Геннадьевич

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАЧАЛ В ЭВОЛЮЦИИ ЭЛИТ-МАССОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СССР В 1960-Е ГОДЫ

Статья раскрывает один из малоизученных аспектов предпринятой на рубеже 1950-1960-х годов по инициативе Н. С. Хрущева политической реформы, направленной на ослабление влияния партийно-государственной номенклатуры. Институт общественных начал в партийной и советской работе рассматривается через призму воздействия масс на процесс выработки местной элитой политических решений. С опорой на архивные источники автор на примере органов местной политической администрации тогдашней Пермской области прослеживает эволюцию форм общественных начал, механизм установления бюрократического контроля над проявлениями общественной активности.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/4.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 10 (24): в 2-х ч. Ч. II. С. 23-30. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

комиссариат путей сообщения (НКПС), Народный комиссариат обороны (НКО), Народный комиссариат Военно-Морского Флота (НКВМФ) и др.) в случае необходимости. Оперативное и техническое обслуживание ВЧ-связи возлагалось только на НКВД СССР [5, пор. 1890, л. 77–78].

Подводя итог, следует отметить, что правительственная ВЧ-связь выросла из ведомственной в общесоюзную сеть, связывавшую партийно-государственное руководство с органами исполнительной власти в регионах, а также эти органы между собой. В условиях нарастания военной угрозы, развернувшихся глобальных всесоюзных строек, ударных пятилеток, высокочастотная связь смогла оправдать возложенные на нее функции. Добросовестный труд советских ученых, работников предприятий, руководящих органов позволил полностью заменить иностранную аппаратуру аппаратурой советского производства, защитив информацию, передающуюся по линиям отечественными шифраторами. Поэтому уже с началом Великой Отечественной войны, ввиду особой важности связи Ставки Верховного главнокомандующего с фронтами и армиями, ее организация в полной мере была возложена на ВЧ-связь НКВД СССР.

Список литературы

1. **Архив ФСО России.** Ф. 237. Оп. 1.
2. **Куманев Г. А.** Советско-германский пакт о ненападении и его последствия // Мир и политика. 2011. № 8 (59).
3. **Павлов В. В.** Правительственная электросвязь в истории России. М.: Наука, 2001. Ч. 1. 1917–1945 гг.
4. **Правительственная связь. 1931–1941:** сборник документов. М.: Славянский диалог, 1997. Т. 1.
5. **Центральный оперативный архив ФСБ России.** Ф. 3. Оп. 9.

**DEVELOPMENT OF GOVERNMENTAL HIGH-FREQUENCY COMMUNICATION
OF PEOPLE'S COMMISSARIAT FOR INTERNAL AFFAIRS OF THE USSR UNDER CONDITIONS
OF MILITARY THREAT INTENSIFICATION**

Stanislav Vasil'evich Bezryadin

Aleksandr Viktorovich Perepelitsyn, Doctor in History, Professor

Department of Russian History

Voronezh State Pedagogical University

gunter051@rambler.ru; avp64@mail.ru

The authors research the history of governmental high-frequency communication of the USSR during the period preceding the Great Patriotic War, basing on archival and published materials analyze the changes in the structures, personnel, organization, technical equipment of governmental communication, and mention the increased necessity for communication component reinforcement in governing the state.

Key words and phrases: governmental communication; the Great Patriotic War; high-frequency network; People's Commissariat for Internal Affairs.

УДК 323.2+316.344.42(47+57)“196”

Политология

Статья раскрывает один из малоизученных аспектов предпринятой на рубеже 1950-1960-х годов по инициативе Н. С. Хрущева политической реформы, направленной на ослабление влияния партийно-государственной номенклатуры. Институт общественных начал в партийной и советской работе рассматривается через призму воздействия масс на процесс выработки местной элитой политических решений. С опорой на архивные источники автор на примере органов местной политической администрации тогдашней Пермской области прослеживает эволюцию форм общественных начал, механизм установления бюрократического контроля над проявлениями общественной активности.

Ключевые слова и фразы: общественные начала; общественная активность; элит-массовые отношения; местная партийная номенклатура; органы политической администрации; внутрисистемный переходный период.

Юрий Геннадьевич Белоногов, к. полит. н.

Кафедра государственного управления и истории

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

ugb@dom.raid.ru, ugb78@mail.ru

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАЧАЛ
В ЭВОЛЮЦИИ ЭЛИТ-МАССОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СССР В 1960-Е ГОДЫ®**

Массовое создание общественных советов при государственных и муниципальных органах власти, активизация деятельности некоммерческих организаций, курс на реформирование партийной и избирательной системы под воздействием возрастающей общественной активности «снизу» – все это порождает надежды

на некоторую демократизацию существующего политического режима. Следует отметить важную закономерность: в ходе проведения широкомасштабных политических реформ элита пытается опереться на поддержку масс, что реализуется через разнообразные формы привлечения населения к властным рычагам, а также встраивание общественной инициативы в структуру интересов элиты. Это обстоятельство актуализирует исторический анализ эволюции элит-массовых отношений в период перехода от реформ к стратегии политической стабилизации.

В современной политической и исторической науке при изучении проблематики общественной активности в советский период основное внимание исследователей обращается на формы общественных начал по охране общественного порядка [32], а также внештатные структуры в производственно-экономической деятельности на предприятии, которые получили мощный импульс для своего развития именно с рубежа 1950-1960-х годов. Между тем проблема общественной активности в органах местной политической администрации еще ждет своего исследователя.

В соответствии с подходом Д. Норта под институтом общественных начал в деятельности партийных и советских органов власти на местном уровне автор понимает многообразные формы общественной активности населения в структуре штатного аппарата органов власти, а также формальные и неформальные практики реализации «снизу» общественных инициатив через властные структуры.

Обращение к анализу политической практики 1960-х гг. требует аргументации для отнесения этого периода советской истории к особой разновидности переходных периодов – «внутрисистемным переходным периодам». Во-первых, на протяжении данного десятилетия фактически завершилась смена моделей экономического развития советского общества, выразившаяся в переходе от «административно-командной» модели к модели «административно-бюрократического рынка».

Во-вторых, фундаментальные экономические изменения стали необходимой основой для определенной трансформации политико-властных отношений. На протяжении 1960-х гг. завершилась институционализация модели «партийного государства» как новой модификации советской политической системы.

В-третьих, внутренняя трансформация советской политической системы сопровождалась, как полагает значительная часть исследователей, и постепенной сменой политического режима, характеризующего взаимоотношения власти и масс. В изучаемый период завершился необратимый переход от тоталитарного к авторитарному политическому режиму [31, с. 176-177]. Вероятно, на протяжении данного хронологического периода следует констатировать и смену модели советского авторитаризма.

Наконец, последним аспектом переходного периода является изменение стратегии внутривластного курса развития страны, что выражалось в переходе от активной реформистской деятельности к политической стабилизации. По нашему мнению, именно изменение стратегии внутривластного курса будет ключевым фактором для осмысления указанных выше политических тенденций.

Неотъемлемым признаком данного внутрисистемного переходного периода стал конфликт не только между элитой и массами, но и между различными иерархическими группами и ветвями элиты в связи с перераспределением не только властных, но и материальных и социальных ресурсов. Данное обстоятельство актуализирует дальнейшее изучение социально-политической основы конфликта групповых интересов в условиях формирования новой разновидности советской политической системы.

Одна из доминирующих линий конфликта артикулированных интересов 1960-х гг. отмечалась во взаимоотношениях правящей элиты и масс по вопросу о характере власти (политического режима) и степени допуска к власти внеэлитных слоев. Результаты данного социально-политического противостояния во многом определялись на региональном и местном уровне властной иерархии, поскольку именно региональная элита как самая массовая элитная группа в обществе напрямую взаимодействовала с населением. Сдерживая очевидный радикализм масс, региональная элита неизбежно выполняла функцию стабилизатора системы властных отношений. Одновременно она выступала и в качестве базовой социальной основы всего элитного слоя, предопределяя его общекорпоративные установки.

Катализирующим фактором активизации конфликтных отношений стала предпринятая на рубеже 1950-1960-х гг. по инициативе Н. С. Хрущева политическая реформа. Ее главной целью являлось ослабление влияния номенклатурной составляющей в региональной политико-административной элите. Данный интерес союзного Центра диктовался необходимостью преодоления негативных последствий сложившихся номенклатурных практик (чрезмерное сосредоточение властных ресурсов в руках мало сменяемых работников; существование сплоченных внутривластных кланов и клиентел, оказывавших значительное воздействие на коррекцию внутривластного курса Центра; низкая вертикальная мобильность внутри элиты и возрастное «засиживание» кадров со слабым управленческим потенциалом) и придания большего динамизма управленческой деятельности на базовом уровне советской властвующей элиты.

По нашему мнению, ключевым событием для понимания позиции Н. С. Хрущева стало занятие им с 1958 г. поста Председателя Совета Министров СССР, предопределившее производственный характер многих последующих мероприятий. Важным свидетельством осознания им проблемы неэффективности руководства являются заседания Президиума ЦК КПСС, посвященные итогам поездок главы партии и государства по стране и встреч с представителями региональной политической элиты, где он давал резко отрицательную оценку управленческим способностям областных руководителей. Н. С. Хрущев в узком кругу членов Президиума ЦК КПСС приходил к выводу о необходимости кардинальной замены несправляющихся руководителей: «Я думаю, надо менять людей, другого выхода нет. Другой выход – это провал». Такой вывод следует сделать на основе анализа источников [1, с. 114-115, 473; 24, с. 381, 399-400, 446, 467-468, 482-487].

Приоритетные интересы развития экономики все больше убеждали главу государства в мысли о том, что «делом должны командовать специалисты» [1, с. 114-115; 4, с. 227]. При такой постановке проблемы повышение эффективности управления усматривалось не только в принудительной ротации руководителей и значительном омоложении кадрового состава региональной и местной номенклатуры, но и ограничении влияния партийной номенклатуры в решении экономических вопросов [1, с. 114-115; 4, с. 227; 24, с. 467-468].

Взаимосвязь основных мероприятий радикальной политической реформы (систематическое обновление персонального состава элиты, институционализация «общественных начал» в работе аппарата власти, административно-управленческие преобразования) позволяет оценивать их как отдельные ее направления. Институт общественных начал в партийной и советской работе рассматривался, прежде всего, как практико-ориентированная школа подготовки кадрового резерва, необходимого в условиях предстоящего систематического обновления руководящего состава и состава выборных органов власти именно на местном уровне иерархии [2, с. 105].

Как отметил в своем докладе с характерным названием «Развивать общественные начала в советской работе» секретарь Пермского обкома (далее – ОК) КПСС на пятой сессии областного Совета депутатов трудящихся, проходившей 1 марта 1962 г., «основное здесь состоит в том, чтобы внештатные работники составляли резерв для выдвижения к руководству снизу доверху» [10, д. 95, л. 204]. Аналогичная установка распространялась и на партийные органы. На совещании работников оргинструкторских отделов райкомов (далее – РК) и горкомов (далее – ГК) КПСС Пермской области, состоявшемся 5 марта 1962 г., представитель Губахинского ГК КПСС Шуравенко прямо заявил об этом: «Внештатные инструкторы – это резерв кадров, которые необходимы для выдвижения» [Там же, д. 90, л. 18].

Предполагалось, что процесс демократизации властных органов путем широкого развития общественных начал должен был «коренным образом улучшить методы работы» управленческого аппарата. «По своей природе это механизм, которому чужд бюрократизм, канцелярщина, заседательская суетня, – отметил секретарь Пермского ОК КПСС 1 марта 1962 г. в своем выступлении на пятой сессии облисполкома. – В его основе лежит живая, конкретная, будничная организаторская работа на местах, в массах, где создаются материальные блага, создаются условия для лучшего удовлетворения культурно-бытовых нужд и запросов трудящихся» [Там же, д. 95, л. 205-206]. По мнению партийного функционера, общественные начала помогут преодолеть «отрыв аппарата от низов».

Идеологическим обоснованием политических изменений стал окончательно закрепленный решениями XXI и XXII съездов партии и зафиксированный в регулировавших деятельность органов власти нормативных документах (в частности, в принятой в 1961 г. новой Программе КПСС) курс на «развернутое строительство коммунизма». В политической сфере «построение коммунизма» предусматривало активное участие всех граждан в управлении общественными делами, широкое развитие социалистической демократии как важной предварительной подготовки общества к «полному осуществлению принципов коммунистического самоуправления» [4, с. 141].

Курс на развитие общественных начал был закреплен и в Уставе КПСС, также принятом на XXII съезде партии. § 42 Устава КПСС, регламентировавший основные обязанности республиканских, краевых, областных, городских, окружных, районных партийных организаций и их руководящих органов, предусматривал «широкое вовлечение коммунистов в проведение партийной работы в качестве внештатных работников в порядке общественной деятельности». § 52 Устава КПСС детализировал формы общественных начал на этом местном уровне партийной иерархии: «Окружной, городской, районный комитет имеет внештатных инструкторов, создает постоянные или временные комиссии по различным вопросам партийной работы и использует другие формы привлечения коммунистов к деятельности партийного комитета на общественных началах» [28, с. 12-13; 29, с. 75, 85]. Все это подразумевало создание соответствующего организационного каркаса в виде различных форм массового участия в политическом процессе.

Ключевым механизмом в осуществлении задуманной политической реформы стало сокращение дистанции между элитой и массами, поскольку формирование и приобщение к работе аппарата власти внештатных структур позволяло массам опосредованно оказывать серьезное воздействие на процесс принятия решений. По нашему мнению, ограничение влияния элиты на местном уровне путем ее «растворения» в структуре «общественных начал» стало главным содержанием этого направления политической реформы.

Механизм «растворения» реализовывался, прежде всего, через создание внештатных отраслевых отделов и комиссий, которые были призваны заниматься вопросами, входившими в сферу компетенции местного партийного и советского аппарата, т.е. взять на себя часть его властных полномочий. Фактически это означало существенное ограничение возможности влияния партийного и советского руководства на определенные сферы народного хозяйства и функционально-отраслевые направления партийно-государственной работы. Потенциально данные внештатные структуры могли полностью собой заменить соответствующие подразделения штатного аппарата. В Пермской областной партийной организации к маю 1962 г. во всех 29 сельских районных комитетах партии были созданы на общественных началах промышленно-транспортные и сельскохозяйственные отделы. Предполагалось, что данные внештатные отделы, восполнив отсутствие аналогичных штатных отделов, станут «органическим дополнением платного аппарата» [10, д. 123, л. 85-86]. Попытки местного руководства восстановить в своей структуре отраслевые штатные отделы под любым предлогом пресекались со стороны союзного руководства [8, д. 90, л. 63-64, 71; 9, д. 87, л. 1-2].

Перевод отдельных направлений партийной и государственной работы на «общественные начала» сочетался со значительным сокращением численности штатного аппарата и статусных элитных позиций. Идеологически это оправдывалось как общественным характером партийной и советской работы, так и постепенной ликвидацией государственных институтов в процессе перехода к коммунистическому самоуправлению. Этот

тезис фактически был зафиксирован в новой Программе КПСС, согласно которой «необходимо вести дело к тому, чтобы платный аппарат сокращался, чтобы навыками управления овладевали все более широкие массы, и работа в аппарате в перспективе перестала быть особой профессией» [10, д. 112, л. 79; 25; 26, с. 10; 30, с. 13].

Как результат, на рубеже 1950-1960-х гг. реализуются самые радикальные, с точки зрения сокращения штатного аппарата, мероприятия. Только в связи с проведением административной реформы 1959 г. по Пермской области, укрупнением районов (вместо 43 стало 30) и соответствующим сокращением местного партийного и советского аппарата власти к 1961 г. общее количество освобожденных партийных работников уменьшилось на четверть [6, с. 78, 83-83; 10, д. 123, л. 79; 22, с. 12-14]. Потенциально это могло привести к существенному перераспределению властных ресурсов аппарата в пользу внештатных органов.

Курс на развитие общественных начал (и соответствующее сокращение численности аппарата) был зафиксирован и в отношении региональных и местных советских, профсоюзных, хозяйственных органов власти и общественных организаций.

Демократический курс на вовлечение представителей народных масс во властные структуры оживил общественную законодательную инициативу, содержание которой имело антиноменклатурную направленность. К числу таких радикальных инициатив следует отнести требование отмены фактически существовавшего на практике принципа должностного представительства в структурах власти, при котором в выборный состав парткома и исполкома Совета депутатов трудящихся включались исключительно руководящие работники [2, с. 109]. Прежде всего, это представляло опасность потери статусной позиции и части властных полномочий для хозяйственных руководителей. В свою очередь, отсутствие важного хозяйственника в составе партийного или советского комитета резко сужало управленческие возможности самого аппарата при реализации своих властных функций.

Активно обсуждалась и идея отмена принципа единоначалия на производстве. На заседании Президиума ЦК КПСС 5 ноября 1962 г. Н. С. Хрущев весьма недвусмысленно высказался по вопросу о необходимости ограничить властные полномочия хозяйственных руководителей: «Единоначалие не улучшает положения, а ухудшает. Разве может один человек видеть все? Нет, не может. Поэтому я считал бы, что надо единоначалие совместить с каким-то подсобным совещательным органом». В частности, он предложил создать на каждом предприятии Совет, соответствующее Положение, по которому директор обязывался бы раз в месяц (квартал) отчитываться с докладом [24, с. 637-638].

Используя радикальные демократические инициативы масс, некоторая часть региональной элиты выступила за перераспределение властных полномочий на предприятиях в пользу профсоюзных организаций. В частности, на XI областной отчетно-выборной партийной конференции 29 сентября 1961 г. председатель Пермского областного Совета профсоюзов Степанов предлагал в ближайшее время распространить на руководящие кадры хозяйственных органов (прежде всего, совнархозов, трестов и ведущих промышленных предприятий) принцип выборности и, соответственно, подотчетности «перед общественностью», т.е. фактически отменить принцип единоначалия путем принуждения администрации к обязательному исполнению решений общественных структур на производстве [9, д. 3, л. 64-65].

Однако эта часть региональной элиты, объединившая сторонников привлечения внеэлитных слоев во власть, оказалась в явном меньшинстве. Представители политической ветви региональной элиты, хорошо осознававшие негативные последствия фактической отмены принципа единоначалия, неоднократно отмечали, что развитие общественных начал на производстве не отменяет принцип единоначалия: директор должен принимать решения самостоятельно и полностью отвечать перед государством за положение дел на предприятии [16, д. 23, л. 25-26; 19, д. 10, л. 28].

Гораздо более серьезную угрозу, чем сокращение штатной численности работников аппарата и ликвидация отраслевых штатных подразделений, представляли для функционирования политико-административной элиты практические действия радикально настроенных рядовых коммунистов и беспартийных, получивших возможность доступа к властным рычагам (пусть даже на низовом уровне) через институт общественных начал. Именно эти люди являлись своеобразным рупором народных масс, требовавших больших демократических преобразований.

Логичным результатом стало увеличение жалоб представителей партийного аппарата на развернувшуюся «несанкционированную» инициативу «снизу», проявлявшуюся в посягательстве на властные полномочия местных партийных инстанций. Так, решением бюро Александровского ГК КПСС от 26 декабря 1961 г. в поселках Яйва и В.-Вильва были созданы советы секретарей парторганизаций, которые самовольно (либо от незнания, либо сознательно) расширили сферу своей компетенции. В частности, совет секретарей партийных организаций поселка Яйва запланировал обсудить отчеты секретарей комсомольских организаций, а совет в поселке В.-Вильва решил обсудить вопрос о ходе строительства школы с докладом представителя строительного треста. «Руководство этими советами осуществляется слабо, вследствие чего наряду с правильным решением отдельных вопросов они пытаются обсуждать вопросы, не входящие в их сферу деятельности, чем подменяют бюро горкома», – оценивалась инициатива данных общественных советов партийными функционерами [10, д. 56, л. 91, д. 89, л. 12].

Примечательно, схожее отношение к проблеме активизации «снизу» общественной инициативы фиксируется и у хозяйственных руководителей. Весьма робкие попытки «общественности» повлиять на принятие решений порой жестко пресекались с их стороны. «На заводе не всегда правильно относятся к мнениям коммунистов, – отмечалось в подготовленной инструкторами Пермского ОК КПСС справке “О руководстве парткома Чусовского металлургического завода по осуществлению права контроля администрации предприятия” (1962 г.). – Так, на проходившем в мае 1962 г. общезаводском партийном собрании выступила коммунист т. Петренко,

которая критиковала недостатки в работе цеха и высказала ряд предложений. Когда т. Петренко по своей непосредственной работе пришла к заместителю директора завода т. Тильман, то он устроил ей “разгон” и весьма недвусмысленно заявил, что по данным вопросам должен выступать начальник цеха» [Там же, д. 89, л. 3].

Региональная элита пыталась найти средства по нейтрализации влияния масс на процесс принятия политических решений, прежде всего, путем перекрытия важнейших каналов по демократизации властных институтов советского общества на местном уровне. Сведение элит-массового взаимодействия к внутриэлитному достигалось за счет опоры в процессе разработки, принятия, исполнения и контроля решений в основном на силы штатного аппарата. Общее состояние практической работы по развитию общественных начал в деятельности местных органов власти констатировалось региональным руководством следующим образом: «Работа с общественностью нередко стоит на заднем плане, как некая дань необходимости сделать что-то добавочное, даже обременительное» [10, д. 95, л. 300-301; 16, д. 23, л. 29].

Первоначально это выражалось в фактическом саботаже «на местах» спущенных сверху установок по «насаждению» общественных начал, что выражалось в малочисленности общественных структур. Путем организации показательной критики аппарата ряда партийных и советских комитетов региональное руководство пыталось решительно пресечь попытки сопротивления курсу. Так, в постановлении бюро Пермского ОК КПСС от 2 ноября 1962 г. отмечалось следующее: «Александровский ГК КПСС недооценивает (выделено мной – Ю. Б.) развитие общественных начал в партийной работе; круг внештатного актива, особенно из числа коммунистов-специалистов, занятых на производстве, крайне недостаточен. Постоянные комиссии при горкоме партии работают слабо, внештатные отделы и инструкторы необходимого направления в работе не получают; их роль и ответственность за порученное дело принижена, учеба с ними не организована» [10, д. 56, л. 90-91].

Однако при проверке реализации курса на развитие общественных начал весьма часто фиксировался другой недостаток – формальный подход к созданию внештатных структур. «Имеющиеся формы общественных начал созданы формально, горком не руководит ими по-настоящему, не дается внештатным работникам квалифицированного инструктажа, с решениями партийных и советских органов их не знакомят, на аппаратные совещания не приглашают», – отмечалось в одной справке, составленной инструкторами обкома для бюро Пермского ОК КПСС. Аналогичный недостаток отмечался и при характеристике работы советского аппарата: «Часто у нас Советы и общественные организации культуры создаются ради организаций, ради того, чтобы поставить галочку» [10, д. 60, л. 12, д. 89, л. 11-12, д. 95, л. 46, 170; 18, д. 60, л. 7, д. 144, л. 76].

Действительно, в институте общественных начал изначально было заложено труднопреодолимое внутреннее противоречие. Выполнение «общественных» обязанностей предусматривалось только в свободное от основной работы время. Однако этого временного ресурса для выполнения серьезной организаторской работы было явно недостаточно. Поэтому аргументы местных партийных и советских руководителей о том, что эффективная работа может вестись только штатными, оплачиваемыми сотрудниками аппарата, с которых можно было спросить за результат, были вполне логичными. Многочисленные просьбы руководителей местных органов власти в региональные структуры о выделении им дополнительных штатных единиц косвенно свидетельствовали о неприятии навязываемого «сверху» курса на развитие общественных начал.

Широкое распространение получила практика включения в состав общественных структур представителей других ветвей элиты, обладавших властными ресурсами и должностным влиянием (главным образом, из числа руководителей предприятий, организаций и ведомств). Именно эта категория работников оказывалась «перегруженной общественными поручениями». Хотя официальный курс требовал привлечь к выполнению общественных поручений каждого коммуниста, на практике местные партийные и советские функционеры предпочитали иметь дело с руководителями. «Заведующие внештатными отделами утверждены на пленумах горкомов и райкомов, – отмечалось в одной справке за 1961 г. о развитии общественных начал в Пермской областной парторганизации. – По занимаемой должности это, как правило, начальники отделов заводоуправлений, строительных трестов, главные специалисты колхозов, директора школ» [9, д. 94, л. 21, 257-259].

Усиление бюрократического контроля над деятельностью «общественных начал» в работе аппарата власти достигалось в начале 1960-х годов за счет процедуры избрания и организации деятельности внештатных структур. Прежде всего, рычагом контроля со стороны аппарата являлось административное влияние на кадровый (в том числе и руководящий) состав таких структур. Как правило, внештатные структуры возглавлялись членами актива или представителями низового звена штатного аппарата. Функциональные задачи, сферы компетенции, властные полномочия внештатных структур во многом определялись аппаратом органов власти. Деятельность структур на общественных началах подчас носила сугубо прикладной характер выполнения отдельных поручений.

Представители внештатных структур неоднократно отмечали чрезмерно узкую сферу их компетенции и исключительно большую роль аппарата в организации работы, не оставлявшей места для проявления собственной инициативы. Поэтому в начале 1960-х годов неоднократно с мест выдвигалось требование существенно расширить сферу властной компетенции внештатных структур. Высказывалось предложение в уставном порядке определить права и обязанности общественных структур при партийных, советских, профсоюзных органах, «имея в виду расширение их функций»: «Назрела необходимость решения ряда организационных вопросов, прежде всего – о составе комиссий, о порядке их формирования, о характере их работы, об их взаимоотношениях с аппаратом комитета. Именно потому, что эти вопросы недостаточно ясны, кое-где имеются попытки рассматривать комиссии как простой придаток партийного аппарата. Вряд ли это можно признать нормальным» [8, д. 97, л. 3-4; 10, д. 95, л. 46, 170, 204, д. 112, л. 61; 17, д. 159, л. 330; 30, с. 13-14]. Однако требования (тем более практика) расширения властных полномочий общественных начал по возможности жестко пресекались со стороны местного аппарата, усматривавшего в этом посягательство на свои функции.

Практика разрешения элит-массовых противоречий во внутрисистемный переходный период показала, что региональная элита стремится стабилизировать и укрепить свои статусные позиции как особой социально-политической группы в рамках модели «управляемой демократии». Во-первых, данная модель предусматривала существенное замедление темпов циркуляции элиты, минимизацию каналов по оказанию влияния внеэлитных слоев на ее кадровый состав. Во-вторых, в условиях «управляемой демократии» произошло встраивание общественной инициативы в структуру интересов элит, «канализация» выдвигаемых «снизу» радикальных требований при соблюдении видимости опоры на «мнение общественности». Проводимый местной номенклатурой с одобрения союзного Центра курс «кадровой стабильности» и сворачивания общественных начал в работе аппарата власти стал действенным инструментом для нейтрализации демократических ожиданий масс и установления бюрократического контроля над общественной инициативой.

После отставки Н. С. Хрущева в силу неизменности положений основных нормативных документов еще сохранялась установка на развитие «общественных начал» в работе аппарата власти. Однако политическая практика существенно противоречила формальным установкам. Применительно к изучаемому периоду еще советские исследователи констатировали значительное численное сокращение форм общественной активности в работе аппарата органов власти [3, с. 62; 23, с. 194-195].

Данная политическая практика оправдывалась необходимостью отказа от количественного подхода к развитию общественных начал. «Иными словами, формула “чем больше обществ, комиссий, советов, тем лучше” сейчас не подходит к оценке уровня общественной работы», – отмечал секретарь Краснокамского ГК КПСС Чистяков на одном из пленумов Пермского обкома партии [13, д. 9, л. 107]. На первый план вышла установка по их упорядоченному развитию, что выражалось в сокращении дублирующих функций аппарата внештатных структур. Показательной критике подвергались те партийные комитеты, которые «в погоне за количеством различных внештатных звеньев отгородились ими от первичных парторганизаций, переложили на их плечи непосредственные обязанности штатных работников» [7, с. 14].

Между тем установка на сохранение оправдывающих себя форм общественной активности стала предметом бюрократического торга между центральными, региональными и местными элитами. Директивные инициативы центральных органов на развитие определенных форм общественных начал [7, с. 14; 27, с. 39] вызывали несогласие со стороны представителей регионального и местного руководства, лучше знавших реальную ситуацию на местах и не желавших лишиться самостоятельности в выборе. Представители местных органов власти не хотели быть «простыми статистами» в процессе выборочного сворачивания общественных начал. Они требовали предоставления им права самостоятельно решать вопросы развития общественных начал. В адрес высших эшелонов власти высказывались предложения не настаивать на сохранении тех внештатных структур, которые «на местах» оказались нежизнеспособными.

Практика сворачивания форм общественной активности в работе аппарата власти свидетельствовала о значимой роли местной элиты. При выборочном сворачивании определенных форм общественных начал мнение представителей местного аппарата обязательно учитывалось. В начале 1968 г. Пермский ОК КПСС рассылает в нижестоящие партийные комитеты запросы с оценкой развития общественных начал в партийной работе. Особое внимание в данных запросах обращалось на необходимость ответа на следующие вопросы: «Сколько всего членов отделов, комиссий? Какое отношение к ним? Что не нужно в партийной работе?» [12, д. 71, л. 59; 14, д. 57, л. 10, 49].

На протяжении второй половины 1960-х годов целые направления политико-административной работы постепенно переходят под контроль аппарата. Расширение сфер компетенции аппарата было связано, прежде всего, с кампанией по созданию штатных отраслевых отделов, которые заменили собой аналогичные по функциям структуры на общественных началах. При реорганизации системы органов политической администрации в конце 1964 – начале 1965 г. в структуре аппарата первоначально были сохранены внештатные отраслевые отделы. Однако под давлением местного руководства, которое доказывало неэффективность внештатных структур, на протяжении второй половины 1960-х годов они постепенно стали уступать место штатным отделам. Примечательно, что попытки сохранить внештатные отраслевые отделы не находили понимания у представителей партийного аппарата местного звена. «Несколько лет назад был создан внештатный идеологический отдел в количестве 16 человек, – писал в Пермский ОК КПСС секретарь Гремячинского ГК КПСС И. Брижан. – Считаю, что такой отдел не нужен, это излишнее наслоение» [14, д. 57, л. 38, 48а].

В новых политических условиях отчетливо прослеживается и другая тенденция – увеличение численности штатного аппарата. Представители региональной элиты начинают публично критиковать политический курс, направленный на сокращение численности аппарата и развитие общественных начал. Так, на XIII Пермской областной партийной конференции, проходившей 24-25 февраля 1966 г., первый секретарь Пермского ГК КПСС С. А. Мелешков в своем выступлении отметил взаимосвязь между курсом Н. С. Хрущева по «насаждению» общественных начал в партийной работе и снижением эффективности в деятельности партийного аппарата: «На прошедших конференциях нас правильно критиковали за недостаточно конкретное руководство партийными организациями, и вместе с тем указывалось, что за последние годы штаты партийных работников часто необоснованно сокращаются, а, как известно, за счет общественных начал далеко не все можно сделать» [12, д. 3, л. 91-92, д. 71, л. 26]. Для представителей местной партийной номенклатуры опора на освобожденных работников представлялась наилучшим вариантом укрепления властной вертикали. Тенденция к увеличению численности и разветвлению бюрократического аппарата характерна не только для органов политической администрации, но и других властных институтов советского общества.

Штатные отделы местных и региональных органов власти стали необходимым каркасом, в который органично встраивались сохранившиеся формы общественных начал. В изменившихся политических условиях

среди уцелевших форм все большее значение приобретают постоянные комиссии, состоявшие из членов актива [21, с. 40-41]. Установка на развитие именно данных форм общественного участия была одобрена высшим партийно-государственным руководством страны [5, с. 77].

В некоторых политических и административных органах власти многообразие форм общественных начал, выполнявших ранее функции штатного аппарата, к концу переходного периода было сведено исключительно к деятельности таких комиссий, включавших членов актива, работавших под председательством ответственных работников аппарата. «Считаем нецелесообразным дальнейшее расширение состава внештатных органов при горкоме, т.к. горком за последнее время стал больше привлекать к партийной работе в организациях членов и кандидатов в члены горкома, а отделы горкома стали больше поднимать вопросов работы партийных организаций по всем направлениям», – высказывал распространенное мнение аппарата секретарь Чусовского ГК КПСС Д. Пузанов. Развитие общественных начал он понимал исключительно как «оживление работы существующих постоянных комиссий», в чем и усматривал задачу горкома партии [14, д. 57, л. 2].

В условиях стабилизации кадрового состава выборных органов это неизбежно приводило к существенному ограничению доступа во властные структуры представителей масс с ожиданиями продолжения политических реформ. Одновременно констатировалось усиление бюрократического контроля аппарата за деятельностью постоянных комиссий, что позволяло подвергать фильтрации всевозможные инициативы со стороны даже «проверенных» членов этих внештатных структур.

Формально сохранившиеся формы общественных начал выполняли отчетливо выраженную представительскую функцию, выгодно показывая тем самым культивировавшееся идеологической доктриной «преимущество социалистической системы» и «единение власти и народа». Однако на практике общественные структуры фактически были отстранены от реальных рычагов влияния на выработку элитой политического курса. Они уже полностью являлись составной частью аппарата, нисколько не претендуя на самостоятельность и не посягая на его полномочия, а в сложившемся «разделении труда» нередко выполняли текущую и «черновую» работу.

Сфера деятельности общественных начал в вопросах планирования работы, определения сфер компетенции, делегирования властных полномочий была жестко ограничена со стороны аппарата власти, не допускавшего покушения на свои функции [20, с. 47; 27, с. 38]. О сложившейся к концу 1960-х гг. практике взаимоотношений внештатных партийных комиссий и аппарата свидетельствует отчет председателя внештатной комиссии при одном из райкомов КПСС: «Парторганизациям парткомиссия помощи не оказывала, других поручений райкома парткомиссия не выполняла. Члены комиссии собственной инициативы не проявляют, и без вызова они не бывают в орготделе, тем более в парторганизациях» [15, д. 10, л. 102].

Весьма негативно оценивалась и практика подмены общественными структурами властных функций аппарата (в частности, отдача работникам аппарата директивных указаний, заслушивание их отчетов о проделанной работе) путем самовольного расширения своих полномочий [20, с. 47].

Контроль аппарата власти над общественной инициативой достигался за счет широкомасштабного административного влияния на кадровый состав внештатных структур. К концу изучаемого переходного периода значительно укрепилась политическая практика, согласно которой их кадровый состав фактически утверждался представителями политико-административной элиты. В случае необходимости руководящие органы оставляли за собой право пересмотреть свое решение [11, д. 108, л. 37, 68, 75].

Значительную эволюцию претерпел и руководящий состав внештатных органов. Как правило, многие внештатные структуры возглавлялись уже представителями аппарата власти, отвечавшими по своим должностным обязанностям за данную сферу деятельности. Принципиальным новшеством изучаемого периода являлась распространенная практика включения отдельных категорий внештатных работников в состав номенклатуры, реже – в штат партийного комитета, что значительно повышало статус данных работников.

Безусловно, все это свидетельствовало о фактическом встраивании института общественных начал в структуру аппарата, который полностью контролировал легальные проявления общественной инициативы.

Список литературы

1. **Внеочередной XXI съезд КПСС (27 января – 5 февраля 1959 г.):** стенографический отчет. М.: Госполитиздат, 1959. Т. I. 592 с.
2. **Демичев П.** Развивать общественные начала в партийной работе // *Партийная жизнь*. 1961. № 15-16. С. 104-112.
3. **Дубровский В. П.** Руководство Пермской областной партийной организации деятельностью профсоюзов по трудовому воспитанию и повышению культурного уровня рабочего класса в 1966-1970 гг.: дисс. ... канд. истор. наук. Пермь, 1974. 221 с.
4. **Материалы XXII съезда КПСС.** М.: Госполитиздат, 1961. 464 с.
5. **Материалы XXIII съезда КПСС.** М.: Политиздат, 1966. 304 с.
6. **Мохов В. П.** Региональная политическая элита России: 1945-1991 гг. Пермь: Пермское книжное издательство, 2003. 238 с.
7. **Областные и краевые партийные конференции РФ** // *Партийная жизнь*. 1966. № 6. С. 8-17.
8. **Пермский государственный архив новейшей истории** (ПермГАНИ). Ф. 105. Оп. 27.
9. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 28.
10. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 29.
11. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 283.
12. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 286.
13. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 287.
14. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 290.
15. **ПермГАНИ.** Ф. 105. Оп. 308.

16. ПермГАНИ. Ф. 7200. Оп. 1.
17. ПермГАНИ. Ф. 7214. Оп. 1.
18. ПермГАНИ. Ф. 7215. Оп. 1.
19. ПермГАНИ. Ф. 7220. Оп. 1.
20. Петров Л. Партийный актив: его формирование и воспитание // Коммунист. 1966. № 16. С. 41-49.
21. Петровичев Н. Возрастание роли партии и массовые организации трудящихся // Коммунист. 1968. № 12. С. 31-45.
22. Пигалев Л. Совершенствовать работу местных партийных органов // Партийная жизнь. 1961. № 24. С. 8-15.
23. Попов В. Г. Деятельность Пермской областной партийной организации по развитию общественно-политической и трудовой активности трудящихся: 1966-1970 гг.: дисс. ... канд. истор. наук. Пермь, 1973. 232 с.
24. Президиум ЦК КПСС: 1954-1964 гг.: черновые протокольные записи заседаний; стенограммы; постановления / главный ред. А. А. Фурсенко. М.: РОССПЭН, 2003. Т. 1. 1344 с.
25. Развивать общественные начала в партийной работе // Правда. 1962. 9 января.
26. Ромашкин П. Социалистическое государство и коммунистическое самоуправление // Партийная жизнь. 1961. № 9. С. 9-16.
27. Толстов В. Штатные и внештатные // Партийная жизнь. 1965. № 22. С. 38-41.
28. Устав КПСС // Партийная жизнь. 1961. № 22. С. 3-17.
29. Устав КПСС: утвержден XXII съездом, частичные изменения внесены XXIII и XXIV съездами. М.: Издательство политической литературы, 1972. 128 с.
30. Шитарев Г. О новых формах партийной работы // Партийная жизнь. 1961. № 11. С. 9-16.
31. Эндрейн Ч. Ф. Сравнительный анализ политических систем: эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / пер. с англ. М.: Весь мир, 2000. 319 с.
32. Ястребова Л. И. Генезис и эволюция способов участия общественных организаций в охране общественного порядка // Закон и право. 2010. № 9. С. 38-45.

VOLUNTARY BASIS INSTITUTION IN ELITE-MASS RELATIONS EVOLUTION WITHIN THE USSR IN THE 1960S

Yurii Gennad'evich Belonogov, Ph. D. in Political Sciences
Department of State Administration and History
Perm' National Research Polytechnic University
ugb@dom.raid.ru, ugb78@mail.ru

The author reveals one of the little-known aspects of the political reform undertaken at the turn of the 1950-1960s on Khrushchev's initiative and aimed at reducing the influence of the party-state bureaucratic establishment, considers voluntary basis institution in party and soviet work from the perspective of masses influence on the process of political decisions making by local elite, and basing on archival sources and by the example of the local political administration in Perm' region of that time deduces the evolution of voluntary basis forms, the mechanism of the establishment of bureaucratic control over public activity manifestations.

Key words and phrases: voluntary basis; public activity; elite-mass relations; local party bureaucratic establishment; political administration bodies; intra-system transition period.

УДК 94(47).084.3

Исторические науки и археология

В статье осуществлен аналитический обзор советской научной литературы по истории енисейского и иркутского казачества периода революций 1917 года и гражданской войны в России. Дана оценка разных подходов и точек зрения в научных работах постсоветского времени, определена их историографическая значимость. Сделан вывод о недостаточной изученности истории енисейского и иркутского казачества либо ее отдельных аспектов в указанный период.

Ключевые слова и фразы: енисейское казачество; иркутское казачество; историография; революции 1917 г.; гражданская война.

Алексей Евгеньевич Богуцкий, к.и.н.
Кафедра истории России
Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова
al_boguz@mail.ru

ЕНИСЕЙСКОЕ И ИРКУТСКОЕ КАЗАЧЕСТВО В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИЙ 1917 Г. И ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИОГРАФИИ[©]

Интерес исследователей к той или иной проблеме в российской истории прямо или косвенно зависит от политической ситуации в стране. Смена общественного строя, отмена политико-идеологической цензуры