

УДК 349.22(47+57)

Ю.Г. Белоногов

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВНЕШТАТНЫХ РАБОТНИКОВ ПРИ АППАРАТЕ МЕСТНЫХ КОМИТЕТОВ РКП(б)-КПСС К ПАРТИЙНОЙ РАБОТЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫХ НАЧАЛАХ, 1920–1980-е ГГ.**

Рассматривается проблема правового регулирования деятельности особой категории работников, осуществлявших трудовую деятельность при аппарате местных партийных органов в 1920–1980-е годы формально на безвозмездной основе, без заключения трудового договора и соглашения. Анализ текста действовавших на протяжении советской истории КЗоТ РСФСР 1918, 1922 и 1971 годов показал, что советское трудовое право не выделяло в качестве самостоятельного субъекта трудовых отношений данную категорию работников. Деятельность института внештатных работников на общественных началах формально регулировалась требованиями партийных уставов и подзаконных актов (постановлений ЦК ВКП(б)-КПСС и нижестоящих партийных комитетов), которые касались обязанностей членов партии, ответственности за поручения от местных партийных комитетов.

*Ключевые слова:* внештатные работники, партийный аппарат, КЗоТ, номенклатура партийного комитета, общественные начала, партийное поручение, Устав ВКП(б)-КПСС.

Формирование и развитие гражданского общества в современной России способствовало появлению множества объединений, имеющих различную организационно-правовую форму и реализующих функции соучастия населения в управлении государством. Особой разновидностью институтов гражданского участия, обеспечивающих делиберативное принятие решений в современном российском обществе, являются общественно-консультативные органы, специально создаваемые с целью выработки рекомендаций органам власти и должностным лицам. Они функционируют на общественных началах при властных структурах и высших должностных лицах как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях власти.

Общественные консультативные советы создавались в 1990–2010-е годы под самыми разными названиями: общественные советы, координационные советы, экспертные советы, общественные консультативные советы, общественные комиссии, общественные коллегии, рабочие и экспертные группы и др.

---

© Белоногов Ю.Г., 2015

Белоногов Юрий Геннадьевич – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и истории, ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», e-mail: [ugb78@mail.ru](mailto:ugb78@mail.ru).

и были призваны стать инструментом участия общества в решении проблем государства. Являясь совещательными органами, они существуют на постоянной основе (в этом принципиальное отличие от гражданских слушаний), включают представителей внесударственных групп (отличие от координационных советов при ведомствах), не обладают правом принимать решения. В целом институт общественных советов при органах власти рассматривается исследователями как способ привлечения профессиональных сообществ к обсуждению важных проблем, а также как форма диалога между властью и обществом для реализации прав граждан на участие в управлении делами государства и усиления общественного контроля [1, с. 94], [2, с. 28].

Между тем общественно-консультативные структуры получили широкое распространение и в советский период истории (особенно в период политической «оттепели»), являясь наиболее известной разновидностью так называемого института общественных начал.

### ***Внештатные работники как разновидность института общественных начал в партийной работе***

В широком смысле слова институт общественных начал в работе органов политической администрации в советский период истории мог реализовываться в четырех формах. Во-первых, привлечение работников другой ведомственной принадлежности к участию в деятельности выборных исполнительных органов партийного комитета, формально руководящих работой аппарата парторганизации (например, членство в бюро и/или пленуме партийного комитета). Во-вторых, пребывание на низовой руководящей, но не освобожденной (т.е. теоретически бесплатной и безвозмездной) партийной работе (например, секретарь первичной парторганизации, заместитель секретаря партбюро). В-третьих, занятие внештатной должности уже при аппарате партийного комитета (внештатный инструктор, внештатный информатор, лектор и пропагандист). Наконец, четвертой формой стало привлечение «общественности» к работе через разнообразные общественно-консультативные структуры (советы, отделы, комиссии), которые разворачивали свою деятельность непосредственно при аппарате партийных органов.

Первые две формы предполагали собственно выборную работу, утверждение на пленуме партийного комитета, часто – и вхождение в номенклатуру вышестоящего в иерархии партийного комитета. Например, секретарь первичной парторганизации предприятия или учреждения входил как минимум в номенклатуру районного (а где не было районного деления в городах – и городского) партийного комитета, а члены бюро райкома и горкома в номенклатуру областного комитета (т.е. формально утверждались на бюро вышестоящего парткома). Статус третьей и четвертой форм мог быть более скромным: такие «внештатные» (т.е. находящиеся вне штатного расписания организации) ра-

ботники в лучшем случае лишь утверждались на бюро того партийного комитета, при аппарате которого они числились.

Во всех перечисленных случаях для представителей «общественности» происходило совмещение основной (прежде всего по трудовой книжке и получению заработной платы) и партийной работы. Выполнение партийных обязанностей для данных категорий работников предполагалось в свободное от основной работы время и формально на безвозмездной для бюджета партийной организации основе (исключение из данных правил в основном составляли представители бюро партийных комитетов, входивших в группу более статусных номенклатурных работников, на которых распространялись так называемые «номенклатурные привилегии»).

Количество людей, привлекавшихся к партийной работе по каждой из данных форм общественных начал, политический статус форм зависели не только от уровня партийной иерархии, но и постоянно изменялись в зависимости от инициированных Центром установок по развитию тех или иных форм в каждый конкретный исторический период.

В рамках данной статьи речь пойдет о третьей форме привлечения общественности к работе партийных органов власти. Организационное оформление института внештатных работников при аппарате партийных комитетов документально фиксируется еще на рубеже 1920–1930-х годов и традиционно объясняется реорганизацией, направленной на упрощение организационной структуры, сокращение штатной численности и удешевление содержания партийного аппарата на союзном и региональном уровнях власти, а также более широкое привлечение партийного актива к аппаратной работе [3, с. 368]. Например, еще В.К.Беляков и Н.А.Золотарев в своей монографии констатировали, что партийные комитеты в тот исторический период в качестве меры по укреплению инструкторских кадров (самое многочисленное звено среди аппарата ответственных работников – Ю.Б.) расширяли практику внештатного инструкторирования, привлекая к данной деятельности работников на общественных началах [4, с. 56–58].

Так, в связи с ликвидацией Постановлением ЦК ВКП(б) от 15 июля 1930 года окружного звена некоторые региональные партийные комитеты утвердили специальное положение о работе общественных инструкторов [5, с. 115]. Несколько раньше в отчетном докладе делегатам XVI съезда ВКП(б) (1930) секретарь ЦК Л.М.Каганович, говоря о выполнении решений XVI партконференции (1929), констатировал увеличение численности добровольного партийного актива вокруг парткомов. В частности, при Ленинградском обкоме к тому времени уже работало 147 добровольных внештатных инструкторов [6, с. 82].

Институт внештатных инструкторов фиксируется нами и на местном уровне партийной иерархии. Только при секторе партстроительства организационного отдела Пермского райкома (впоследствии горкома) ВКП(б) Ураль-

ской области осенью 1930 года числился 41 внештатный инструктор, при секторе по вербовке и росту партии – 11 «внештатников», которые закреплялись за определенными парторганизациями. Примерно такое же количество было и внештатных информаторов (31 человек) при секторе информации того же организационного отдела данного парткома [7, оп. 1, д. 24, л. 49–52, 54]. При этом штатное расписание горкома на 1931 год предусматривало 35 работников (19 ответственных и 16 технических), а также 70 освобожденных платных работников в низовых парторганизациях [7, оп. 1, д. 320, л. 1–1об.].

Иными словами, численность внештатного состава партийного комитета не уступала, а зачастую превосходила количество работников штатного аппарата. В связи с этим представляется интересным выяснить, на каких основаниях происходило привлечение к трудовой деятельности в партийных органах достаточно многочисленной категории внештатных работников, формально числившихся «за штатами» и выполнявших партийные поручения на безвозмездной основе? Проблема данных взаимоотношений не выглядит праздной, если учитывать, что партийные комитеты подчас испытывали серьезные трудности при рекрутировании внештатных сотрудников в свою номенклатуру<sup>1</sup>.

### ***Институт внештатных работников в контексте эволюции советского трудового законодательства***

Внештатный работник является полулегальным субъектом современных трудовых и гражданско-правовых отношений. С одной стороны, в действующем Трудовом кодексе РФ понятия «внештатный работник» как специального юридического термина нет. С другой стороны, «внештатник» как лицо, работающее по гражданско-правовым договорам, является достаточно распространенным явлением в организационной деятельности бюджетных учреждений и некоммерческих организаций. У таких организаций собственником определен лимитированный фонд заработной платы, и в соответствии с ним утверждено штатное расписание. Именно ограниченность финансовых ресурсов вследствие утвержденного штатного расписания порождает описанные в научной литературе организационные проблемы, которые могут быть разрешены наиболее оптимальным способом только за счет института внештатных работников. Именно поэтому специалисты в области трудового права рассматривают институт внештатных работников как специфическую разновидность наемных работников, труд которых, безусловно, должен оплачиваться (см., например, [8; 9]).

---

<sup>1</sup> Так, в докладной записке о работе отдела кадров Ленинского райкома г. Перми за первое полугодие 1940 года секретарь по кадрам был вынужден отметить следующее: «Из 928 номенклатурных работников фактически имеется в наличии и работает 888 человек, недостающее количество работников 40 человек в основном падает на внештатных инструкторов райкома, которые еще не полностью подобраны. Вместо 56 человек внештатных инструкторов и пропагандистов подобрано только 24 человека» [7, оп. 22, д. 87, л. 19].

С точки зрения А.Кузякина, проблема статуса внештатных работников в современной России определенным образом коррелирует с советскими трудовыми реалиями. С одной стороны, ни в Кодексах законов о труде РСФСР (1918, 1922, 1971 гг.), ни в Основах законодательства о труде СССР и Союзных республик 1970 года официального понятия «внештатный работник» нет. С другой стороны, в подзаконных актах указывалось на возможность применения труда внештатных сотрудников, а сам термин частично расшифровывался. Именно из этих документов (в качестве примера А. Кузякин ссылается на Постановление Совета Министров СССР от 3 апреля 1962 г. № 299 «О сокращении и упорядочении расходования фонда заработной платы работников нештатного (несписочного) состава», а также на изданную на основе указанного НПА Инструкцию Министерства финансов, Госбанка и ЦСУ СССР от 10 октября 1962 г. «О порядке расходования и учета фонда заработной платы работников нештатного (несписочного) состава») становится ясно, что советское законодательство, регулировавшее отношения в сфере труда, определяло внештатного («внесписочного», «не регистрируемого») сотрудника как лицо, которое привлекается организацией для оказания услуги или выполнения работы, которую штатные работники выполнить не могут или не должны в силу ограниченности своих должностных обязанностей [9, с. 46]. С этой точки зрения внештатный работник (в государственных и общественных организациях) понимался как внешний оплачиваемый совместитель. Финансирование такой «внештатной» деятельности предполагалось за счет особого фонда заработной платы.

Основным документом в советский период, регулировавшим отношения в сфере трудовых отношений, был Кодекс законов о труде. На протяжении 1918–1991 годов он принимался трижды: в 1918, 1922, 1971 годах. Данные кодексы появлялись в разные периоды советской истории («военного коммунизма», НЭП, политической стабилизации – «застоя»), и поэтому фиксировали серьезные изменения в сфере регулирования государством трудовых отношений. При этом в действующие кодексы могли вноситься существенные поправки, а также органы власти могли выпускать дополнительные нормативные акты.

Так, причину создания КЗоТ РСФСР 1922 года, действовавшего на протяжении большей части советской истории, исследователи усматривают в том, что переход от политики военного коммунизма к НЭП потребовал внесения изменений в советское трудовое законодательство, приведения его в соответствие с новыми условиями общественно-экономической жизни [10, с. 35]. В связи с допущением рыночных отношений возникла необходимость вместо принципа обязательной трудовой повинности узаконить добровольный наем на работу [11, с. 20]. Основная отличительная черта КЗоТ 1922 года состояла в предоставлении работникам права заключать индивидуальные и коллективные трудовые договоры. Данный КЗоТ стал обязательным документом в сфере труда для применения на всех предприятиях, учреждениях и хозяйствах, а также для лиц, применяющих чужой наемный труд за вознаграждение. Ра-

ботники получили право на гарантированную государством заработную плату соразмерно количеству и качеству затраченного труда, на отдых в соответствии с законами об ограничении рабочего дня и рабочей неделе.

Однако, как отмечает Т.А. Зыкина, КЗоТ 1922 года в разные исторические периоды дополнялся многочисленными нормативными правовыми актами, которые позволяли учитывать специфику того или иного этапа развития советского государства [12, с. 19]. Так, в начале 1920-х годов преобладающей в науке точкой зрения стало утверждение, что назначением советского трудового права является охрана труда именно наемных работников [11, с. 19]. Это выразилось прежде всего в принятии правовых актов, делавших акцент на договорных началах в правовом регулировании отношений в сфере труда и закреплявших принцип свободы соглашений о труде [13, с. 19]. А уже с периода так называемого «Великого перелома» исследователи фиксируют приоритетность интересов не наемных работников, а работодателя в лице государства (например, Е.Ю. Прокофьева на материалах промышленных предприятий Черноземья прослеживает тенденцию постепенной монополизации государственными структурами всех вопросов регулирования трудовых отношений, и прежде всего соблюдения трудовой дисциплины) [14, с. 51–52, 54]. По мнению С.А. Красильникова, «поле трудового законодательства начало неотвратимо трансформироваться под давлением императивов обеспечения “форсированного создания основ социализма” уже с первой пятилетки» [15, с. 175–176].

В качестве примера нормативно-правового акта, косвенно ужесточившего процедуру привлечения внештатных работников к деятельности местных партийных комитетов, можно привести Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений». Данный нормативный документ воспрещал практику вызовов с производства в рабочее время рабочих и служащих для выполнения общественных поручений, для участия в обследовательских комиссиях и бригадах. Рабочие и служащие предприятий и учреждений должны были выполнять поручения общественных организаций только в нерабочее время [16]. В соответствии с данным Указом был перестроен и порядок работы аппарата местных парткомов. Партийные функционеры отмечали, что в новых условиях самостоятельно силами только штатных работников изучить какой-либо вопрос на нескольких предприятиях не получается. Секретарь Ленинского райкома ВКП(б) г. Москвы Н. Суровой в порядке обмена опытом отмечал изменение в практике работы и внештатных инструкторов: «Если раньше внештатные инструкторы частенько выполняли поручения райкома в свои рабочие часы, то сейчас занимаются этим только в нерабочее время. Практика показывает, что это не понизило активность внештатных инструкторов» [17, с. 28].

В 1971 году в условиях оформления идеологической концепции развитого социалистического общества на базе основ законодательства СССР и Союзных республик о труде был принят следующий КЗоТ. Как и в КЗоТ 1922 года, нормирование заработной платы передавалось государству и профессиональным союзам, а конкретные организации (в том числе и местные партийные комитеты), в которых применялся труд, не имели отношения к данному процессу.

Право на труд получило дальнейшее развитие в Конституции СССР 1977 года. В ст. 40 данной Конституции, по сравнению с Конституцией СССР 1936 года, был включен новый элемент – право на заработную плату не ниже установленного государством минимального размера, право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Обязанность трудиться была сформулирована как некий моральный долг, обязанность, уклонение от которой объявлялось несовместимым с принципами социалистического общества. Как полагают специалисты, такая трактовка права на труд давала возможность избежать обвинений мировой общественности в признании и конституционном закреплении принудительного труда (СССР к тому времени ратифицировал Пакты о правах человека ООН и Конвенцию МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде») [18, с. 167].

Таким образом, институт внештатных работников при партийных комитетах лишь опосредованно регулировался советским трудовым правом: данные внештатные работники должны были выполнять общественные обязанности в свободное от своей основной работы время. Одновременно они не являлись и внешними совместителями, получавшими денежное вознаграждение за труд как особая категория наемных работников. Бесплатное выполнение партийной работы трактовалось как некий моральный долг и обязанность в интересах социалистического общества. Как же происходило привлечение к партийной работе внештатных работников, которые в прямом смысле не являлись наемными работниками?

### ***Корпоративные нормы привлечения внештатных работников к деятельности органов политической администрации***

Советское трудовое право в силу описанных выше причин не выделяло внештатных работников в качестве самостоятельного субъекта трудовых отношений. Взаимоотношения партийных органов и их внештатных работников регулировались корпоративными нормами, в данном случае – требованиями Устава, резолюциями партийных форумов, постановлениями партийных комитетов.

Интерес высшего руководства ВКП(б) к привлечению внештатных сотрудников актуализируется на рубеже 1920–1930-х годов, когда в ходе начавшейся индустриализации потребовалось пересмотреть функциональную роль (следовательно, и организационную структуру, и штаты, и принципы кадровой

политики, и методы управления) партийных комитетов в системе властных отношений. Как отмечал в отчетном докладе делегатам XVI партийного съезда (лето 1930 г.) секретарь ЦК ВКП(б) Л.М. Каганович, «разрешение новых задач реконструктивного периода, дальнейшее усложнение работы на местах, заострение проблемы кадров – все это привело к необходимости перестройки парт-аппарата по функциональному признаку, большей дифференциации функций, большего привлечения к работе партаппарата на основах добровольности широкого партийного актива» [6, с. 82].

Данный процесс проходил на фоне завершения внутрипартийной борьбы за власть, в ходе которой высокопоставленные противники И.В.Сталина подняли проблему «бюрократического перерождения» партийного аппарата. С этой точки зрения привлечение внештатных работников к деятельности партийного комитета подавалось как мероприятие антибюрократического характера, одновременно показывающее реализацию важного для советской идеологии принципа участия народа в управлении. Так, один из разделов постановления XVI партийной конференции (1929 г.), обозначенный как «Задачи борьбы с элементами бюрократизма внутри партии и внутри партийного аппарата», предполагал следующую формулировку первой задачи: «неуклонно продолжать в дальнейшем начатое ЦК сокращение платного партийного аппарата путем замены его в соответствующих частях бесплатной работой партийного актива и широкого привлечения партийного актива к непосредственной работе в аппарате партийных комитетов, осуществляя это наиболее последовательно и смело в первую очередь в рабочих центрах» [19, с. 314].

Обратим внимание на интересную особенность: субъектом «внештатной» работы в аппарате парткомов признавался так называемый «партийный актив», под которым подчас понимался все же ограниченный перечень из выборных членов и кандидатов в члены пленума того или иного партийного комитета. На этот партийный актив возлагалась обязанность оказывать содействие аппарату парткома. Так, в характеристиках на некоторых коммунистов – членов пленума Молотовского горкома 1940 года значилась и такая формулировка: «Принимает активное участие в партийно-массовой работе, выполняет ряд поручений Молотовского горкома» [7, оп. 22, д. 25, л. 147].

Несмотря на то, что привлечение партийного актива на безвозмездной основе к аппаратной работе парткомов к 1930-м годам стало широко распространенным явлением, законодательное закрепление института внештатных работников (прежде всего инструкторов) происходит спустя десятилетия. Первоначально это были постановления центрального и региональных партийных комитетов. Например, на страницах журнала «Партийное строительство» в разделе «Местная партийная хроника» за 1942 год значилась небольшая выдержка из постановления ЦК КП(б) Казахстана о рекомендации для горкомов и райкомов партии в целях «привлечения партийного актива к работе в руко-



водящих партийных органах и улучшения руководства первичными партийными организациями... ввести институт внештатных инструкторов». Предполагалось, что внештатные инструкторы будут выполнять свои обязанности в нерабочее время и должны освобождаться от других партийных и общественных поручений [20]. Судя по данной публикации, руководство ЦК ВКП(б) поощряло данную инициативу для последующего распространения другими региональными парткомами.

Следующий нормативный акт, в котором упоминается институт внештатных инструкторов, выходит уже в другой исторический период. В сентябре 1958 года было принято постановление ЦК КПСС «О дальнейшем расширении прав ЦК компартий Союзных республик, крайкомов, обкомов, горкомов, райкомов партии и первичных партийных организаций в решении организационно-партийных и финансово-бюджетных вопросов». В целях «более широкого привлечения к активной работе коммунистов, лучшего выращивания молодых партийных работников» региональным парткомам разрешалось устанавливать в своих партийных комитетах должности внештатных инструкторов [21, с. 555–556].

Кстати, по нашим наблюдениям, само словосочетание «на общественных началах», предусматривающее знакомое с 1920-х годов привлечение работников другой ведомственной принадлежности к какой-либо неоплачиваемой работе на добровольной и безвозмездной основе ради интересов советского общества, начинает активно употребляться в нормативных документах со второй половины 1950-х годов. В частности, первое упоминание мы обнаружили в Постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся» [21, с. 550–554].

При этом в действующих на тот момент редакциях Устава партии (как документе более высокого нормативного статуса, чем постановления ЦК ВКП(б)-КПСС) положений об «общественных началах» и внештатных работников не значилось. Целенаправленная установка на развитие общественных начал (и такой его разновидности, как институт внештатных инструкторов) была впервые закреплена только в Уставе КПСС, принятом на XXII съезде партии (1961). Так, параграф 42 Устава КПСС, регламентировавший основные обязанности региональных и местных партийных организаций и их руководящих органов, предусматривал «широкое вовлечение коммунистов в проведение партийной работы в качестве внештатных работников, в порядке общественной деятельности». Параграф 52 Устава КПСС детализировал формы организации общественных начал на этом 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» [22, с. 75, 85].

Положения этого Устава, функционировавшего включительно до периода перестройки, и стали необходимой нормативной базой для своеобразной легализации деятельности внештатных работников. Однако как должны были выстраиваться трудовые отношения между парткомом и его внештатными работниками, почему внештатные работники должны были осуществлять деятельность в интересах парткома, какие существовали механизмы мобилизации, трудового принуждения в отношении внештатных работников?

***Партийные поручения как разновидность уставных требований  
о партийных обязанностях коммунистов***

Привлечение внештатных работников к деятельности партийных комитетов осуществлялось в порядке выполнения первыми поручений, даваемых вторыми. В свою очередь, партийные поручения являлись неотъемлемой частью обязанностей члена партии. «Активность каждого члена партии – непосредственное его участие в организации и ее работе. Это первый пункт устава партии, за который Ленин боролся на втором съезде, был окончательно утвержден на третьем съезде», – отмечал историк институционализации партийных обязанностей Л.М. Каганович, в брошюре, предназначенной для сети партийного просвещения, который в 1927 году занимал пост Генерального секретаря ЦК КП(б) Украины, а до этого занимал руководящий пост в аппарате ЦК РКП(б). – «Революционная часть съезда (впоследствии большевики) во главе с Лениным считала, что допущение в партию людей, не принимающих активного участия в работе организации, означает открытие доступа в партию неустойчивым, шатающимся элементам, особенно из сочувствующей интеллигенции, боящейся дисциплины и активной революционной работы» [23, с. 10, 18].

Неоспоримым свидетельством значимости этого «ленинского наследия» стало сохранение ключевой идеи об обязанностях члена партии в последующих редакциях Устава. Так, в Уставе ВКП(б), принятом в декабре 1925 года на XIV съезде, первый пункт прямо указывал, что «недостаточно входить в партию, но надо в ней работать, нести определенные партийные обязанности через личное участие в одной из парторганизаций, отчитываться о выполнении этих обязанностей перед соответствующими организациями» [24, с. 4].

Отчетливо наблюдаемая с рубежа 1920–1930-х годов тенденция расширения и централизации властных полномочий партийных органов в системе управления обществом не могла не отразиться и на трактовке партийных обязанностей коммунистов. В новой редакции Устава ВКП(б), принятого на XVII съезде (1934 г.), значительно в более развернутом виде были сформулированы обязанности. Член партии должен был активно участвовать в политической жизни страны и партии, проводить на практике политику партии и решения партийных органов (фактически эта формулировка была закреплена поправками в старый Устав на XVI съезде еще в 1930 году – Ю.Б.) [25, с. 173]. По справедливому выводу

В.И. Ткачева, «когда партия все больше на себя берет решение хозяйственных вопросов, проблема трудовой активности коммунистов становится очень актуальной... В условиях перестройки партийных организаций “лицом к производству” требования к коммунистам резко повышались» [3, с. 478].

Значительно расширен был параграф об обязанностях члена партии в Уставе 1952 года. Пункт 3д Устава констатировал, что «для члена партии недостаточно только согласия с партийными решениями, член партии обязан бороться за претворение этих решений в жизнь» [26, с. 12]. Одновременно Устав указывал, что пассивность и формальное отношение к ним только ослабляют боеспособность партии и потому несовместимы с пребыванием в ее рядах [27, с. 17–18].

В Уставе КПСС 1961 года появились новации, связанные с закреплением курса на построение коммунистического общества. В первом параграфе отмечалось, что членом КПСС может быть любой гражданин СССР, не только признающий Программу и Устав партии, работающий в одной из партийных организаций, выполняющий решения партии и уплачивающий членские взносы, но и активно участвующий в строительстве коммунизма. Новации коснулись и обязанностей: их формулировка стала включать и фразу об активном участии коммуниста в политической жизни страны, в управлении государственными делами, в хозяйственном и культурном строительстве [25, с. 192]. Данная формулировка сохранилась в Уставе без изменений до конца изучаемого периода.

Эволюцию претерпели и названия партийных обязанностей: на смену широко используемому в партийном слэнге определению «партнагрузка» приходит более «лакированная» формулировка – «партийное поручение». Секретарь парткома машиностроительного завода им. М. Воробьева В.Г. Новикова в научно-популярной брошюре 1969 года критиковала «отдельных коммунистов», которые называют партийные поручения «нагрузками». «Под словом «нагрузка» подразумевать партийное поручение неправильно. Нагрузить – значит возложить на кого-либо дополнительную обременительную работу или обязанность. А разве партийные поручения могут быть в тягость коммунисту?» – задавался риторический вопрос [28, с. 4].

Содержание понятия «партийное поручение», на наш взгляд, хорошо отражено в брошюре секретаря Ярославского обкома КПСС В.И.Петрова: «Партийное поручение – это общественная работа, проводимая коммунистами в политических, производственно-экономических, культурных и других интересах партийной организации, коллектива, общества в целом. По содержанию партийное поручение ничем не отличается от обычной общественной работы, кроме того, что партийное поручение дает партийный орган» [29, с. 5].

Социологическое исследование А.А. Агаповой на основе изучения партийных поручений 42690 коммунистов, находившихся в 1973 году на учете в Дзержинском райкоме г. Москвы, позволяет судить о видах и удельном весе партийных поручений на местном уровне власти. Из 58388 поручений только

19 % приходились на выборную партийную работу, 35 % были связаны с идеологической деятельностью, 27 % – с участием в общественных организациях трудящихся, а 19 % поручений были связаны с ускорением технического прогресса, улучшением хозяйственной деятельности. О распространенности интересующих нас партийных поручений свидетельствует следующая статистика: из 11190 партийных поручений, связанных с деятельностью в качестве выборного актива, только 100 (менее 1 %) было связано с деятельностью в вышестоящих партийных органах в качестве их членов, причем наибольшее их число приходится на административно-технических работников и служащих [30, с. 107–108].

Многоуровневая и разветвленная система партийных органов зачастую создавала конфликтную напряженность при реализации таких партийных поручений. Во-первых, фиксировались случаи, когда на члена партии возлагались постоянные и временные поручения со стороны разных парторганов и парторганизаций (и их руководителей), что создавало прежде всего проблему излишней перегруженности, которая считалась таковой на протяжении всего существования Коммунистической партии в качестве правящей партии в советской политической системе. Как правило, наибольшее число поручений было у руководящих работников, обладавших более высоким статусом и большими ресурсами для их выполнения. Содержание данной проблемы неплохо отражено в специальной брошюре, написанной в 1968 году руководящими работниками Пермского обкома КПСС: «От перегрузки отдельных членов партии страдает общее дело: все поручения человек не имеет возможности выполнить в равной степени хорошо. Поэтому он берется за то, что ему по душе или полегче, а остальные числятся за ним. Так зачем на него их взваливать? К тому же беспредельное увеличение нагрузок, исполнение общественных поручений сокращает у человека до минимума свободное время... Возможно, коммунист будет исполнять общественные дела в рабочее время, в ущерб своим служебным и производственным обязанностям. Это тоже не пойдет на пользу члену партии и общему делу» [31, с. 59].

Традиционно данную проблему пытались разрешить за счет более равномерного распределения «партнагрузки» среди коммунистов, активизации деятельности так называемых «пассивных» коммунистов, увеличения численности партийного актива. В упомянутой выше брошюре ее авторы положительно оценивали следующий опыт: «Правильно поступают сейчас многие партийные организации, что пересматривают степень загруженности каждого коммуниста, идут по пути расширения круга активных членов партии, ломают сложившуюся традицию возлагать общественные поручения главным образом на людей с высшим и средним образованием, с высокой квалификацией» [31, с. 59].

Во-вторых, фиксировались конфликты и между низовыми звеньями партийной иерархии по вопросу приоритетности и статусности партийных поручений, данных отдельным коммунистам. Например, секретарь Бабушкинского

райкома КПСС г. Москвы Г.В. Калинина на основе опыта своей работы была вынуждена констатировать в 1980 году немногочисленные ситуации, когда «приходится сталкиваться и с таким положением, когда в партгруппе не учитывается работа, выполняемая коммунистом по заданию парткома и райкома партии. ...Некоторые секретари парторганизации сужают понятие “партийное поручение”, понимая под ним только выборную общественную работу» [32, с. 8].

Применительно к категории внештатных работников партийных комитетов решение проблем приоритетности и статуса партийных поручений и, соответственно, излишней перегруженности выделось в выполнении заданий только вышестоящего парткома. Так, в протоколе заседания секретариата Пермского райкома ВКП(б) от 10 октября 1930 года были утверждены руководители секторов и внештатных инструкторов орготдела и распределены по секторам внештатные инструкторы. При этом было предложено низовым «парткомитетам, коллективам и ячейкам освободить от несения партнагрузки внештатных инструкторов РК в ячейках» [7, оп. 1, д. 8, л. 7].

В третьих, исполнительская дисциплина внештатных работников в том, что касалось выполнения партийных поручений, не всегда казалась представителям партийного аппарата безупречной. Действительно, на каком основании можно было парткому привлекать к дисциплинарной ответственности «нерадивого» внештатного работника, который нес «партнагрузку» в свободное от своей основной работы время, формально на безвозмездных началах, не будучи связанным с «работодателем» ни индивидуальным трудовым, ни даже гражданско-правовым договором?! Получается, что единственным механизмом (помимо обращения к сознательности, моральному долгу коммуниста) могли стать только требования партийного Устава. Поэтому, с точки зрения руководящих работников партаппарата, выполнять партийную работу с полной отдачей мог только штатный сотрудник, который был связан с партийным органом не только требованиями партийного устава, но и трудовыми отношениями, что позволяло работодателю привлекать его и к дисциплинарной ответственности в случае нарушения трудового договора (ст. 47 КЗоТ РСФСР 1922 г., ст. 33 КЗоТ РСФСР 1971 г.) [33; 34].

Весьма показательный пример открытого и категоричного несогласия с навязываемым курсом на развитие общественных начал в аппаратной работе со стороны местных руководителей-«практиков» произошел на седьмом пленуме Пермского обкома 27 сентября 1961 года. При обсуждении отчетного доклада первого секретаря обкома один из делегатов, партийный функционер районного звена Е.М. Рудометов заявил о слабой эффективности института внештатных работников: «По внештатным инструкторам. Их у нас не один, а восемь. Я считаю, что за счет внештатных инструкторов ни мяса, ни молока не сделаешь». Первый секретарь обкома К.И. Галаншин был вынужден серьезно его «осадить», ссылаясь на официальный курс: «Это неправильно, что за

счет внештатных инструкторов мяса и молока не сделаешь. Они должны оказывать большую помощь в работе, и вы знаете, что Проект Программы и Устава партии говорит об упоре на общественные начала, и вы неправильно этим пренебрегаете» [35, оп. 28, д. 22, л. 5–6].

Полагаем, что анализ правоприменительной практики (с точки зрения масштабов, формального и неформального наказания) привлечения внештатных работников к ответственности (партийной, дисциплинарной) за невыполнение (отказ от выполнения, неудовлетворительное выполнение) партийного поручения нуждается в отдельном изучении.

### ***Выводы***

Отчетливо наблюдаемое с рубежа 1920–1930-х годов расширение функций партийных комитетов в системе управления советским обществом требовало дополнительных кадровых ресурсов, которые бы привлекались к выполнению партийной работы в свободное от своей основной работы время, формально без денежного вознаграждения в виде заработной платы и, следовательно, без дополнительной нагрузки на бюджет парткома. Все это способствовало институционализации особой категории – внештатных работников, которые все-таки не являлись наемными работниками партийного комитета как организации. Таким образом, статус «внештатников» (не путать с внешними совместителями) был амбивалентным: с одной стороны, они выполняли порученную работу в свободное время, но их деятельность как внештатных работников напрямую не регулировалась советским трудовым правом. Подчас это провоцировало появление проблем, рассматриваемых в данной статье.

Привлечение таких работников происходило в порядке выполнения ими партийных поручений, что основывалось на положениях Устава РКП(б)-ВКП(б)-КПСС об обязанностях коммунистов. Только спустя свыше трех десятилетий после появления института внештатных работников их статус формально был закреплён в партийном Уставе. Можно предположить, что с точки зрения партийного руководства на любом уровне власти корпоративные нормы для привлечения к партийной деятельности для такой категории работников оказывались более эффективными, чем нормы трудового права.

### **Список литературы**

1. Аносова В. В. Общественные советы: диалог между властью и обществом // Теория и практика общественного развития – 2013. – № 8. – С. 92–94.
2. Липчанская М.А. Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении делами государства // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 27–30.

3. Ткачев В.И. Формирование механизма партийной власти в советской политической системе. Октябрь 1917 – 1930-е годы: на материалах Поволжья: дис. ... д-ра ист. наук. – Саратов, 2006. – 763 с.
4. Беляков В.К., Золотарев Н.А. Организация удесятаряет силы. Развитие организационной структуры КПСС, 1917–1974. – М.: Изд-во полит. лит., 1975. – 190 с.
5. Малейко Л.А. Из истории развития аппарата партийных органов // Вопросы истории КПСС. – 1976. – № 2. – С. 111–122.
6. XVI съезд ВКП(б). Стенографический отчет. – М.-Л.: Госиздат, 1930. – 782 с.
7. Пермский государственный архив новейшей истории (ПермГАНИ). Фонд Пермского (Молотовского) городского комитета КПСС. – Ф. 1.
8. Вишнепольская И. «Внештатный работник»: что делать? // Трудовое право. – 2013. – №7. – С. 31–43.
9. Кузякин А. Штатные и внештатные работники // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2007. – № 7–1. – С. 45–49.
10. Уметбаева Ю.И. Развитие трудового законодательства в условиях Новой экономической политики // Новый университет. Серия «Экономика и право». – 2012. – №1. – С. 35–37.
11. Максимова О.Д. Создание Кодекса законов о труде РСФСР и некоторые проблемы советского трудового права // Трудовое право в России и за рубежом. – 2014. – №4. – С. 17–21.
12. Зыкина Т.А. История законодательного закрепления права российского работника на вознаграждение за труд // История государства и права. – 2011. – №6. – С. 18–23.
13. Иванов А.Б. Из истории подготовки Кодекса законов о труде РСФСР 1922 г. // Трудовое право в России и за рубежом. – 2013. – №2. – С. 19–23.
14. Прокофьева Е. Ю. Правовые меры по укреплению трудовой дисциплины в государственной промышленности центрального Черноземья в 1920-е годы: региональный аспект // Вестн. Челяб. гос. ун-та. История. – 2009. – № 41 (179). – Вып. 38. – С. 50–55.
15. Красильников С.А. Механизмы разрешения трудовых конфликтов в Сибири 1920-х годов // ЭКО. – 2015. – №4. – С. 161–176.
16. О контроле над проведением в жизнь Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 года «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений»: Постановление Пленума ЦК ВКП(б), 31 июля 1940 г. // Известия ЦК КПСС. – 1990. – № 2. – С. 186–190.
17. Суровой Н. Как строится работа райкома партии // Партийное строительство. – 1940. – № 18. – С. 25–30.

18. Олейник Н.Н., Олейник А.Н. Генезис права на труд в мире // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия: «Право». – 2014. – №4. – С. 160–173.
19. XVI конференция ВКП(б). Стенографический отчет. – М.-Л.: Госиздат, 1929. – 336 с.
20. Внештатные инструкторы в горкомах и райкомах // Партийное строительство. – 1942. – № 23–24. – С. 42.
21. Справочник партийного работника. Вып. 2. – М.: Гос. изд-во полит. лит., 1959. – 840 с.
22. Устав КПСС, утвержден XXII съездом, частичные изменения внесены XXIII и XXIV съездами. – М.: Изд-во полит. лит., 1972. – 128 с.
23. Каганович Л.М. Как построена ВКП(б). – М.-Л.: Гос. изд-во, 1927. – 116 с.
24. Устав ВКП(б). Секция Коммунистического Интернационала. Принят XIV съездом партии. – М. – Л.: Гос. изд-во, 1930. – 65 с.
25. Турищев Ю.Г. История Устава КПСС: учеб. пособие. – М.: Высш. шк., 1971. – 224 с.
26. Устав КПСС. – М.: Гос. изд-во полит. лит., 1957. – 128 с.
27. Глухов И.Ф. Растет активность коммунистов. – М.: Московский рабочий, 1983. – 160 с.
28. Новикова В.Г. Партийное поручение. Из опыта работы партийных организаций. – Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1969. – 40 с.
29. Попов В.И. Партийное поручение. – М.: Изд-во полит. лит., 1978. – 55 с.
30. Агапова А.А. Партийные поручения как средство повышения руководящей роли КПСС // Вопросы истории КПСС. – 1979. – № 5. – С. 102–112.
31. Чазов Г., Пичугин Н. Партийное поручение. – Пермь: Перм. кн. изд-во, 1968. – 84 с.
32. Калинина Г.В. Партийное поручение. – М.: Московский рабочий, 1980. – 80 с.
33. О введении в действие Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г.: Постановление ВЦИК от 09.11.1922 (вместе с «Кодексом законов о Труде Р.С.Ф.С.Р.») [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3889> (дата обращения: 15.08.2015).
34. Кодекс законов о труде РСФСР (утвержден Верховным Советом РСФСР 09.12.1971) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/kzot/> (дата обращения: 15.08.2015).
35. Пермский государственный архив новейшей истории (ПермГАНИ). Фонд Пермского (Молотовского) областного комитета КПСС. – Ф. 105.

Получено 10.09.2015



Yu.G. Belonogov

**STANDARD AND LEGAL BASES OF INVOLVEMENT  
OF NON-STAFF WORKERS AT THE OFFICE OF LOCAL  
COMMITTEES OF RCP(B) – CPSU TO PARTY WORK  
ON A VOLUNTARY BASIS, THE 1920–THE 1980TH.**

In the article the problem of legal regulation of activity of special category of the workers who were carrying out work at the office of local party bodies in the 1920th – the 1980th years formally on a grant basis, without execution of an employment agreement and the agreement is considered. The analysis of the text of the operating throughout the Soviet history Labour Code RSFSR 1918, 1922 and 1971 showed that the Soviet labor law didn't allocate this category of workers as the independent subject of the labor relations. Activity of institute of non-staff workers on a public activity was formally regulated by requirements of party Charters and bylaws (resolutions of All-Union Communist Party (bolsheviks) of the Central Committee – CPSU and subordinate party committees) which concerned duties of party members, responsibility for instructions from local party committees.

*Keywords:* Non-staff workers, the party device, the Labour Code, the nomenclature of party committee, the public beginnings, a party assignment, the Charter of All-Union Communist Party (bolsheviks) – CPSU.