

Эльман Эльманович Рзаев
г. Нижний Новгород

Роль системы номенклатур в партийно-государственной кадровой политике в первое десятилетие советской власти

В статье рассматриваются исторические процессы организации кадровой работы в СССР в 1920-е гг. Определяется актуальность данного вопроса для отечественной исторической науки. Рассматривается место и роль коммунистической партии в системе кадровой работы. Анализируется общественно-политическая обстановка в указанный исторический период, рассматриваются предпосылки организации номенклатурного принципа подбора, отбора и расстановки советских управленческих кадров. Кроме того, исследуются различные каналы формирования номенклатуры, а также этапы ее развития в данный период. Проводится историографический обзор исследования данного направления деятельности партийных органов разных уровней. Особое внимание автор уделяет вопросу методики формирования кадрового состава советского государственного аппарата, анализирует процессы номенклатурного отбора и расстановки управленческих кадров и его роли в стабилизации механизма государственного управления.

Ключевые слова: СССР, государственное управление, кадровая работа, коммунистическая партия, номенклатура, распределение кадров.

Elman Elmanovich Rzaev
Nizhny Novgorod

The role of the nomenclature system in the party-state personnel policy in the first decade of Soviet power

The article considers the historical processes of organizing personnel work in the USSR in the 1920s. The relevance of this issue for domestic historical science is determined. The place and role of the Communist Party in the system of personnel work is examined. The socio-political situation in the specified historical period is analyzed, the prerequisites for organizing the nomenclature principle of the selection, selection and placement of Soviet managerial personnel are examined. In addition, various channels of nomenclature formation, as well as the stages of its development in a given period, are investigated. A historiographic review of the study of this area of activity of party bodies at various levels is carried out. The author pays special attention to the issue of the methodology for the formation of the personnel of the Soviet state apparatus, analyzes the processes of nomenclature selection and placement of managerial personnel and its role in stabilizing the mechanism of public administration.

Keywords: USSR, public administration, personnel work, communist party, nomenclature, distribution of personnel.

Исторические процессы, которые происходили в СССР в 20-х годах прошлого столетия, в современных условиях имеют в общественном сознании неоднозначное отражение. Здесь важно отметить, что эти годы являлись для нашей страны тем переломным периодом, когда, оставив позади пламя Октябрьской революции, пройдя страшный этап Гражданской войны, советская власть перешла к мирному строительству социализма, закладывая основы социально-экономической и политической системы, которая впоследствии явилась одной из важных причин победы СССР в Великой Отечественной войне. При этом вопросы кадровой работы, развития государственного аппарата данного времени представляются наиболее важными и значимыми, поскольку именно кадровая составляющая являлась одной из тех фундаментальных основ становления и развития молодого советского государства.

Рассматриваемый период занимает важное место в исторической науке, находит все более яркое отражение в отечественной историографии. В силу происходящих процессов постепенного раскрепощения, придания гласности и обеспечения доступа к источникам данного периода указанная тема с течением времени приобретает все большую актуальность для научного анализа и поиска объективной исторической истины.

В советский период кадровое обеспечение государственных органов претерпело структурно-институциональную трансформацию. Уничтожив имперскую систему государственной службы, большевики создали свою уникальную систему партийно-хозяйственной номенклатуры, механизм учета, распределения, продвижения и обучения кадров.

Раскрывая содержание заявленной нами проблемы, важно понимать, что после окончания Гражданской войны в Советской России в период становления новой экономической политики текущая обстановка требовала от управленческого аппарата различных умений и навыков в условиях новой социально-политической конъюнктуры. Но с самого начала прихода большевиков и в течение первого десятилетия существования советской власти в российском государственном аппарате находились люди, представляющие самые разные социальные слои. Это были представители различных политических взглядов (не всегда явных) и разного видения перспектив развития советского общества и методов строительства социализма. С образованием СССР в 1922 г. подобное кадровое многообразие можно было наблюдать и в государственных органах и учреждениях всесоюзного уровня. Свообразная пестрота административно-политических работников была

обусловлена нехваткой квалифицированных и политически преданных коммунистическим идеям руководящих кадров, и правящая партия старалась решить эту проблему путем четкого регулирования кадровых процессов в соответствии с поставленными задачами.

Так, А.Н. Чистиков в своем диссертационном исследовании выделяет три группы управленческих кадров. В основу данной классификации положен критерий имевшегося у административных работников (кандидатов на руководящие должности) управленческого опыта работы.

К первой группе А.Н. Чистиков относит «старых служащих, по разным причинам согласившихся сотрудничать с новой властью», включая имперских статских и военных чиновников, служащих Временного правительства, общественных деятелей, белогвардейцев (они численно преобладали). Кроме этого, на волне Октябрьской революции некоторые посты достались рабочим, крестьянам, солдатам, матросам, ранее не имевшим никакого управленческого опыта. И, наконец, в качестве третьей группы выделяются профессиональные революционеры (старая партийная гвардия) [9, С. 19-20].

Профессор А.В. Чернышова в свою очередь отмечает, что «критерии, которыми руководствовалась партия при подборе и назначении кадров управленцев, не всегда способствовали эффективной деятельности государственных учреждений, они были выработаны еще в начальный период правления большевиков и в значительной мере были определены однопартийным составом власти. Столкнувшись с саботажем дореволюционных чиновников, большевики пытались провести в жизнь свое программное положение о привлечении широких масс рабочих и крестьян в органы государственного управления» [8].

К сожалению, данный подход организации партийно-государственной кадровой политики не увенчался успехом, поскольку для реализации большевистских планов по стабилизации и развитию экономики, укреплению обороноспособности государства необходимы были грамотные управленцы-профессионалы, которых предстояло либо выявить и отобрать среди масс трудящихся, либо взрастить собственными силами партии.

Следует обратить внимание на тот факт, что в первые годы после Октябрьской революции, когда советская власть проходила еще первоначальный этап своего становления, нормативно-правовая база, определявшая систему, функции и задачи (т.е. правовой статус) государственных органов, была крайне противоречива. Это выражалось в виде ее нестабильности и противоречивости. Кроме того, многие нормы, касающиеся регулирования деятельности органов власти, были казуистичными. Юридическая техника советских законодателей характеризовалась приданием праву ярко

выраженной политико-идеологической «революционной» окраски. Безусловно, право является отражением существующей политической реальности, однако подобная окраска могла приводить к двоякому, неверному толкованию воли законодателя в процессе исполнения правовых норм.

Важно понимать, что первый, относительно сформированный нормативно-правовой акт, выполненный в грамотной юридической технике и регулирующий вопросы служебной деятельности, появился только лишь к моменту образования Союза ССР в самом конце 1922 г. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 21.12.1922 г. установил Временные правила о службе в госучреждениях и на предприятиях, которые должны были действовать до принятия специального положения.

В данном правовом акте Совет народных комиссаров РСФСР обозначил, в частности, критерии приема и условия нахождения граждан на советской государственной службе. Следует обратить внимание и на то, что приведенные запреты, ограничения и требования к советским государственным служащим по своему смысловому содержанию не являлись новшеством в правовом регулировании. На данном этапе советские законодатели провели рецепцию дореволюционного права, регулирующего положение и организацию статской государственной службы. Здесь следует отметить, что заимствованы и санкционированы были многие требования для статских чиновников имперской России, например:

– запрет поступления на службу дисквалифицированным гражданам, т.е. лишенным данного права в соответствии с приговором суда;

– запрет поступления на службу гражданам, которые состоят в близком родстве в случае наличия или возможности подчиненности одного из них другому;

– запрет после увольнения выступать в качестве третьих лиц по делам организаций, в которых они проходили службу и т.д. [1, С. 156-157].

Обратим внимание на то, что в рассмотренных выше Временных правилах не содержались установленные в отношении советских государственных служащих требования о партийной принадлежности. Однако именно в это время создается элемент большевистской кадровой политики, получивший название номенклатура. Номенклатуру следует рассматривать как одобрение (санкцию) соответствующей партийной организации на замещение наиболее ответственных и значимых государственных должностей. В некоторых источниках в отношении номенклатуры даже используют дефиницию особого социально-политического института.

Применительно к советскому периоду, номенклатура – это перечень наиболее важных ключевых должностей, кандидатуры на которые

предварительно рассматривались, обсуждались, рекомендовались и утверждались партийным комитетом РКП(б) (с 1925 г. – ВКП(б), с 1952 г. – КПСС) определенного уровня (районным, городским, областным (краевым), республиканским, или же центральным всесоюзным).

Существует мнение, что номенклатура является «эксплуататорским, привилегированным, диктаторским и паразитирующим классом <...>, правящим много раз в различные эпохи, когда вставал на повестку дня метод тотального контроля и эксплуатации общества деспотической государственной машиной» [2, С. 150]. Безусловно, подобная позиция является не единственной, имеющей место в исторической науке.

Здесь важно понимать, что особая значимая функция указанного способа организации кадрового обеспечения административно-государственных органов заключалась в тотальном партийном регулировании как вертикальных, так и горизонтальных связей между руководителями различных отраслей народного хозяйства и ведомственной принадлежности. В условиях мировой экономической блокады, идеологического противостояния, контрреволюционной борьбы, частично разрушенной инфраструктуры (последствия Октябрьской революции и Гражданской войны), большевики осознавали необходимость построения жесткой административной модели государственного управления, характеризующейся строгой подчиненностью и иерархичностью.

Важно принимать во внимание и тот факт, что процесс создания номенклатурного механизма в советской России характеризуется как длительными рамками, так и рядом противоречий. Так, В.Н. Нефедов делает акцент на то, что выделяется три этапа развития номенклатуры [5, С. 70]:

1. Этап замещения, когда на смену старым царским, буржуазным бюрократам пришли десятки тысяч рабочих, солдат, интеллигентов, крестьян.

2. Этап штатной неопределенности, когда во время гражданской войны в массовом масштабе шло движение в государственный аппарат, как писал видный партийный деятель того времени Л.М. Каганович: «Вне всяких штатов, вне твердо установленных норм» [4, С. 13].

3. Этап захлопывания дверей (стабилизация), когда устанавливались и тут же заполнялись «твердые» штаты в учреждениях, на восстанавливаемых предприятиях, в органах советской и партийной власти всех уровней.

Отметим, что первоначально назначения на должности и кадровые перемещения советских руководящих работников осуществлялись непосредственно Центральным комитетом РКП(б), в губерниях – губернскими комитетами партии. По состоянию на 1919 г. кадровой работой занималось Оргбюро ЦК РКП(б), а также действовавший под

его непосредственным контролем учетно-распределительный отдел Центрального комитета РКП(б) (Орграспредотдел с 1924 г.).

В 1921 г. по инициативе высшего руководства РКП(б) был проведен масштабный учет «командного состава партии», а в уже ноябре 1923 г. Оргбюро ЦК РКП(б) приняло постановление, содержащее понятие «номенклатура».

По данному событию профессор М.В. Зеленев пишет следующее: «31 октября 1923 г. комиссия оргбюро по постановке учета и распределения работников в государственных и хозяйственных учреждениях окончательно приняла номенклатурный список №1 «Список должностей центральных учреждений и их местных органов, по которым назначения и смещения работников производятся постановлением ЦК РКП(б)». Одновременно с этим был разработан и номенклатурный список №2 – «Список должностей наркоматов и центральных учреждений, о назначениях и перемещениях работников которых центральные учреждения и ведомства предварительно уведомляют ЦК» [3, С. 6].

Анализ исследований, рассматривающих феномен номенклатуры, дает возможность выделить различные подходы к его раскрытию. Так, в работе М.С. Восленского понятие «номенклатура» рассматривается как «правлящий класс» и достаточно тенденциозно в мемуарном стиле описывается его образ, характерный, в большей степени, для послевоенного периода. У В.Н. Нефедова и М.В. Зеленова раскрывается «кухня» и содержание номенклатурного механизма подбора и расстановки кадров, начиная с самых истоков. А.В. Чернышова в своих исследованиях проблему номенклатуры рассматривает с точки зрения ее необходимости в силу острого дефицита квалифицированных и преданных стратегическим целям Советской власти кадров. Существенный вклад в исследование проблем номенклатурного механизма вносят исследования региональной направленности (например, работы С.В. Устинкина, А.В. Юдина и др.), рассматривающие на основе ставших доступными архивных материалов процесс номенклатурного распределения кадров и представляя качественную характеристику корпуса номенклатурных работников, исходя из местных условий [6, 7, 10]. В комплексе все данные подходы позволяют раскрыть понятие «номенклатура» с различных сторон.

В целях полного и всестороннего исторического и научного анализа, особого внимания также заслуживают взгляды на государственную кадровую политику, выраженные руководством большевистской партии и первыми лицами государства.

На фоне начала внутривнутрипартийной борьбы, ввиду тяжелой болезни В.И. Ленина и неспособности последнего по состоянию здоровья принимать участие в заседаниях государственных и партийных органов, И.В. Сталин при активном

участии Л.М. Кагановича и иных лояльных партийцев смог провести реформу кадрового обеспечения советского государственного управления. Суть обозначенной реформы заключалась в создании организационно-распределительного отдела ЦК РКП(б) (с конца 1925 г. – ВКП(б)) на базе учетно-распределительного и организационно-инструкторского отделов.

Как пишет М.В. Зеленев, «в январе 1926 г. орграспредотдел ЦК получил задание непосредственно подбирать работников для государственных, хозяйственных, профессиональных и кооперативных органов. С этого момента политбюро, оргбюро и секретариат распределяли номенклатуру №1 (по одному из списков – 1870 должностей), а орграспред подбирал работников по номенклатуре №2 (1640 должностей) и давал согласие ведомств по номенклатуре №3 (1590 должностей). С помощью этого аппарата все деятели «новой оппозиции» были устранены с крупных постов и отправлены на второстепенные должности. С марта 1926 г. сторонники оппозиции в плановом порядке перемещались в глубокую провинцию. За май-июнь 1926 г. орграспред перевел 1497 партийцев, из них в центральные учреждения – 391 человек, а в земельные и национальные районы – 980 работников» [3, С. 7]. В качестве членов «новой оппозиции», конечно, следует понимать представителей троцкистско-зиновьевского блока. В качестве иллюстраций по борьбе с троцкистами и зиновьевцами можно отметить исключение из кандидатов в члена ЦК ВКП(б) и снятие с должности заместителя председателя Реввоенсовета М.М. Лашевича, который в том же году был назначен заместителем председателя правления Китайско-Восточной железной дороги.

Однако номенклатурный механизм не являлся только средством борьбы с оппозиционными

деятели. Главная цель системы номенклатур – отбор и продвижение профессиональных кадров в системе учреждений народного хозяйства и по партийной линии.

Также следует отметить и тот факт, что номенклатурные списки имели место не только на всесоюзном уровне. Свои собственные номенклатурные списки, утвержденные соответствующими партийными организациями, имели место в союзных республиках, а также в отдельных регионах.

Таким образом, обобщая рассмотренные теоретические основы и исторический опыт советского кадрового обеспечения в 1920-е гг., можно сделать следующие основные выводы.

Следует отметить, что в состав номенклатуры являлся весьма обширным. Так, например, в номенклатуру включались, руководящие работники (директора, главные инженера) всевозможных отраслей народного хозяйства как огромных градообразующих, так и небольших предприятий. Кроме того, в номенклатурных списках были руководители различных общественных организаций, руководящий состав вузов, научно-исследовательских институтов, учреждений культуры и т.п. Указанные категории работников в зависимости от конкретного номенклатурного списка утверждались на свои должности решениями соответствующих секретариатов или бюро партийных комитетов.

Таким образом, система номенклатур позволила достичь в государстве максимальную управляемость власти и согласованность действий совокупности всех руководящих кадров, а также обеспечить значительные результаты в области общественного строительства в относительно короткое время. Изучение этого опыта позволяет более полно раскрыть значимость кадровой работы в реализации как стратегических, так и тактических целей общественного развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Архипова, Т.Г. История государственной службы в России. XVIII–XX вв. [Текст] / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцев, А.С. Сенин. – М. : Российский государственный гуманитарный университет, 1999. – 231 с.
2. Восленский, М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза [Текст] / М.С. Восленский. – М. : Захаров, 2005. – 640 с.
3. Зеленев, М.В. Политический архив XX века. Рождение партийной номенклатуры [Текст] / М.В. Зеленев // Вопросы истории. – 2005. – № 2. – С. 3-24.
4. Каганович, Л.М. Очередные задачи партработы и реорганизации партаппарата [Текст] / Л.М. Каганович. – М. ; Л. : Госиздат, 1930. – 59 с.
5. Нефедов, В.Н. Номенклатура империи: исследование кризиса [Текст] / В.Н. Нефедов. – Н. Новгород : Изд-во Волго-Вятского кадрового центра, 1994. – 81 с.
6. Устинкин, С.В. Партийные кадры и органы управления регионом [Текст] / С.В. Устинкин // Общество и власть. Российская провинция. 1930 г. – июнь 1940 г. Том 2 / сост. А.А. Кулаков, В.В. Смирнов, Л.П. Колодникова. – М. : Институт российской истории РАН, 2005. – С. 14-20.
7. Устинкин, С.В. Партийно-советская номенклатура в условиях брежневской «кадровой стабильности» [Текст] / С.В. Устинкин // Власть. – 2012. – № 7. – С. 27-32.
8. Чернышова, А.В. Советский государственный аппарат 1920-х гг.: проблемы качественного состава [Электронный ресурс] / А.В. Чернышова // Открытый текст : электрон. период. изд. – Режим доступа: <http://www.opentextnn.ru/history/rushist/>. – 01.11.2019.
9. Чистиков, А.Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1917-1920-х гг. [Текст] : автореф. дис. ... д-ра истор. наук / А.Н. Чистиков. – СПб., 2009. – 39 с.

10. Юдин, А.В. Кадровая работа Нижегородской губернской партийной организации в 1921-1926 годах [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук / А.В. Юдин. – Н. Новгород, 2012. – 26 с.

REFERENCES

1. Arhipova T.G., M.F. Rumyan-ceva, A.S. Senin Istoriya gosudarstvennoj sluzhby v Rossii. XVIII–XX vv. [The history of public service in Russia. XVIII – XX centuries]. Moscow: Rossijskij gosudarstvennyj gumanitarnyj universitet, 1999. 231 p.
2. Voslenskij M.S. Nomenklatura. Gospodstvuyushchij klass Sovetskogo Soyuza [Nomenclature. The ruling class of the Soviet Union]. Moscow: Zaharov, 2005. 640 p.
3. Zelenov M.V. Politicheskij arhiv XX veka. Rozhdenie partijnoj nomenklatury [Political archive of the XX century. The birth of party nomenclature]. *Voprosy istorii* [Questions of history], 2005, no. 2, pp. 3-24.
4. Kaganovich L.M. Ocherednye zadachi partraboty i reorganizacii partapparata [Regular tasks of party work and party apparatus reorganization]. – Moscow; Leningrad: Gosizdat, 1930. 59 p.
5. Nefedov V.N. Nomenklatura imperii: issledovanie krizisa [Empire nomenclature: crisis research]. Nizhny Novgorod: Izd-vo Volgo-Vyatskogo kadrovogo centra, 1994. 81 p.
6. Ustinkin S.V. Partijnye kadry i organy upravleniya regionom [Party cadres and authorities of the region]. Kulakov A.A. (eds.) *Obshchestvo i vlast'. Rossijskaya provinciya. 1930 g. – iyun' 1940 g. Tom 2* [Society and power. Russian province. 1930 - June 1940. Tom 2]. Moscow: Institut rossijskoj istorii RAN, 2005, pp. 14-20.
7. Ustinkin S.V. Partijno-sovetskaya nomenklatura v usloviyah brezhnevskoj «kadrovoj stabil'nosti» Party-Soviet nomenclature in the conditions of Brezhnev “personnel stability”. *Vlast' [Power]*, 2012, no. 7, pp. 27-32.
8. Chernyshova A.V. Sovetskij gosudarstvennyj apparat 1920-h gg.: problemy kachestvennogo sostava [Elektronnyj resurs] [Soviet state apparatus of the 1920s: problems of qualitative composition] // *Otkrytyj tekst : elektron. period. izd. [Open text]*. URL: <http://www.opentextnn.ru/history/rushist/> (Accessed 01.11.2019).
9. Chistikov A.N. Partijno-gosudarstvennaya byurokratiya Severo-Zapada Sovetskoj Rossii 1917-1920-h gg. Avtoref. diss. d-ra istor. nauk [Party and state bureaucracy of the North-West of Soviet Russia 1917-1920s. Dr. Sci (History) thesis]. St. Petersburg, 2009. 39 p.
10. Yudin A.V. Kadrovaya rabota Nizhegorodskoj gubernskoj partijnoj organizacii v 1921-1926 godah. Avtoref. diss. kand. istor. nauk [Personnel work of the Nizhny Novgorod provincial party organization in 1921-1926. Ph. D. (History) diss.]. Nizhny Novgorod, 2012. 26 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Э.Э. Рзаев, аспирант кафедры истории и теории государства и права, Нижегородский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Нижний Новгород, Россия, e-mail: elman-rz@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-9162-8455.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

E.E. Rzaev, Postgraduate student of the Department of History and Theory of State and Law, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Institute of management), Nizhny Novgorod, Russia, e-mail: elman-rz@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-9162-8455.