

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5158526>

УДК 342

### **Упоров И.В., Тицкий И.А.**

*Упоров Иван Владимирович*, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

*Тицкий Игорь Александрович*, соискатель 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

## **Проблема взаимоотношений партийных организаций КПСС и Советов народных депутатов и попытки ее решения накануне распада СССР**

**Аннотация.** В статье в историческом аспекте рассматривается вопрос в завершающий период «застоя» и «перестройки». Анализируются нормы Конституции СССР, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что к началу 1980-х гг. в советском государстве все отчетливее стали проявляться застойные явления, связанные, прежде всего с ухудшением экономических показателей. В контексте ответственности за положение дел в стране стал дискутироваться вопрос взаимоотношений партийных организаций КПСС и Советов всех уровней. КПСС была руководящей, но практическое управление осуществляли Советы (исполкомы). По этому поводу велись активные дискуссии, предлагались разные варианты решения данной проблемы. Автором делаются соответствующие обобщения.

**Ключевые слова:** КПСС, Советы народных депутатов, полномочия, ответственность, общество, государство, закон, дискуссия.

### **Uporov I.V., Titskiy I.A.**

*Uporov Ivan Vladimirovich*, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 350005, Krasnodar, st. Yaroslavskaya, 128. E-mail: uporov@list.ru.

*Titskiy Igor Aleksandrovich*, applicant 350005, Krasnodar, st. Yaro-Slavskaya, 128. E-mail: uporov@list.ru.

## **The problem of relations between the party organizations of the CPSU and the Soviets of People's Deputies and attempts to solve it on the eve of the collapse of the USSR**

**Abstract.** The article in the historical aspect examines the issue in the final period of "stagnation" and "perestroika". The norms of the Constitution of the USSR, scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted that by the beginning of the 1980s. in the Soviet state, stagnant drying began to appear more and more clearly, associated primarily with the deterioration of economic indicators. In the context of responsibility for the state of affairs in the country, the question of the relationship between the party organizations of the CPSU and the Soviets of all levels began to be discussed. The CPSU was leading, but the practical management was carried out by the Soviets (executive committees). On this occasion, an active disc was kept, various options for solving this problem were proposed. The author makes appropriate generalizations.

**Key words:** CPSU, Councils of People's Deputies, powers, responsibility, society, state, law, discussion.

К 1980-м гг. система государственно-го устройства, закреплённая в ст. 6 Конституции СССР 1977 г. [4], вступила в фазу кризиса, утратив резервы саморазвития, поскольку дальнейшее существование двух властных структур – партийной и советской уже не давало ожидаемых результатов. Законодательная формула – «КПСС – ядро политической системы» легализовала сложившуюся систему государственного управления посредством партийно-государственной номенклатурной вертикали. Это означало, что основополагающее положение гл. 1 Конституции СССР 1977 г., закреплявшее, что власть в стране осуществляется через Советы народных депутатов, было лишь декларацией. Обособленность системы государственного управления усиливала закономерное снижение уровня профессиональных качеств управленческих кадров при росте их корпоративных бюрократических интересов.

По этому поводу М.Н. Матвеев отмечает следующее: «анализируя ситуацию, следует признать, что логика размежевания партийной и советской власти была далеко не так прямолинейна, как это могло показаться на первый взгляд. Учитывая то, что именно партия начала сверху в лице ее генерального секретаря перестройку в стране, где десятилетия существовала государственная власть КПСС и жили десятки миллионов коммунистов, определенный период сохранения контроля за ситуацией со стороны партийных органов был логичен. Однако при этом и историческая ответственность за последствия грандиозного социально-политического эксперимента в полной мере ложилась на КПСС и ее лидера М.Горбачева» [5, с. 28]. А.Ф. Хутин подчеркивает, что проблема разграничения функций партии и Советов существовала с самого начала, «партийные комитеты и их аппарат не управляют и не могут непосредственно управлять государственными делами. Да от них этого и не требуется, поскольку для указанных целей имеется специальный аппарат» [10, с. 114]. Однако

этот автор не учитывает одного обстоятельства.

Дело в том, что у КПСС в силу обстоятельств, при которых в 1917 г. было образовано государство, была реальная, фактическая власть, а Советы, будучи формальной властью, «претворяли волю партии в жизнь». И при однопартийной системе иного быть просто не могло, поэтому с неизбежностью возникал вопрос о введении многопартийности, основанной на политической конкуренции. Однако такая постановка вопроса в практической плоскости, вплоть до рубежа 1990 г., считалась «крамольной», недопустимой при обсуждении в открытой печати. А «правильный» путь определялся прежде всего на партийных форумах (съездах и пленумах). Так, апрельский (1984 г.) Пленум ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов» призывал к тому, чтобы Советы «взыскательно и объективно оценивали деятельность должностных лиц и хозяйственных руководителей всех уровней» [6, с. 13], повторяя уже в который раз этот тезис, из-за чего он стал уже давно дежурной фразой. Пленум как само собой разумеющееся требовал улучшения руководства Советами со стороны партийных организаций. Более того, даже после провозглашения «перестройки» в 1986 г. было принято Постановление ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» [8], что свидетельствовало, на наш взгляд, во-первых, о неспособности правящей советской элиты преодолеть «партийный синдром», И, во-вторых, о ее нежелании поступаться властью.

Соответственно в литературе того времени пути преодоления дуализма КПСС и Советов и вытекающего из этого дублирования функций предлагали, исходя из сохранения однопартийной системы. Как отмечалось в литературе второй половины 1980-х гг., в «устранении объективных причин смешения функций существенную роль призвано сыграть улучшение нормативно-правового регулирования

деятельности КПСС, ее органов и организаций. Прежде всего встает вопрос о правовом статусе КПСС, который в основных чертах определен ст. 6 Конституции СССР. В последнее время высказаны предложения о том, чтобы исключить указанную статью из Конституции и тем самым устранить законодательное закрепление руководящей роли КПСС. Они отражают позицию тех, кто, выступая за введение политического плюрализма и многопартийности, старается оттеснить КПСС от политической жизни» [2, с. 8]. Однако в руководстве КПСС в том же 1989 г. на этот счет была совершенно четкая установка.

Ее суть была выражена в выступлении Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева на совещании в ЦК КПСС 18 июля 1989 г., где он, в частности, отметил: «попытки противопоставить партию Советам, сказал неприемлемы также, как несостоятельны теоретически и политически ошибочны предложения об огосударствлении партии, о подчинении партии государству» [7, с. 9]. Сторонник такой позиции С.Э. Жилинский писал, что «подобные теоретические посылки и практические устремления свидетельствуют, с одной стороны, о непонимании или сознательном искажении роли КПСС как политического авангарда советского общества, с другой - о попытках под видом возрождения полномочия Советов привить последним чуждые им антидемократизм и этатизм. Их реализация означала бы шаг назад в конституционном строительстве, современном политическом процессе» [2, с. 10]. Аналогичные рассуждения имели место в ряде других работ и других авторов того времени [1; 3 и др.]. При этом, как правило, делались ссылки на классиков марксизма-ленинизма.

В частности, указывалось на то, что К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин вскрыли и обосновали объективную закономерность, суть которой в том, что без руководства Коммунистической партии невозможны ни, социалистическая революция, ни дальнейшее строительство нового об-

щества. Эта закономерность лежит также в основе взаимоотношений партии и государства. «И сегодня партия, - отмечал М. С. Горбачев в докладе на Съезде народных депутатов СССР, - выступив инициатором и главной движущей силой перестройки, является гарантом этого революционного процесса, защиты его от популистских и консервативных, и ультралевых элементов. Именно она способна выполнять роль интегрирующей силы, без которой не может быть доведено до успешного завершения дело обновления социализма» [9]. Игнорирование действия названной объективной закономерности означало, по мнению С.Э. Жилинского, отказ от коммунистических идеалов, а в перспективе превало угрозой, потери социалистических завоеваний [2, с. 11]. Указанный автор, как видно, ставил вопрос о самой значимости, масштабе данной проблемы.

Однако путь выхода из кризиса, который предлагался, вряд ли мог быть приемлемым. Указывалось, в частности, что «руководство КПСС не есть умаление значения государства и его органов, равно как и других организаций политической системы. Взяв на себя ответственность за допущенные в прошлом ошибки, партия, в частности, решительно осудила порядок, когда ее организации подменяли советские органы, выполняли функции прямого управления различными сферами общества. В частности, решено прекратить издание на местах совместных постановлений партийных и советских органов. КПСС всемерно способствует разворачиванию самостоятельности и активности самих государственных и общественных институтов. Для партии ныне главное - выражать и гармонизировать интересы основных социальных групп, слоев населения, всего народа, обеспечивать консолидацию в деятельности всех звеньев политической системы общества» [9].

Ошибочность такой позиции, на наш взгляд, была в том, что она предусматривала сохранение как однопартийности, а также конституционное закрепление пар-

тии как «руководящей и направляющей» политической силы в советском обществе.

И более того, в предлагаемых способах совершенствования правового статуса КПСС (создать новый закон о партии) предлагалось упрочить авторитет КПСС. При этом регулирование статуса партии не должно было касаться внутривнутрипартийной жизни. В это связи указывалось следующее: «задачи, формы и методы работы партии определяются ею самой, ее Программой и Уставом. Вместе с тем закон, отразив социальное назначение КПСС, ее функции в политической системе и обществе, основные принципы политического руководства, укрепил бы лидирующую роль партии, создал надежные юридические гарантии для правильных взаимоотношений КПСС с другими организациями политической системы, позволил полностью изжить смешение функций, подмену партийными органами государственных. Все острее встают, например, такие имеющие решающее значение для функциональной характеристики КПСС вопросы, как: определение линии (основных направлений) внутренней и внешней политики СССР, что согласно ч. 2 ст. 6 и п. 4 ст. 108 Конституции является теперь прерогативой и КПСС и Съезда народных депутатов СССР; основания и поводы принятия совместных постановлений партийными и государственными органами, в том числе высшими органами КПСС и Советского государства; кадровая работа в условиях последовательного слома в ней формально-номенклатурных соображений, а более конкретно - соотношение решений партийных и советских органов о выдвижении работников в государственном аппарате; особенности участия КПСС как правящей партии в избирательной кампании по выборам народных депутатов, включая их подбор, подготовку и выдвижение. Подходы к перечисленным и другим кардинальным вопросам, входящим в круг интересов как партийных, так и государственных органов и составляющим предмет их постоянного взаимодействия, и

могли бы составить основу предлагаемого Закона. Закон послужил бы отправной базой формирования новой отрасли права - права партии, мощным импульсом к изучению правовой деятельности партийных органов и организаций. Концепция закона о партии полностью вписывается в русло современной политической линии. XIX Всесоюзная конференция КПСС, июльский (1988 г.) Пленум ЦК, положительно оценив укрепление правовой основы перестройки, одновременно указали, что на строгой правовой основе должны строиться также взаимоотношения партийных и государственных органов» [2, с. 11-12]. Однако предлагаемый закон о партии, как известно, не был разработан, поскольку последующие события были настолько стремительными, что буквально через год-два, после распада СССР, предложения такого рода были преданы забвению.

Мы полагаем совершенно очевидным, что разграничение функций советских и партийных органов не могло базироваться на одной статье Конституции СССР и небольшом количестве разрозненных правовых норм других актов. Практическое отсутствие правового регулирования взаимоотношений советских и партийных органов создало почву для произвольного подхода к решению этого вопроса как в центре, так и на местах. Это во многом стало одной из причин невыполнения крупных социальных программ (продовольственной, жилищной, здравоохранения, производства товаров народного потребления, экологической), снижения темпов экономического развития, а также почвой для развития «теневой экономики», которая не могла существовать без покровительства коррумпированных чиновников.

Очевидно, это понимали и советские партийные лидеры во главе с М.С. Горбачевым, но видимо, согласиться с многопартийностью они не могли по принципиальным соображениям, и в итоге КПСС в существовавшем тогда виде, как известно, прекратила свое существование вместе с

распадом СССР в 1991 г. Но равным образом была упразднена и система Советов. Это означает, что политические деятели – члены КПСС в период «перестройки» не

смогли должным образом оценить развитие событий в СССР, где проблема отношений партии и Советов, как показала история, не была определяющей.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Демочкин Н.Н. Власть народа: Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. М.: Мысль, 1978..
2. Жилинский С.Э. Разграничение функций партийных и государственных органов // Правоведение. 1989. № 6. С. 7-12.
3. Еськов Г.С. Укрепление политической основы Советского государства. Период построения социализма. М.: Мысль, 1983.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. N 41. Ст. 617.
5. Матвеев М.Н. Демократизация местных Советов Поволжья в период 1985-1991 гг. // Вестник Самарского государственного университета. Самара, 2003. № 1(27). С.27-34.
6. Материалы апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов». М.: Политиздат, 1984. С. 6.
7. Перестройка работы партии - важнейшая ключевая задача дня. М., 1989.
8. Постановление ЦК КПСС от 06.03. 1986 г. «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов». М.: Известия, 1986.
9. Правда. 1989. 31 мая.
10. Хутин А.Ф. Местные Советы народных депутатов: особенности и противоречия их развития в 70-80-е годы. Дис. ...д-ра ист. наук. М., 1992.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Demochkin N.N. Vlast' naroda: Formirovanie, sostav i dejatel'nost' Sovetov v uslovijah razvitogo socializma. M.: Mysl', 1978..
2. Zhilinskij S.E. Razgranichenie funkcij partijnyh i gosudarstvennyh organov // Pravovedenie. 1989. № 6. S. 7-12.
3. Es'kov G.S. Ukreplenie politicheskoj osnovy Sovetskogo gosudarstva. Period postroenija socializma. M.: Mysl', 1983.
4. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Sojuza Sovetskih Socialisticheskikh Respublik (prinjata VS SSSR 07.10.1977) // Vedomosti VS SSSR. 1977. N 41. St. 617.
5. Matveev M.N. Demokratizacija mestnyh Sovetov Povolzh'ja v period 1985-1991 gg. // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. Samara, 2003. № 1(27). S.27-34.
6. Materialy aprel'skogo (1984 g.) Plenuma CK KPSS «O dal'nejshem uluchshenii raboty Sovetov narodnyh deputatov». M.: Politizdat, 1984. S. 6.
7. Perestrojka raboty partii - vazhnejshaja kljuhevaja zadacha dnja. M., 1989.
8. Postanovlenie CK KPSS ot 06.03. 1986 g. «O dal'nejshem sovershenstvovanii par-tijnogo rukovodstva Sovetami narodnyh deputatov». M.: Izvestija, 1986.
9. Pravda. 1989. 31 maja.
10. Hutin A.F. Mestnye Sovety narodnyh deputatov: osobennosti i protivorechija ih raz-vitija v 70-80-e gody. Dis. ...d-ra ist. nauk. M., 1992.

Поступила в редакцию 18.07.2021.  
Принята к публикации 21.07.2021.

*Для цитирования:*

Упоров И.В., Тицкий И.А. Проблема взаимоотношений партийных организаций КПСС и Советов народных депутатов и попытки ее решения накануне распада СССР // Гуманитарный научный вестник. 2021. №7. С. 24-28 URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/07/Uporov.pdf>