

<https://doi.org/10.30853/manuscript.2019.11.9>

Пономарева Мария Александровна

КПСС И ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СССР В 1960-1980-Е ГОДЫ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ И КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

Статья посвящена выявлению роли КПСС в преобразованиях управления в СССР в 1960-1980-е годы на примере Ростовской области, Ставропольского края, Краснодарского края. В работе приводятся примеры взаимосвязи между мерами по реорганизации КПСС и изменениями в принципах управления страной на местах, прослеживаются основные этапы данного процесса. Автор делает вывод об отличительной черте местных парторганизаций: вплоть до начала 1990-х годов руководство сохраняло доверие местных жителей и, как следствие, продолжало контролировать и обеспечивать реализацию на местах решений, принимаемых центральным руководством.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/9/2019/11/9.html

Источник

Манускрипт

Тамбов: Грамота, 2019. Том 12. Выпуск 11. С. 51-54. ISSN 2618-9690.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/9.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/9/2019/11/

© 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: hist@gramota.net

УДК 94(47).084.9

Дата поступления рукописи: 16.09.2019

<https://doi.org/10.30853/manuscript.2019.11.9>

Статья посвящена выявлению роли КПСС в преобразованиях управления в СССР в 1960-1980-е годы на примере Ростовской области, Ставропольского края, Краснодарского края. В работе приводятся примеры взаимосвязи между мерами по реорганизации КПСС и изменениями в принципах управления страной на местах, прослеживаются основные этапы данного процесса. Автор делает вывод об отличительной черте местных парторганизаций: вплоть до начала 1990-х годов руководство сохраняло доверие местных жителей и, как следствие, продолжало контролировать и обеспечивать реализацию на местах решений, принимаемых центральным руководством.

Ключевые слова и фразы: КПСС; СССР; позднесоветский период; юг России; власть и общество; контроль; влияние; партийная реформа.

Пономарева Мария Александровна, к.и.н., доцент
Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону
ropomariya@sfedu.ru

КПСС И ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СССР В 1960-1980-Е ГОДЫ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ И КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

Как вспоминал В. Е. Семичастный, «несмотря на все существовавшие тогда в Советском Союзе проблемы, Леонид Брежнев принимал совершенно иную страну, чем та, что досталась его предшественнику Хрущеву. Брежнев возглавил консолидированное государство, находящееся на подъеме. Он чувствовал себя намного свободней: значительно был сужен круг нерешенных проблем» [22, с. 114]. Этот вывод справедлив и для описания реорганизации партийного и государственного управления на юге России. Действительно, политическое развитие в 1960-1970-е годы основывалось на уже изменившемся фундаменте: хрущевская «оттепель» сформировала, а затем погасила общественные ожидания перемен, оставив, однако, осознание их вероятности. Управление в старом ключе стало невозможным. В этих условиях, хоть и не ставился вопрос о закономерности однопартийной системы и сращивания партии и государственных органов в стране, но существование и КПСС, и принципов управления в старом варианте стало невозможным. Появилась необходимость в реорганизации и того, и другого, причем в неразрывном единстве.

Изучение роли КПСС в системе управления определено важностью проблем истории реформ управления в России, с одной стороны, и общественного развития – с другой. При этом **актуальным** становится подход о рассмотрении двух взаимно дополняющих друг друга участников исторического процесса: «власти» и «общества» в СССР как единого механизма, формы взаимоотношений которых определили будущее страны. В историографии устоялось представление, согласно которому в рассматриваемый период партийные органы отличались значительным своеобразием административного механизма [7, с. 98], характерной особенностью являлось сращивание партийного и государственного управления [3]. Появление новой истории КПСС, написанной с точки зрения новых методологических подходов и ранее неизвестных фактов [1], стало основой для изучения ее роли во взаимоотношениях между властью и обществом, в том числе в регионах, в которых особенности социально-экономического и культурного развития влияли на формы и методы реализации решений, принимаемых в центральных партийных и государственных органах, что предопределило **научную новизну** заявленного исследования. Русскоязычные регионы юга России – историческая модель, наглядно подтверждающая данный вывод. В связи с этим вызывает особый интерес процесс изменений в КПСС и влияние этих изменений на развитие взаимоотношений между властью и обществом в Ростовской области, Ставропольском и Краснодарском краях. Показать взаимозависимость между мерами, предпринимаемыми руководством страны по сохранению влияния и роли КПСС в политической жизни страны и реформ в области управления, – **цель** данной работы. Достичь заявленной цели планируется посредством анализа власть-общественных отношений в 1960-1980-е годы, выявления их особенностей на юге России и определения «важных точек» реформирования.

Важнейшую роль в изучении данного вопроса играют документы, отложившиеся как в центральных архивах (Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ), Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)), так и в местных (Центр документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИРО), Государственный архив Ставропольского края (ГАСК), Государственный архив Краснодарского края (ГАКК) и другие). Многие важные источники для изучения данного периода опубликованы в сборниках документов [18]. Кроме того, анализ центральной и местной периодической печати, а также речи и воспоминания политических деятелей позволяют точнее выявить важнейшие тенденции и противоречия между представлениями центрального руководства и результатами реализации реформ на местах.

В целом, влияние КПСС на местные политические и социально-экономические процессы в течение всего периода было неоднозначным. Если в 1961-1976 годах оно заключалось в обеспечении тотального идеологического контроля как в политической, так и в социально-экономической и культурной сферах общества, то с 1977 по 1984 годы оно преимущественно обеспечивало реализацию на местах экономических реформ.

С 1985 года речь шла уже скорее о привлечении к участию в государственном управлении рядовых граждан посредством первичных партийных организаций, местных советских органов.

Влияние КПСС на развитие взаимоотношений между органами государственной власти и обществом заключалось, прежде всего, в пропаганде «злободневных проблем» общественно-политической жизни, сформулированных союзным партийным руководством и озвученных на партийных съездах и конференциях. Кроме того, оставалась неизменной функция местных партийных органов по постоянному контролю над идейным содержанием публикуемого, например, на страницах периодических изданий [16].

На XXII Съезде КПСС в октябре 1961 года был принят новый устав КПСС, в котором было заявлено о необходимости постоянного обновления руководящих партийных кадров [26]. Действительно, в течение первой половины 1960-х годов данный пункт партийного устава активно применялся на практике. При этом ротации кадров, особенно на местах, определялись причинами, которые описывались единообразными формулировками и сводились к примеру, почерпнутому из газеты «Ставропольская правда» за 4 марта 1964 года: «... в связи с неудачным подбором кадров» [8]. Кроме того, повышенные обязанности были возложены на первичные партийные организации, в первую очередь, в рамках патриотического и нравственного воспитания. Они должны были контролировать деятельность общественных просветительских организаций, посредством работы которых должно было осуществляться искомое воспитание. Однако на юге России реализация реформы шла медленно и неоднозначно. Местные руководители ограничивались преимущественно постановлениями и отписками в центральные органы власти: «... районное отделение Общества по распространению политических и научных знаний и учреждения культуры района не принимало активного участия в подготовке к выборам в Верховный Совет СССР и пропаганде материалов XXII съезда партии» [28, д. 2698, л. 6].

В ноябре 1962 года было принято решение о разделении партийного и советского аппаратов по отраслевому принципу – на промышленный и сельскохозяйственный, что повлекло за собой существенные изменения во взаимодействии различных уровней управления. Причины, обстоятельства и условия проводимой реформы довольно подробно описаны авторами сборника документов «Региональная политика Н. С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953-1964 гг.» [18, с. 14-17]. Современные исследователи высказывают мнение, что при помощи данной реформы было реализовано стремление ослабить влияние органов власти на местах [15, с. 238-240; 29, с. 123]. Действительно, местные руководители восприняли изменения настороженно, систематически обращались к центральному руководству с требованием при проведении реформы учитывать особенности развития конкретных регионов, в частности, традиционно высокий авторитет местных руководителей. Данную тенденцию подтверждает и отчет Ростовского областного комитета КПСС в отдел партийных органов РСФСР, в котором утверждалось, что «незаслуженно были подвергнуты критике партийные и хозяйственные руководители колхозов и совхозов за крупные недостатки в организаторской работе по выполнению планов по производству и продаже государству продуктов животноводства» [4, д. 174, л. 315].

Следующим этапом партийной реформы стало повышение роли партийных комиссий в хозяйственной и политической жизни на местах, поскольку они теперь имели право рассматривать персональные дела и решать вопросы о приеме в партию. 11 января 1962 года вышло соответствующее постановление Президиума ЦК КПСС [28, д. 2698, л. 6, 29]. Одновременно с этим начинается процесс ужесточения ответственности местных партийных органов за результаты их деятельности. Возрастают требования к персональному составу, в том числе особое внимание уделяется наличию образования. Например, согласно отчету о работе Ростовского обкома КПСС, в 1966 году среди секретарей партийных организаций Ростовской области с высшим и средним образованием было 77% [13]. В связи с этим активизируется деятельность партийных школ, членов парторганизаций направляют на обучение в вузы и, наоборот, привлекают в руководство местных парторганизаций членов КПСС с высшим образованием.

Как мы видим, руководство краевыми и областными партийными организациями довольно уверенно рапортовали о невозможности выполнения тех или иных требований центрального руководства, в том числе в рамках преобразований в управлении сельским хозяйством и промышленностью. Влияние Ростовского обкома и Ставропольского и Краснодарского крайкомов было достаточно велико. Характерен следующий пример. В процессе подготовки отставки Н. С. Хрущева представители центрального руководства считали крайне важным выяснить наличие поддержки последнего со стороны партийных и государственных органов юга России. Об этом, в частности, упоминается в воспоминаниях Н. С. Хрущева. В них имеется запись о беседе А. И. Галунова (бывшего начальника охраны Н. Г. Игнатова, в рассматриваемый период – председателя Президиума Верховного Совета РСФСР и одновременно – заместителя председателя Президиума Верховного Совета СССР) с А. М. Микояном (министром торговли СССР) [27, с. 83-129]. Согласно данному разговору, 30 августа 1964 года в г. Краснодаре состоялись встречи между А. И. Микояном, Н. Г. Игнатовым и другими представителями руководства страны с первым секретарем Чечено-Ингушского обкома КПСС Федором Егоровичем Титовым и первым секретарем Краснодарского крайкома КПСС Георгием Ивановичем Воробьевым, по итогам которых было сделано вывод о том, что последние поддерживают решение об отставке Н. С. Хрущева [Там же]. Реформа, задуманная Н. С. Хрущевым для контроля над местными партийными и государственными руководителями, прежде всего, была повернута и против него конкретно [2; 11; 24]. В 1964 году, уже после смещения Н. С. Хрущева с поста Первого Секретаря ЦК КПСС, сельские и партийные организации вновь были объединены [18, с. 553]. К середине 1970-х годов только в Ставропольском крае действовало 12 горкомов и 36 райкомов КПСС, их работу направляли крайком и обком КПСС [14, с. 470].

Большое значение в 1970-е годы по-прежнему придается работе по обучению и воспитанию партийных кадров на местах. Так, в том же Ставропольском крае ежегодно переподготовку на курсах и факультетах

повышения квалификации при вузах проходили более 2000 руководящих партийных работников, при горкомах и райкомах работали школы партийно-хозяйственного актива [Там же, с. 471]. Оформилось фактическое объединение партийно-государственной власти как итог проводимых преобразований. Первым лицом в регионе становился первый секретарь обкома (крайкома, окружкома) КПСС, который избирался на региональной партийной конференции. Однако предотвратить развитие подспудных процессов усиления власти отдельных представителей местных органов не удалось, несмотря на постоянную ротацию первых секретарей обкомов (райкомов) и иных первых лиц.

Основным направлением развития КПСС становится «убедительное разоблачение реакционной сущности буржуазной идеологии», которое должно быть по-прежнему основано на «ленинских принципах», Программе партии, решениях съезда КПСС (на тот момент – XXIV, XXV Съездов КПСС), соответствующих постановлений и других официальных документах коммунистической партии [10, с. 519].

Особую роль в корректировке направления взаимоотношений должен был сыграть обмен партийных документов в соответствии с решениями XXIV Съезда КПСС 1971 года и пленума КПСС, прошедшего в мае 1972 года [30]. Одной из целей данной меры была ревизия существующих местных партийных органов и возможное сокращение их численности при одновременном повышении качества работы. Однако эффективность данной меры фактически была невысокой.

Следующий этап реформы КПСС пришелся на период перестройки. В первой половине 1980-х годов идея о руководящей роли КПСС во всех сферах жизни страны сохранялась [12, с. 143], однако уже в новогоднем обращении к советскому народу в полночь на 1988 год М. С. Горбачев сказал: «В партии идут глубокие перемены, несмотря на все сложности этого процесса» [9, с. 126]. При этом «цементирующей силой, душой социалистического союза народов... призваны быть партийные организации, коммунисты всех национальностей» [19, с. 122].

В свою очередь, реформаторы воспринимали большинство партийно-государственного аппарата как консерваторов, которые своей косностью ведут Советский Союз к гибели: «...реформаторское крыло в руководстве КПСС подвергается публичным атакам справа... перестройка – в опасности!» [19, с. 268]. Декларация учредительного съезда коммунистической партии РСФСР провозглашала создание КП РСФСР в составе единой и обновляющейся КПСС на основе единых программных и уставных документов [6; 19].

Процессы самоопределения коммунистической партии вовлекали в обсуждение представителей местной общественности. В адрес центральных органов власти только в 1989-1990-е годы поступило несколько тысяч писем и телеграмм. Корреспонденция была подписана в том числе и руководителями, председателями советов трудовых коллективов, секретарями партийных организаций предприятий, колхозов, совхозов, агрофирм и учебных заведений [5, д. 54, л. 33, д. 87, л. 4]. Начался массовый выход рядовых граждан из КПСС. Как свидетельствует письмо в ЦК КПСС от А. М. Сорокина из г. Хадыженска Краснодарского края, «участились случаи сдачи партийных билетов коммунистами-пенсионерами. Чаще всего это результат нерешенных тех или иных социальных вопросов» [17, с. 51]. Анализ происходивших процессов привел союзное государственное руководство к пониманию необходимости усиления контроля над местным руководством, в том числе путем обмена партийных документов и разделения функций партийных и государственных органов. В итоге длительное партийное реформирование, целью которого было сохранение руководящей роли партии в советской политической системе, парадоксальным образом привело сначала к параличу, а затем к девальвации и окончательной утрате влияния КПСС.

Тем не менее, несмотря на изменения, происходившие в содержании государственной партийной идеологии в течение 1960-1980-х годов, по-прежнему неизменным оставался основной принцип взаимоотношений между властью и обществом, который состоял в следующем: местные партийные и государственные органы в течение всего рассматриваемого периода транслировали решения, принимаемые в центральных органах власти, и обеспечивали контроль над их воплощением в каждой конкретной сфере политического или социально-экономического развития.

Реализация предприняемой союзным руководством партийной и управленческой реформы на юге России отличалась непоследовательностью, сложностью, а порой и противоречивостью. С одной стороны, неизменной сохранялась иерархия взаимоотношений, что, например, выражалось в обязательной отправке вторых экземпляров заседаний партийных органов в Москву. С другой стороны, местные партийные, государственные и хозяйственные руководители фактически обладали самостоятельностью в реализации директив, спускаемых «сверху».

В целом, однако, в 1960-1980-х годах выбор направления развития той или иной территории юга России являлся прерогативой союзных (республиканских) органов управления, а местные партийные и государственные органы имели функции его транслирования в конкретных условиях.

Важной тенденцией рассматриваемого периода стал постоянно усугубляющийся разрыв между ожиданиями от реализации идеологического посыла со стороны союзного (республиканского) руководства и фактической ситуацией на юге России. Постепенно усиливалась замкнутость местных партийных и государственных органов на проблемах конкретного экономического развития, разрыв между теоретической работой партийных и государственных руководителей и практическим ее воплощением, при сохранении внешних форм соподчинения. В итоге, степень, направление, методы и в ряде случаев интерпретация коммунистической партийной идеологии определялись органами власти на местах и развивались в тех смысловых рамках, которые ими же и определялись. Соответственно, реакция партийного и государственного руководства на указания центральных органов власти была достаточно умеренной. На местах значительно больший акцент делался на практической реализации «материально-технической базы коммунизма» в соответствии со сложившимися политическими и социально-экономическими условиями.

Список источников

1. Безбородов А. Б., Борисов Н. А., Донцев С. П., Голотик С. И., Елисеева Н. В., Красовицкая Т. Ю., Ланской Г. Н., Молчанов Л. А., Соловьев К. А., Тараторкин Ф. Г., Шубин А. В. История Коммунистической партии Советского Союза / отв. ред. А. Б. Безбородов; науч. ред. Н. В. Елисеева; Российский государственный гуманитарный университет; Историко-архивный институт. М.: РОССПЭН, 2014. 670 с.
2. В Президиуме ВС СССР // Известия. 1964. 16 октября.
3. Восленский М. Номенклатура. М.: Захаров, 2005. 640 с.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 556. Оп. 14.
5. ГАРФ. Ф. А-664. Оп. 1.
6. Декларация учредительного съезда Коммунистической партии РСФСР // Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.): сборник документов: в 2-х т. М.: Волтерс Клувер, 2009. Т. 1. С. 187-188.
7. Мохов В. П. Номенклатура как политический институт в истории советского общества второй половины XX века // Управленческое консультирование. 2005. № 1. С. 94-111.
8. Неудачный подбор кадров // Ставропольская правда. 1964. 4 марта.
9. Новогоднее обращение к советскому народу Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР М. С. Горбачева. 1988 // Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.): сборник документов: в 2-х т. М.: Волтерс Клувер, 2009. Т. 1. С. 124-127.
10. О газете «Советская культура»: Постановление ЦК КПСС. 28 августа 1972 года // Об идеологической работе КПСС: сборник документов. Изд-е 2-е, доп. М.: Политиздат, 1983. С. 518-519.
11. Об освобождении тов. Хрущева Н. С. от обязанностей Председателя Совета Министров СССР: Указ президиума ВС СССР // Известия. 1964. 16 октября.
12. Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма: Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета министров СССР. 17 июля 1987. № 820 // Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.): сборник документов: в 2-х т. М.: Волтерс Клувер, 2009. Т. 1. С. 132-143.
13. Отчет о работе Ростовского обкома КПСС // Молот. 1973. 4 ноября.
14. Очерки истории Ставропольского края: в 2-х т. / отв. ред. А. А. Коробейников. Ставрополь: Кн. изд-во, 1986. Т. 2. 607 с.
15. Пихоя Р. Г. Советский Союз: история власти. 1945-1991. М.: Изд-во РАГС, 1998. 734 с.
16. Пономарева М. А. Идеологический и партийный контроль в системе отношений центр – регион в 50-е – начале 60-х годов (на примере Ростовской области) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 2 (8). Ч. 2. С. 152-161.
17. Предложения к новому Уставу КПСС. О перестройке первичных организаций // Известия ЦК КПСС. 1990. № 2 (301). Февраль.
18. Региональная политика Н. С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953-1964 гг. / сост. О. В. Хлевнюк, М. Ю. Прокуменщиков, В. В. Васильев, Й. Горлицкий, Т. Ю. Жукова, В. В. Кондрашин, Л. П. Кошелева, Р. А. Подкур, Е. В. Шевелева. М.: РОССПЭН, 2009. 774 с.
19. Резолюция Всесоюзного митинга в Лужниках от 21 мая 1989 года // Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.): в 2-х т. М.: Волтерс Клувер, 2009. Т. 1. С. 267-268.
20. Резолюция XIX Всесоюзной конференции КПСС от 1 июля 1988. О межнациональных отношениях // Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.): в 2-х т. / под общ. ред. С. М. Шахрая; сост. С. Н. Станских; Фонд современной истории. Изд-е 2-е, испр. и доп. М.: Кучково поле, 2016. Т. 1. Нормативные акты. Официальные сообщения. С. 118-123.
21. Россия сегодня. Политический портрет в документах, 1985-1991 / сост. Б. И. Коваль и др. М.: Международные отношения, 1991. 510 с.
22. Семичастный В. Е. Лубянка и Кремль. Как мы снимали Хрущева. М.: Алгоритм, 2016. 496 с.
23. Совнархоз принял неверное решение // Ставропольская правда. 1964. 30 июля.
24. Сообщение о пленуме ЦК КПСС // Известия. 1964. 16 октября.
25. Тезисы Центрального Комитета КПСС к XIX Всесоюзной партийной конференции: одобрены Пленумом ЦК КПСС 23 мая 1988 г. М.: Политиздат, 1988. 31 с.
26. Устав КПСС // XXII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 17-31 октября 1961 года: стенографический отчет: в 3-х т. М.: Госполитиздат, 1962. Т. 3. С. 337-356.
27. Хрущев С. Н. Никита Хрущев. Пенсионер союзного значения. М.: Время, 1991. 312 с.
28. Центр документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИРО). Ф. 9. Оп. 1.
29. Шестаков В. А. Социально-экономическая политика советского государства в 50-е – середине 60-х годов. М.: Наука, 2006. 293 с.
30. XXIV Съезд КПСС: стенографический отчет. М.: Политиздат, 1971. 599 с.

**THE CPSU AND CHANGES IN THE USSR ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE 1960-1980S
(BY THE EXAMPLE OF ROSTOV REGION, STAVROPOL KRAI AND KRASNODAR KRAI)**

Ponomareva Mariya Aleksandrovna, Ph. D. in History, Associate Professor
Southern Federal University, Rostov-on-Don
ponomariya@sfnu.ru

By the example of Rostov region, Stavropol krai and Krasnodar krai, the article identifies the CPSU's role in changes in the USSR administrative system in the 1960-1980s. The paper shows interrelation between the measures to re-organize the CPSU and changes in the local government, traces the basic stages of this process. The conclusion is made that till the early 1990s, local party leaders maintained local residents' confidence and continued to implement the central bodies' decisions at the local level.

Key words and phrases: The CPSU; The USSR; late Soviet period; south of Russia; power and society; control; influence; party reform.