

НОМЕНКЛАТУРА КАК ОСНОВА ПАРТИЙНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТАНОВЛЕНИЕ (20–30-Е ГОДЫ XX ВЕКА)

Игорь Нязбеевич Барциц^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-1-104-118

Константин Петрович Краковский^б

^а АО «Сибер» (Ростех)

^б Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: В статье представлена история становления номенклатуры как основы советского партийно-государственного аппарата в 20–30-е годы XX века. Авторы рассказывают, как номенклатура превратилась в самостоятельный социальный институт с централизованной системой управления, собственными нормами политического поведения, моральными установками, механизмами рекрутирования и регулирования деятельности. Особое внимание уделяется формированию «номенклатурного комплекса» – системы учета и распределения кадров, внедрение которой сопровождалось многочисленными трудностями и требовало постоянного вмешательства партийных органов.

С начала 1920-х годов важным направлением кадровой политики стало формирование кадрового резерва, что положило начало системной работе, продолжающейся и в последующие десятилетия. Отмечается, что в процессе развития номенклатуры была создана классификация государственных служащих на основе классового подхода, что усилило идеологизированный характер управления. Одним из ключевых последствий внедрения номенклатурного принципа стала фактическая подмена выборности назначением, что привело к отчуждению граждан от участия в управлении государством. Избирательные механизмы, закреплённые в советских конституциях, стали формальностью, прикрывающей централизованную кадровую политику. Это, в свою очередь, способствовало высокой текучести кадров в номенклатурной среде.

Ключевые слова: номенклатура, партийно-государственный аппарат, чиновничество, государственное управление, учет, «Сталинские рокировки»

Дата поступления статьи в редакцию: 2 декабря 2024 года.

NOMENCLATURE AS THE BASIS OF PARTY-STATE MANAGEMENT: THE FORMATION PROCESS (20–30S OF THE XX CENTURY)

Igor N. Bartsits^a

RESEARCH ARTICLE

Konstantin P. Krakovsky^b

^a Siber JSC (Rostec)

^b Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The article describes how nomenclature became the basis of the Soviet party-state apparatus in the 1920s and 1930s of the XX century. The authors explain how the nomenclature turned into an independent social institution with a centralized management system, its own norms of political behavior, moral attitudes, mechanisms of recruitment and regulation of activities. Particular attention is paid to the formation of the “nomenclature complex” – a system of accounting and distribution of personnel, the introduction of which was accompanied by numerous difficulties and required constant intervention of the party authorities.

Since the early 1920s, an important direction of personnel policy was the formation of personnel reserve, which marked the beginning of systemic work that continued in the following decades. It is noted that in the process of developing the nomenclature, a classification of civil servants based on a class approach was created, which strengthened the ideologized nature of management. One of the key consequences of the introduction of the nomenclature principle was the substitution of electability with appointments, which led to the alienation of citizens from participation in state governance. The electoral mechanisms enshrined in the Soviet constitutions became a formality to cover up the centralized personnel policy. This, in turn, contributed to a high turnover of personnel in the nomenclature system.

Keywords: nomenclature, party-state apparatus, bureaucracy, public administration, accounting, «Stalin's castling»

Received: December 2, 2024.

...Аппарат истинного вождя – это аппарат, созданный им самим после прихода к власти. ...Создание такого аппарата – задача более сложная, чем устранение соперников...

Анатолий Рыбаков («Дети Арбата»)

Введение

«Кадры решают все...»

Термин «номенклатура» имеет древнеримское происхождение: «номенклатором» (от лат. *nomēn* – «имя») назывался раб, громко провозглашавший на приемах имена входивших гостей. Вероятно, из него происходит понятие «номенклатура» как список имен или названий [Восленский, 1990. С. 90]. В истории нашей страны советского периода это понятие приобрело особый смысл, характеризуя целое социально-политическое явление. От «совокупного Бонапарта» русской революции (выражение С.А. Павлюченкова) к «ордену меченосцев» (выражение Сталина о партии) – такой путь проделала партийная номенклатура при становлении советского политического режима.

Автор первой отечественной (хотя и вышедшей впервые за рубежом) книги о номенклатуре М. Восленский так сформулировал ее формальное понятие: это 1) перечень руководящих должностей, замещение которых производит не начальник данного ведомства, а вышестоящий партийный орган; 2) перечень лиц, которые такие должности замещают или же находятся в резерве для их замещения [Там же. С. 90–91].

Номенклатура как социальный институт имела организационную структуру, централизованное управление, набор правил (формальных и неформальных) политического поведения, моральные нормы, образ жизни, правила рекрутирования, практику регулирования деятельности [Кузнецова, 2011. С. 53–54]. Имела она и свою историю. В 1920 году не менее 53 % членов партии работало в государственном аппарате [Шапиро, 1975. С. 333], коммунисты занимали ключевые посты в государственных органах.

Впервые суть номенклатурной системы И.В. Сталин коротко изложил в организационном отчете ЦК XII Съезду РКП(б) в апреле 1923 года. Говоря о структуре и работе государственного аппарата, он заявил: *«...Наш аппарат по своему составу, навыкам и традициям негоден... ясно, что руководящая роль партии должна выразиться не только в том, чтобы давать директивы, но и в том, чтобы на известные посты ставились люди, способные понять наши директивы и способные провести их честно... необходимо подобрать работников так, чтобы на постах стояли люди, умеющие принять эти директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь»* [Сталин, 1947. С. 210].

Лозунг *«Кадры решают всё»*, озвученный И.В. Сталиным в речи перед выпускниками военных акаде-

мий» 4 мая 1935 года [Невежин, 2003]¹ и ставший крылатой фразой, может быть продолжен: *«...а тот, кто решает вопрос о кадрах – держит в своих руках все решения этих самых кадров»*, то есть определяет политику страны. Сталин понял это, пожалуй, раньше всех его коллег по партии, или, по точному выражению Д.А. Волкогонова, *«раньше других стал «профессором бюрократии»*», бюрократии был нужен вождь типа Сталина, а ему – железная бюрократическая машина [Волкогонов, 1989. С. 163–164].

Заняв в 1922 году, по сути, техническую должность генерального секретаря партии, не обладая на фоне многих других ленинских сподвижников теми качествами, которые могли бы вывести его в вожди, Сталин сумел тем не менее овладеть техникой аппаратного строительства [Костиков, 1989. С. 5] и стал, можно сказать, создателем нового – правящего – класса, получившего название «номенклатура».

Полигоном, где Сталин впервые отработал номенклатурную схему, стал управляемый им Наркомат национальностей. По его поручению управляющий делами наркомата Брезановский в феврале 1923 года подготовил документ с причудливым названием «Разбивка должностей в структуре аппарата НКН в постепенной градации». Все должности были поделены на четыре группы: 1) руководители национального уровня; 2) руководители административно-хозяйственных служб; 3) руководители политико-просветительской работы; 4) руководители литературно-научных издательств. В градации была указана квалификация: партийный работник наивысшей и высшей квалификации, средней, низкой; указано, какие должности (а их оказалось всего две-три) могут исполнять беспартийные. После одобрения Сталиным градация четко разделила разросшийся аппарат на несколько уровней (подобно царским чиновникам многих классов), отсекая и без того слабые связи наркомата с реальными проблемами наций и народностей [Волкогонов, 1989. С. 162].

Чтобы не ошибиться в назначении, пояснял Сталин, *«необходимо каждого работника изучить по косточкам»*, *«знать работников, уметь схватывать их достоинства и недостатки»* [XII съезд ВКП(б) ..., 1968. С. 56, 57]. Причем он настаивал на том, что этот принцип распределения кадров должен стать тотальным: *«Необходимо охватить все без исключения отрасли управления и весь промышленный комсостав, при помощи которого партия держит в руках наш хозяйственный аппарат и осуществляет свое руководство»* [Сталин, 1947. С. 212].

Недальновидные шутники того времени называли его «товарищ Картотеков», намекая на фанатичную

¹ В какой-то мере это перифраз знаменитого лозунга В.И. Ленина, провозглашенного на XI съезде партии: «Гвоздь не в политике, в смысле направления. Гвоздь положения в людях, в подборе людей».

История государственности

преданность генсека учету, каталогизации кадров. Но на самом деле он создал, отладил и постоянно использовал номенклатурную систему в качестве главного инструмента своей личной власти [Оболонский, 2015. С. 154].

Впрочем, новые начала кадровой политики ЦК имели предысторию. РКП(б) еще в 1919 году сформулировала в решениях VIII Съезда задачу «завоевать для себя безраздельное политическое господство в Советах и фактический контроль над всей их работой» [КПСС в резолюциях..., 1983. С. 108]. Лозунг, с которым большевики пришли к власти («Вся власть Советам!») долгие годы выполнял лишь роль ширмы. В циркулярном письме ЦК РКП(б) всем членам партии от 18 мая 1918 года объявлялось: «После победы Октября власть перешла к истинным представителям рабочего класса – к нашей партии» [Известия..., 1989. С. 148]. В скором времени она стала политическим монополистом, устранив другие политические партии и «добив» их в судебных процессах начала 1920-х годов.

Учетно-распределительный отдел (УРО) ЦК РКП(б) был создан по решению VIII Съезда партии в апреле 1919 года в составе Секретариата ЦК; он занимался мобилизацией и переброской коммунистов в условиях Гражданской войны [Руководящие кадры..., 1925. С. 10–13]. Но со временем его роль (как и штатный состав) в решении кадровых вопросов (учет, подбор и расстановка кадров в партийные и государственные учреждения) постепенно повышалась, и он в результате превратился в мощное «всесоюзное управление кадров» (выражение В.П. Мельникова), стал «кузницей номенклатуры», «плавильным котлом», в котором с годами выплавился «новый правящий класс» (выражение, использованное академиком А.Д. Сахаровым) советского государства. Тогда же появились учетно-распределительные отделы в губернских комитетах партии. Так коммунисты начали работу, направленную на то, чтобы «овладеть госаппаратом» [КПСС в резолюциях..., 1984. С. 219].

С 1920 года в УРО учитывались следующие категории работников наркоматов: наркомы, их заместители и члены коллегий, заведующие отделами и подотделами и «прочие ответственные работники». Из губернских комитетов партии в УРО направлялись анкеты и характеристики местных ответственных работников: членов и кандидатов в члены губернского исполкома; заведующих отделами и наиболее важными подотделами губисполкома; членов и кандидатов в члены президиума губсовнархоза и заведующих его «важнейшими отделами»; «прочих ответственных лиц губернского масштаба» по определению губернских комитетов партии.

Серьезным шагом в деле становления системы учета и распределения кадров явилось постановление октябрьского (1921 года) Пленума ЦК партии «Об уче-

те ответственных работников и порядке их распределения». Свою цель участники Пленума определили следующим образом: «Рациональная постановка учета в настоящее время приобретает особо важное значение ввиду необходимости наладить правильное распределение работников и максимально целесообразное их использование» [Цит. по: Никулин, 1997. С. 60]. Во исполнение директивы местные органы партии (обкомы, губкомы и др.) разработали положения о мерах по совершенствованию этой работы.

На XII съезде партии (апрель 1923 года) в резолюции «По организационному вопросу» было сказано: наряду с подбором партийных кадров съезд признает очередной задачей партии и подбор «руководителей советских, в частности хозяйственных и других органов, что должно осуществляться при помощи правильной и всесторонне поставленной системы учета и подбора руководителей и ответственных работников советских, хозяйственных, кооперативных и профессиональных организаций». В этих целях съезд рекомендовал расширить и укрепить учетно-распределительные органы партии в центре и на местах для «охвата всей массы коммунистических и сочувствующих коммунизму работников во всех без исключения областях управления и хозяйствования» [КПСС в резолюциях..., 1984. С. 99]. Решения этого съезда стали знаковыми для становления учетно-распределительной системы.

В литературе тех лет отмечались возвышенные задачи, которые решались созданием новой учетно-распределительной системы: «Поставить специалистов в такие условия, которые бы обезопасили нас и парализовали возможность отрывки прошлого у них. Это требовало и требует того, чтобы партия, не разбрасывая своих активных сил на второстепенных работах, сумела бы распределить их на основных командных участках хозяйства так, чтобы наиболее умело руководить специалистами и их использовать» [Руководящие кадры..., 1925. С. 19].

Интересно, что первоначально ВЦИК хотел «перетянуть одеяло» на себя и утвердиться в качестве главного «кадрового мозгового центра». Согласно постановлению ВЦИК от 5 февраля 1923 года, в орготделе ВЦИК сосредоточивается учет членов ВЦИК и кандидатов в члены, членов коллегий наркоматов, членов президиумов ЦИК и СНК автономных республик, председателей и членов облисполкомов и председателей уездных исполкомов. Ответственным за учет во ВЦИК был назначен тов. Шевяков, и ему дали в помощь двух технических сотрудников².

Тогда же была утверждена «Инструкция по учету квалифицированных советских работников РСФСР»³. Учет состоял в сборе и хранении анкет на каждого учитываемого товарища, сборе характеристик и уста-

2 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 300. Л. 1.

3 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 300. Л. 2 и об.

новлении данных о целесообразности использования учитываемых работников.

Секретари всех соответствующих организаций один раз в год (1 ноября) должны были доставлять в *учетный подотдел Орготдела ВЦИК* характеристики на всех работающих товарищей и анкеты новых. Характеризовать учитываемых товарищей как советских работников следовало главным образом с точки зрения их способностей (авторитет среди населения, работоспособность, целесообразность использования и т.д.).

Была составлена первая номенклатура групп учреждений, сотрудники которых подлежали учету и распределению через ВЦИК.

I. Советская:

- А) члены и кандидаты в члены Президиума ВЦИК;
- Б) наркомы и члены СНК;
- В) члены коллегии наркоматов.

II. Советская:

- А) члены и кандидаты ВЦИК;
- Б) председатели, их заместители, секретари и члены Президиумов ЦИК автономных республик, обл- и губ-исполкомов;
- В) председатели уездных исполкомов.

III. *Общедминистративная*: НКВД, Реввоенсовет Республики, НК РКИ, НКЮ, НКВД.

IV. *Экономико-хозяйственная и кооперативная*: ВСНХ, НКВТ, НКпрод, НКзем, НКфин, ЦСУ и кооперация.

V. *Культурно-просветительная*: НКпрос, НКздрав, НКнац.

VI. *Техническая*: НКПС. НКпочтель.

VII. *Профессиональная*: ВЦСПС, НКтруд, НКсобез.

VIII. *Партийная*: партийные органы.

Общее количество учитываемых – около 4000 человек.

Но эта идея не получила воплощения в жизнь. В.И. Ленин был уже тяжело болен и не мог вмешаться в решение главного кадрового вопроса, а тов. Сталин со своим аппаратом решил вопрос в пользу партийной составляющей. Впрочем, за орготделом ВЦИК оставили учет беспартийных кадров, а партийных – только в УРО ЦК.

Тогда же, в 1923 году, согласно решениям XII Съезда РКП(б) и на основании постановлений Оргбюро ЦК «О назначениях» от 12 июня 1923 года и «Об учете и распределении работников в государственных и хозяйственных органах» от 12 ноября 1923 года⁴ (в этом партийном постановлении впервые был употреблен термин «номенклатура»; в законодательстве этот термин не употреблялся в таком контексте⁵), был введен

номенклатурный принцип подбора и расстановки кадров: назначение, перемещение и увольнение управленцев соответствующего уровня осуществлялось согласно установке партии, точнее – соответствующих *партийных органов*, и, начиная с этого момента, в истории СССР и России номенклатура получает юридически оформленный способ самовоспроизведения.

«Список должностей центральных учреждений и их местных органов, по которым назначение и смещение работников производится постановлением ЦК» – таково было официальное название номенклатурного списка (неофициальное – «Бархатная книга» коммунистической знати», по выражению С.А. Павлюченкова) – стал на десятилетия ключевым источником кадровой истории государственных учреждений, истории советской номенклатуры.

Вот, к примеру, как выглядел перечень должностей по Народному комиссариату иностранных дел НКВД, которые утверждались Политбюро: полпреды, советники полпредов, первые секретари посольств и т.д.; Оргбюро ЦК утверждал: генконсулов, вторых секретарей⁶. Согласно постановлению от 12 ноября 1923 года, наркомы объединенных наркоматов союзных республик назначались через Оргбюро ЦК РКП(б).

Работу УРО и его преемников не следует считать обычной организационно-технической процедурой. Она представляла собой важнейшую политическую и социальную акцию – формирование и направление жизни замкнутого слоя власть имущих, «канонизированных» начальников всех уровней [Коржихина, Фигатнер, 1993. С. 25–38]. Далеко не все в работе новоявленных кадровых институтов складывалось гладко. Некоторые ведомства, в частности, Наркомат юстиции, НКВД, Наркомзем вставляли палки в колеса УРО, отстаивая свою автономию⁷. Однако их достаточно быстро «поставили в строй».

Комиссии по пересмотру состава работников государственных и хозяйственных учреждений

Первой организационной формой совместной работы партии и государственных органов по ревизии кадрового состава государственного аппарата явились комиссии, созданные по постановлению Оргбюро ЦК по каждому ведомству. В составе каждой комиссии были представители ведомства, профсоюзов, ЦКК, НК РКИ, ГПУ (всего 10 человек в каждой комиссии). Они работали с 15 декабря 1923 года по 15 февраля 1924 года. Всего было создано семь комиссий: по просвещению; по промышленности, по хозяйственным наркоматам; по административным учреждениям; по НКВД и НКВТ; по связи и транспорту.

В задачи комиссий входило:

- 1) просмотр и проверка пригодности ответственных

4 О подготовке и содержании этих постановлений подр. см.: Богословская М.В. Советская государственная элита 1920-х гг.: механизм формирования и система назначений. Дис. ... канд. истор. наук. М., 2007.

5 В 1920-е годы стал фигурировать термин «номенклатура» в качестве перечня должностей (см. параграф о наркоматах).

6 РГАНИ. Ф. 3. Оп. 22. Д. 150. Л. 3, 6.

7 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 126. Л. 52–58.

История государственности

Таблица 1. Результаты работы комиссий ЦК по пересмотру состава государственных органов*

Table 1. The results of work of the Central Committee commissions on changing the composition of state authorities

Комиссии	Просмотрено работников			Признано подлежащими снятию и перемещению работников		
	Всего	Из них членов РКП	Беспартийных	Всего	Из них членов РКП	Беспартийных
По просвещению	188	122	66	51	27	24
Административная	88	88	–	18	18	–
Внешней и внутренней торговли	296	143	153	77	16	61
НКПС и НКПит	22	6	16	6	3	3
Хоз. наркоматы	83	34	49	19	2	17
Кооперативные и торговые общества	236	94	142	61	18	43
По промышленности	189	113	76	46	22	24
ИТОГО	1102	600	505	278	106	172
В %	100	54,5	45,5	100	38	61,9

* См.: Руководящие кадры РКП (большевиков) и их распределение. М., Л., 1925. С. 25.

работников государственного управления к занимаемым ими должностям и замена несоответствующих;

2) выяснение степени неуккомплектованности государственного управления партийными работниками и наличие коммунистического влияния в государственных органах;

3) установление основных данных, необходимых для замещения должностей;

4) составление планов снабжения работниками соответствующих ведомств.

Из **таблицы 1** видно, что каждый пятый управленец из числа изученных комиссиями оказался непригодным к работе и подлежащим увольнению или перемещению, причем каждый десятый был членом партии. К примеру, в Наркомфине комиссией было изучено 37 дел сотрудников, решено снять двоих: управляющего Военно-морским отделом (беспартийный) и управляющего Центральным гербовым казначейством. Намечены к замещению: заместитель начальника бюджетного управления СССР, заместитель начальника Центроналога, заместитель начальника управления местных финансов, управляющий редакционно-издательским отделом. Но было признано, что должности важные, и пока нет специалистов для замещения подлежащих увольнению⁸.

Иными словами, с 1923 года ЦК партии отбирает у наркоматов право аттестации ведущих работников и создает свои аттестационные комиссии. Они принимали решения о профессиональной пригодности и дальнейшей карьерной судьбе кадров государственного аппарата.

В мае 1924 года УРО был объединен с Организационно-инструкторским отделом (ОриО) Секретариата ЦК ВКП(б), получил название *Организационно-распределительного отдела* (во главе с Л.М. Кагановичем, но реальное руководство осуществлял Сталин). Он просуществовал до января 1930 года, когда был разделен на два отделения, первое из которых ведало назначени-

ем лишь на партийные должности, а второе отвечало за замещение должностей в системе государственного управления, а также в общественных организациях. Подобная структура действовала до принятия в 1946 году новых номенклатурных списков.

Постановка учета

В 1920-е годы стала быстро формироваться новая *учетно-распределительная система*. Во всех наркоматах и иных центральных учреждениях наряду с партийными учетно-распределительными институтами стали создаваться аналогичные отделы в качестве ведомственных подразделений. Положение о таких отделах в наркоматах предусматривало следующее:

- 1) организация УРО происходит под непосредственным контролем УРО ЦК;
- 2) учетно-распределительные аппараты создаются во всех наркоматах;
- 3) учетно-распределительные подотделы создаются в СНК, ВЦИК, НК РКИ, НКСобез, ЦСУ;
- 4) каждый наркомат вырабатывает положение о своем УР подотделе и УРО;
- 5) в крупных наркоматах (Наркомзем, Наркомпрод, ВСНХ) создаются учетные части, подчиненные Центральному УРПО;
- 6) в состав УР подотдела входят: учетники по должностной карточке; учетники по контрольно-учетной карточке; архивариус, делопроизводители (не менее пяти человек). Желательно, чтобы они были коммунистами или комсомольцами;
- 7) назначение сотрудников в УРПО происходит по согласованию с УРО ЦК, освобождение их от работы – в исключительных случаях;
- 8) направление ежемесячных отчетов в ЦК⁹.

Одновременно было разработано «Положение о постановке учета ответственных работников в наркоматах центральных учреждений»¹⁰.

9 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 155. Л. 5.

10 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 88. Л. 16.

8 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 95.

1) Наркоматы ведут:

- персональный учет ответственных работников;
- учет подлежащих выдвижению, переходу на работу в другие ведомства негодных работников;
- учет специалистов-студентов;
- количественный учет всех работников ведомства;
- учет потребности ведомства в ответственных работниках.

2) Цели учета: количественный учет; качественный – изучение деловых качеств сотрудников.

3) Кто подлежит учету:

- все ответственные работники аппарата;
- работники подведомственных им центральных органов;
- отдельные категории работников губернского уровня.

4) Областные и губернские органы учитывают:

- работников своих организаций;
- работников губернского и уездного уровней.

5) Персональный учет ответственных работников ведется по личным делам (он включает: анкету, автобиографию, характеристику, оценку работы) и карточной системе (должностные карточки). При переходе на другую работу личные дела перемещаются в другое ведомство.

«Инструкция для инструктора в наркомате и центральном учреждении» включала основные требования к ключевому документу учета кадров – характеристике, содержащей три сгустка информации о служащем:

А) оценка работы по занимаемой должности (умение охватить работу, умение оценить значение и место своей работы в связи с общими задачами, умение подбирать работников и т.д.);

Б) марксистская подготовка (образование, ориентируется ли в политической обстановке и т.д.);

В) личные качества (партийная устойчивость, были ли уклоны и колебания от большевизма и марксизма, организационные и административные способности, умение владеть собой, умение признавать ошибки, было ли участие в склоках и группировках и т.д.).

На семинаре, проведенном в 1924 году в УРО ЦК, один из его ответственных сотрудников, тов. Л.Б. Рошаль, выступая среди «своих», был весьма откровенен, объясняя суть этой кадровой работы. Он, в частности, заявил, что, создавая в госорганах учраспредотделы, ЦК имел в виду создать во всем госаппарате небольшие, но крепкие ячейки, на которые он мог бы опираться в своей повседневной практической работе по изучению госаппарата...

«Имели место как бы две стороны – ЦК и ведомство. ЦК заинтересован (с точки зрения партии), чтобы в ведомства не назначались «свои люди». Уничтожить такие явления мы еще долго не сумеем, но мы стараемся связывать ведомства на практике с

распределительной работой партии, заставить их понять, что ЦК выступает здесь не как сторона, а как партийный центр, а поскольку тот или иной работник, возглавляющий ведомство, есть доверенное лицо партии, постольку по-существу, цели и стремления партии в лице ЦК и доверенного партии в лице руководителя госоргана должны совпадать. Вот почему мы считаем, что Учраспреды, являясь органичной частью ведомств, должны быть в некотором роде филиалами партии, ибо такой политики, в которой ЦК и ведомства являлись бы двумя разными сторонами, мы себе... не мыслим.

Задача – овладеть командными высотами, из 500.000 членов РКП отдать 100.000 государственному аппарату. Сейчас в госаппарате 170–200 тысяч мест, но командных 150.000 – их нужно заполнить коммунистами. Сейчас в госаппарате работает 150.000 коммунистов, но 20.000 – не на руководящих должностях. Задача УРО – заполнить коммунистами, прежде всего, руководящие посты; эту задачу решить за 2–4 года»¹¹.

Источником всех бед и неприятностей, которые мы испытываем в настоящее время, является то, что коммунистическая партия на 10 процентов состоит из убежденных идеалистов, готовых умереть за идею, но не способных жить за нее, и на 90 процентов из бессовестных приспособленцев, вступивших в нее, чтобы получить должность.

Л.Б. Красин (1921 год)¹²

Становление системы учета и распределения («номенклатурный комплекс») протекало далеко не гладко. Для исправления ошибок по вопросам номенклатурного учета принимались партийные акты. В записке, подготовленной секретарем ЦК партии В.М. Молотовым и начальником УРО ЦК Л.М. Кагановичем (1924 год), авторы указали на ошибки ведомств при назначении, на то, что часто «затирают партийцев» и назначают на серьезные государственные должности непроверенных беспартийных. «Подбор ответственных работников в аппаратах наркоматов в нынешнем его состоянии не обеспечивает партии постепенного овладения узловыми пунктами (командными высотами) нашего строительства. Важнейшие государственные органы не проверены с точки зрения годности личного состава, часто ЦК ставится перед фактом уже состоявшихся ведомственных назначений»¹³, – отмечалось в записке.

В итоге Оргбюро ЦК издало постановление, которое подтвердило решения о «номенклатурной работе», принятые в 1923 году, в частности, что «назначение и перемещение руководящего состава ответственных работников государственных и хозяйственных органов

11 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 126. Л. 38–40.

12 Цит. по: Диалог. 1990. № 2. С. 14.

13 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 126. Л. 9–12. Также см.: Записка «Подбор работников в госаппарат» (без автора и даты, ориентировочно 1924 г.). РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 126. Л. 13–15.

История государственности

Таблица 2. Список должностей основных центральных учреждений, по которым назначение и смещение осуществлялось по инициативе, постановлению ЦК (номенклатура № 1) и с предварительного уведомления ЦК**

Table 2. List of positions in central institutions, in which the changes are made upon the Central Committee's resolution (nomenclature No. 1) and with prior notification to the Central Committee

Название наркомата	Номенклатура № 1	Номенклатура № 2
ВСНХ	1 092	Не указано
Наркомфин	92	18
Наркомпрод	39	25
НК путей сообщения	121	89
НКВД	146	16
НКТруд	12	Не указано
НКзем	27	9
НКЗдрав	8	Не указано
НКюст	124	21
НКпочтель	34	25
НКВД	112	8
ГПУ	46	Не указано
Верховный суд	36	42
НК РКИ	22	27
НКпрос	15	76

** РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 95 Л. 14–22; Д. 256. Л. 52 и след. Е.Г. Гимпельсон приводит несколько иные цифры. См: *Гимпельсон Е.Г.* Советские управленцы. 20-е годы: (Руководящие кадры гос. аппарата СССР). М.: Ин-т рос. истории РАН, 2001. С. 80.

производится с утверждения ЦК, а на местах – соответствующими партийными комитетами и производится через коллегии соответствующих наркоматов или через исполкомы». Более того, ВЦИК было поручено провести декрет в советском порядке, воспрепятствующий прием на государственную службу устранившихся за нерадение, бесхозяйственность, злоупотребления, а также установить порядок обратного приема на госслужбу в особо предусмотренных случаях¹⁴.

Важным направлением работы с 1922–1923 годов становится формирование кадрового резерва. В 1922 году ЦК партии разослал специальное письмо «Об учете резерва работников», в котором предложил всем местным руководящим органам ввести особый учет резервов ответственных работников по различным отраслям партийной и государственной работы. Это стало системной, комплексной работой (изучение актива, поиск способных организаторов, отбор и учет перспективных работников для выдвижения на руководящую работу или на более высокие должности в государственных структурах, проверка их деловых и политических качеств в практических делах) [Мельников, 2003. С. 361].

16 ноября 1925 года Оргбюро ЦК приняло развернутое положение «О порядке подбора и назначения работников» и переработанные списки номенклатуры должностей. Эти и подобные им документы в открытой печати не публиковались.

Номенклатура № 1 находилась в ведении ЦК (т.е. Политбюро, Оргбюро и секретарей ЦК); первоначально, в 1923 году, она включала около 3 500 должностей, с 1925 года – 1 870; номенклатура № 2 (первоначально она включала 1 500 должностей, с 1925 года – 1 875) находилась в ведении УРО, то есть аппарата (таблица 2). В дальнейшем списки номенклатур многократно изменялись.

Имела место еще и ведомственная номенклатура № 3, которой ведали учреждения (Учраспред ВСНХ и т.д.), они были обязаны ежемесячно информировать УРО (потом – ОРО) о произведенных назначениях. Формально номенклатурная система создавалась как внутрипартийная, но фактически она стала государственной, партийно-государственной.

Приведем примеры номенклатуры должностей в высших органах государства (1924 год).

В ЦИК – 1-я номенклатура: председатель ВЦИК, заместители (два), секретарь ЦИК СССР и ВЦИК, юрисконсульт (всего семь); 2-я номенклатура – четыре должности, 3-я номенклатура – семь должностей¹⁵.

В СНК – 1-я номенклатура: председатель, заместители (три должности), председатель Арбитражной комиссии (пять должностей); 2-я номенклатура: управделами и его заместитель, секретарь СНК, три члена малого Совнаркома; 3-я номенклатура – секретарь малого Совнаркома, зав. приемной и еще 16 должностей совместителей¹⁶ (таблица 3).

Всего составлено 28 списков – по всем значимым государственным, хозяйственным, общественным организациям, партии, профсоюзам, комсомолу, прессе. 4 февраля 1926 года был утвержден список 112 должностей в органах союзных республик, подлежащих утверждению ЦК партии. Например, по органам РСФСР: председатель и секретарь ВЦИК, председатель СНК и его заместитель, прокурор и нарком юстиции РСФСР, председатели судов – до наркома соцобеспечения. Всего 17 должностей¹⁷. В целом по номенклатурам № 1 и № 2 значилось в середине 1920-х годов 5 723 должности [Земляной, 2004. С. 131]. На различных должностях наркоматов и центральных учреждений в 1924 году работало 21 894 сотрудника, в том числе 3 295 коммунистов (15 %); из 5 629 ответственных работников – 1 632 (29 %) коммунистов [Павлюченков, 2008. С. 246].

Благодаря созданной системе учета и распределения кадров через УРО (ОРО) ЦК было назначено в госу-

15 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 256. Л. 50.

16 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 256. Л. 51.

17 РГАН. Ф. 3. Оп. 22. Д. 150. Л. 13.

14 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 126. Л. 9–12.

Таблица 3. Детализированные (с указанием подразделений и должностных лиц) номенклатурные списки по некоторым ведомствам (утв. 26 февраля 1926 года)**Table 3. Detailed nomenclature lists for several departments (including subdivisions and officials) (approved on February 26, 1926)**

По постановлению Политбюро ЦК	По постановлению Оргбюро ЦК	По постановлению секретариата ЦК
ВСНХ		
Президиум ВСНХ, Председатель правления Главвоенпрома	ВСНХ. Коллегия Цугпрома СССР и председатель Угпрома РСФСР, председатель главного экономического управления СССР и РСФСР	Зампред ЭКУ ВСНХ СССР, зампред НТО ВСНХ СССР и т.д.
Наркомат юстиции		
Коллегия НКЮ Прокурор РСФСР и два его заместителя	Пом. прокурора РСФСР – четыре человека, прокуроры коллегий Верховного Суда СССР – четыре человека	Губернские прокуроры
Верховный Суд СССР		
Президиумы Верховного Суда СССР и РСФСР – 12 человек	Коллегия Верховного Суда СССР – семь человек	Коллегии Верховного Суда РСФСР – 30 человек

дарственных учреждениях между апрелем 1922 года и апрелем 1923 года – 10 351 человек; между апрелем 1923 года и маем 1924 года – 6 088 человек, между маем 1924 года и декабрем 1925 года – 12 227 человек. Разумеется, проводился учет и кадров местных органов власти и управления. Уже в 1925 году местными партийными органами было учтено по 70 губерниям более 52 тыс. советских служащих губернского, уездного и волостного уровней [Руководящие кадры..., 1925. С. 36].

Именно ОРО ЦК был тем органом, который осуществлял отбор сотрудников и управлял судьбами своих назначенцев. В его номенклатуре были все основные руководители госаппарата: члены коллегий наркоматов, главные бухгалтеры и главные инженеры, директора заводов и фабрик, начальники леспромхозов и завбазами, складами, конторами, трестами, синдикатами, послы, консулы и др. Он утверждал кандидатуры директора Госцирка и начальника Управления конвойной стражи НКВД, вице-консула в Мукдене и торгпреда в Италии, всех членов Главметалла ВСНХ и список народных заседателей (еще не избранных!) Верховного суда СССР [Коржихина, Фигатнер, 1993. С. 30].

Иными словами, руководители наркоматов фактически утратили самостоятельность в назначении сотрудников своих ведомств, предпочитая (или, по-другому, будучи вынужденными) обращаться в ОРО с просьбами о назначении необходимых служащих для заполнения вакансий. Действительно, нарком не имел права подобрать себе заместителей, не мог назначить начальников управлений, не имел права и снять их с должности. Таким образом, система ставила народного комиссара в полную зависимость от решений аппарата ЦК. Постепенно власть переходит в ЦК партии, у наркомов остаются только полномочия [Богословская, 2007. С. 105].

В 1925–1926 годах были разработаны проекты типовых номенклатур для губернского, окружного

и районного уровней [Винниченко, Ваганов, 2016. С. 68]. Получили жизнь и легитимировались понятия согласно должностям государственных служащих соответствующего уровня: «номенклатура ЦК», «номенклатура обкома партии», «номенклатура горкома или райкома партии». Тем самым номенклатура как бы прорастала на всю глубину общества, к мельчайшим его ячейкам, а на самом верху, в ЦК партии, достигалась высочайшая концентрация власти [Коржихина, Фигатнер, 1993. С. 25]. Аппарат партийных органов стал своеобразной «элитной биржей труда», учитывавшей, подбиравшей и распределявшей кадры партийных, государственных и хозяйственных руководителей «от Москвы до самых до окраин» и от самых важных и ответственных должностей до самых низовых.

Номенклатурные списки представляли собой внеюридическую норму права властвующей группы, по которой партократия присвоила себе правомочие полной свободы назначения на высшие государственные должности в СССР и тем самым превратила органы государственного управления в абсолютно замкнутую корпорацию. При этом списки выполняли роль механизма отчуждения народа от юридического (политического) права выбора [Фигатнер, 1992. С. 16].

Весьма интересным, пусть и побочным, результатом первых лет работы УРО стала выработка пусть и неофициальной, но весьма аргументированной, основанной, разумеется, на классовом принципе классификации государственных служащих. Авторами обнаружен прошедший мимо внимания исследователей любопытный документ – записка «Работа Учраспреда ЦК по пересмотру и подбору работников промышленности», в котором дана, по сути, первая, неофициальная классификация специалистов. Хотя она относилась в первую очередь к сотрудникам хозяйственных наркоматов и хозяйственных организаций, вполне применима и к иным государственным служащим, сотрудникам любого из наркоматов.

История государственности

1. Спец-коммунист – в большинстве технический и партийный молодежник, используется незначительно.

2. Советский спец – стоит на советской платформе, его карьера связана с советской властью. Работоспособен, лоялен, ладит с профсоюзными органами, себя не забывает. Большинство советских спецов работает на фабриках и заводах.

3. Выжидающий спец – пессимист, не верит в твердость советской власти, не принимает новых форм жизни. Работает в учреждениях и трестах, устраивает себе командировки, материально устраивается. В работе вял и неинициативен. Таких большинство, среди них есть и честные люди.

4. Патентованный спец – представляет, ходатайствует и устраивает дело с заднего крыльца. Внешне деловит, боек, ловок и на многих руководителей производит впечатление человека весьма умного и знающего. Этот специалист – спекулянт, который пользуется всякой целью советского аппарата, чтобы через нее протащить для себя советское добро. Этот тип спеца обретается в крупных городах и учреждениях.

5. Спец-белогвардеец – сидит в стратегических пунктах учреждений. Бывший крупный акционер, знаток-делец. Но ведет свою разрушительную работу тихой сапой.

Во многих важных, регулирующих оперативных органах доминируют три последних категории спецов¹⁸.

Важно отметить, что номенклатурный принцип формирования штатов государственного аппарата стал существенным ударом по принципу выборности как механизму замещения должностей. Следствием чего стало отчуждение советского народа от реального воздействия на государственный механизм, предусмотренные советскими конституциями избирательные системы стали лишь прикрытием номенклатурной кадровой политики. К 1925 году утверждается номенклатура *выборных должностей*. В номенклатурные списки стали включаться должностные лица ЦИК СССР, ВЦИК и СНК (923 человека), а также ЦК РЛКСМ (51 человек), ВЦСПС (425 человек), а всего по выборным органам – 1 590 человек¹⁹. Такой же декларативной фикцией стал провозглашенный на заре революции принцип невмешательства партии в деятельность Советов и их исполкомов.

Критерии отбора в эту систему были весьма специфическими. Явный приоритет отдавался так называемым «политическим качествам». Квалификация, деловые качества, профессиональные способности были отодвинуты на второй план, а порой даже служили факторами негативными, «подозрительными». О какой-либо политической конкуренции, не говоря

уже о демократических процедурах, говорить не приходилось²⁰.

В 1926 году ЦК ВКП(б) были приняты еще два знаковых документа – «Положение об учете ответственных работников» и «Положение об учете ответственных работников в местных государственных, хозяйственных, кооперативных и профессиональных органах», которые завершили начавшийся в 1921 году первый этап нормирования номенклатурной системы.

Согласно первому документу, сущность работы заключалась в том, чтобы «включенный в этот учет работник» систематически изучался не только как член партии и работник вообще, но и с точки зрения того, насколько он соответствует этой должности и справляется с порученной работой. Перед органами учета всех уровней стояли три одинаковые задачи: 1) постоянно знать, кто и какие должности занимает в пределах установленных номенклатур; 2) вести персональный подбор работников для основных отраслей работы; 3) систематически наблюдать за правильностью использования работников, «вести учет выдвигающихся на большую работу», неправильно используемых и подлежащих перемещению работников [Цит. по: Чистиков, 2007. С. 145].

К «Положению об учете ответственных работников» был приложен список основных отраслей работы (всего 14): партийная, пропагандистско-воспитательная, профессиональная, «здравоохранение и собес», «советско-административная», судебная-карательная, промышленно-производственная, финансовая, кредитная, кооперативная, торговая, планово-регулирующая, земельная, транспорт и связь. Другим приложением к этому документу стала «Инструкция по учету ответственных работников», которая содержала пять пунктов проведения учета: 1) разработка проектов номенклатур; 2) ведение должностных карточек и составление периодических списков на работников; 3) накопление на работников личных листов, автобиографий, деловых отзывов, а также «периодических разработок данных об ответственных»; 4) предварительное определение квалификации; 5) учет резерва работников [Там же. С. 147].

Второй документ касался ведомственного персонального учета. Его сущность, подчеркивалось в «Положении», заключается в подсобном для партийного учета систематическом изучении учреждениями ответственных работников путем непосредственного наблюдения за их работой, результатами ее, а также выявлением: а) квалификации и специальности каждого из них; б) соотвественности занимаемым ими должностям; в) возможности выдвижения на большую работу [Там же. С. 149].

Итак, уже к середине 1920-х годов сформировался советский аналог императорской «Табели о рангах»

18 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 95 (1923–24 гг.).

19 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 95.

20 Там же.

Таблица 4. План переброски служащих из центральных органов в провинцию**Table 4. Plan for transferring personnel from central to provincial offices**

Наркомат	Снять и перебросить	Оставить
НК путей сообщения	76	
НКВД	8	19
Наркомпрос	30	5
Наркомздрав	28	22
Наркомзем	86	30
НКюстиции	6	1
Наркомнац	9	11 (в том числе Сталин)
Наркомфин	5	9
НКИД	47	?
СНК	?	14

с жесткой иерархией советских партийных, государственных и хозяйственных служащих, должностей, корпоративной нормативной системой. Под жестким контролем партии оказались и судьба государственной службы в целом, и конкретные государственные служащие, особенно верхнего (номенклатурного) звена.

В 1930 году Орграспред ЦК был снова разделен на два отдела: Оргинструкторский, занимавшийся назначениями и перемещениями в партийном аппарате, и Отдел назначений с рядом секторов (тяжелой промышленности, легкой промышленности, транспорта, сельского хозяйства, транспорта, советских учреждений, загранкадров и др.), ведавший вопросами формирования номенклатуры в аппарате государства [Восленский, 1990. С. 97]. В последующем в течение 50 лет этот механизм лишь модернизировался, не претерпевая существенных изменений. Тогда же сложился порядок, при котором УРО (а потом и ОРО) запрашивал спецслужбы (ОГПУ; впоследствии – НКВД-МГБ-КГБ) о возможности назначения кандидата на ответственную государственную должность.

В кадровой работе все большую роль играют процедуры собирания разного рода документации на служащего, составления характеристик, проверки биографических и других сведений, в том числе через обращение в архивы. Характеристики, отзывы, рекомендации стали обязательными при переходе на каждый новый уровень учебы или работы. Собираемая о работниках информация касалась всех сторон жизни, включая личную жизнь и даже внешность. Вот как, например, описывалась внешность одного из членов ВЦИК: «Наружность типичная крестьянская – открытое прямодушное лицо, окладистая борода, бодрый густой голос» [Цит. по: Дудкина, 2002. С. 84]. Интересно, что в первые полтора десятилетия после революции номенклатурные работники часто выделялись внешним обликом. Так, в годы Гражданской войны и даже позже они обычно одевались в кожаную куртку и

галифе, к концу 20-х годов стали модны френч, сапоги, особого фасона фуражки (по сталинским образцам) [Гимпельсон, 2001. С. 89].

Номенклатурный работник в любой момент мог быть переброшен в любую точку страны и в любое ведомство. Партийная номенклатурная система не была законодательно оформлена, а ведение всей документации было прикрыто завесой секретности.

«Сталинские рокировки»

Шахматный термин «рокировка», обозначающий одномоментное изменение положения шахматного короля и ладьи, вполне применим к стратегической операции, проведенной с кадрами государственного аппарата. В целях укрепления местного советского аппарата (и в не меньшей степени для обеспечения контроля за ним) высшие партийные органы (VIII, X съезды, ЦК ВКП(б) и др.), в свете указаний главы партии В.И. Ленина 1921 года о необходимости перемещать отдельных работников центрального аппарата на уездную и даже волостную работу [Ленин, 1970. С. 235], начали работу по откомандированию «к станку и плугу работников, долго бывших на советской и партийной работе, причем они должны быть поставлены в обычные условия жизни рабочих» [КПСС в резолюциях и решениях..., 1983–1990. С. 521]. В это своеобразное «броуновское движение» – из центральных учреждений госслужащих группами отправляют в провинцию, а на возникшие вакантные должности присылали их коллег из провинции – были вовлечены в 1920-е годы тысячи служащих. Перемещения номенклатурных госслужащих с одной должности на другую, сверху вниз и в обратном направлении (по вертикали), из одной местности в другую – из центра в губернии и в обратном направлении, из одного органа в другой (по горизонтали) – практиковались с 1920-х годов как неотъемлемая характерная особенность сталинской кадровой политики. Впрочем, допускаем, что эту важную партийную кампанию можно было использовать в качестве «не очень почетной ссылки» неугодных служащих. Легко представить, чем являлось бы направление сотрудника аппарата ЦИК СССР из Москвы для работы в каком-нибудь отдаленном регионе.

Для реализации партийной мобилизации «1000» (переброска из центральных учреждений в провинцию) в 1922 году была создана Комиссия ЦК РКП(б). В ее состав входили: Сырцов, Сольц, Ходоровский, Белобородов, Куйбышев, Максимовский. На первом же заседании в апреле 1922 года был составлен нижеследующий план переброски служащих из центральных органов в провинцию²¹ (таблица 4).

Основанием для принятия решения о переброске служащих на периферию служили заявки с мест о

21 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 28. Л. 1–3, 7–9, 10–12, 20, 23, 36.

История государственности

спросе на партийных и советских работников. К примеру, в сентябре 1922 года Брянский губком запрашивал кадры работников на следующие вакантные должности: председатель ревтрибунала, губернские прокурор и комиссар продовольствия, председатель СНХ, председатель губернского профсоюза, завгубернской РКИ, несколько работников губернских финотделов, три председателя и два-три секретаря уездных исполкомов. В октябре 1922 года, согласно заявкам, требовалось семь губернских прокуроров для ряда губерний и четыре военных прокурора для трибуналов нескольких военных округов²². Как видим, дефицит кадров на ответственных должностях в провинции был необычайно велик. Комиссия также рассматривала апелляции не желавших «перебрасываться» из Москвы и иногда удовлетворяла апелляции или откладывала переброску.

Нередко такие массовые и скороспелые «переброски» создавали реальные проблемы для работы ведомств. Весьма показательна жалоба Наркомата иностранных дел на Московский горком партии, поступившая в Политбюро ЦК в октябре 1921 года²³. Дипломаты жаловались, что партийный орган часто отзывает сотрудников наркомата для несения партийной работы, *«ставит часто нашу внешнюю политику в невозможное положение»*. Приводились конкретные примеры: внезапно отправили в поездки по провинциям зав. отделом прибалтийских стран, и вся работа с этими странами была приостановлена; загрузили партийной работой специалиста Александровского, едва ли не единственного знатока стран Средней Европы (Австрия, Чехословакия), он бросил работу в наркомате, так как не успевает везде поспевать; в самый разгар срочной работы по подготовке документов ряда товарищей, выезжающих за границу, в том числе уполномоченного по переговорам с Китаем, сняли и отправили читать лекции в участковой партшколе Лефортово. Авторы письма заключили: *«Неизвестно, что выгодно Республике – прочтение такой наспех сколоченной лекции или отправка целой миссии для переговоров, связанных с общим политическим и экономическим состоянием Республики»*. Ответ на вопрос по существу очевиден, но результат жалобы – не столь.

Такого же рода беспокойство выразил в мае 1923 года заместитель наркома земледелия А.П. Смирнов, указавший в своем письме на особую значимость сельского хозяйства для Республики, в связи с чем предложил ЦК в целях укрепления аппарата не передвигать на другую работу заведующих губернскими земельными отделами без согласия Наркомзема, а нижестоящих – без согласия заведующего губернскими земельными управлений. При попытке местных ор-

ганов перевести сотрудников земельных органов – немедленно информировать губернские комитеты партии²⁴.

Соответственно, составлялись разнарядки по направлению новых работников из провинции в центральные ведомства, и «колонны» служащих потянулись в Москву. К примеру, только в 1922 году в центральные учреждения из провинции было назначено 1 744 человека (в том числе: НКтруд – 14, ВЦИК, СНК, НКнац, НКВД – 71, НКИД – 29, НКвнештор – 57, НКпрод – 24, НКрос и вузы – 264, НКфин – 52, НКзем – 42, ВСНХ – 75, НКюст и Верховный Суд – 22, Прокуратура – 12, НКРКИ – 48, НКздрав – 16, НКПС и НКпочтель – 131)²⁵.

Спорадически возникало недовольство как «переброской» в центральные органы ценных местных работников, так и неприятие местной политической элитой назначенца из столицы. Например, в середине 1929 года руководство Северного края посчитало «совершенно невозможным» отзыв в центр председателя крайисполкома П.Т. Зубарева. Впрочем, переговоры посланца края с Кагановичем и Молотовым результата не дали, пришлось отпускать руководителя исполкома в Москву.

В 1923 году по постановлению ЦК в НКИД прибыло с мест шесть человек (центральный район, Сибирь, Дальний Восток, Кавказ). Это бывшие работники партийных органов, культпросвет учреждений, судебной системы. Из других центральных учреждений прибыло 38 человек (из ВСНХ, НКЮ, парторганов, вузов и пр.). В Наркомфин прибыло 47 человек, в том числе 31 человек – из провинции (с советско-партийной работы, из торговли, промышленности, связи, военные и пр.) и 16 человек – из центральных учреждений (ЦК, вузы, профсоюзы, другие наркоматы)²⁶.

Вновь прибывшими были, как правило, работники губернского масштаба, имевшие обычно минимальный стаж работы, но зато практически все – коммунисты. Как видим, движение было не только «по вертикали» («центр – провинция» и «провинция – центр»), но и «по горизонтали» – между наркоматами.

В общем в 1920-е годы были направлены из центра на периферию, в провинцию порядка 10 000 человек, грамотных, квалифицированных, подготовленных в профессиональном отношении, а на их место набрано с периферии большое число малограмотных партийцев, вкусивших все плоды (льготы, преимущества и пр.) пребывания на высоких должностях, таким образом были обеспечены их лояльность, полная преданность, чувство глубокой благодарности за выдвижение [Яськов, 2018. С. 384].

Перемещения были широко используемым методом заполнения (замещения) должностей: руково-

22 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 55. Л. 6.

23 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 2. Л. 6.

24 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 18.

25 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 58. Л. 1.

26 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 177. Л. 7, 18.

дящие (ответственные) работники государственных учреждений достаточно часто переводились из одного государственного органа в другой. Чтобы понять размах перемещений, можно привести такую цифру: только за четыре месяца 1924 года УРО были направлены в Наркомат внутренней торговли 47 служащих, в Наркомат внешней торговли – 85, в Наркомат иностранных дел – 39 [Гимпельсон, 2001. С. 33].

Эта кадровая политика «переброски» не могла не иметь последствием ощущение работниками аппарата временности своего пребывания на должности, а это вело, в свою очередь, к снижению ответственности за службу. Но, с другой стороны, это вполне удовлетворяло руководство партии и прежде всего И.В. Сталина, державших весь аппарат под контролем.

Общим последствием такой кадровой политики в среде номенклатурных работников стала текучесть кадров. Так, в 1924–1926 годах сменили свои должности свыше 85 % всех руководящих работников, в 1926 году – от 40 до 60 % руководящего состава ряда центральных учреждений (ВСНХ РСФСР и СССР, правлений трестов, кооперативных центров и др.), 45 % работников первой и второй номенклатуры ЦК по промышленным отраслям были на последней должности меньше одного года [Там же. С. 90].

Состоявшаяся в апреле 1925 года XIV партийная конференция потребовала *«решительно прекратить практику частых перебросок работников с одной работы на другую, нарушающую правильную выборность и не дающую им достаточно возможности для ознакомления с условиями местной работы и с нуждами местных рабочих и крестьянских масс»* [КПСС в резолюциях и решениях..., 1983–1990. С. 360]. Но это увещание так и осталось на бумаге. Более того, эта система распределения кадров все больше подрывала демократический принцип выборности, который к концу 1920-х годов ужался, как шагреновая кожа.

Решением Политбюро от 20 сентября 1938 года была введена должность заместителя наркома по кадрам во всех наркоматах СССР. Он регулярно отчитывался перед Отделом руководящих партийных органов ЦК ВКП(б), руководил делом подбора, распределения и учета кадров центрального аппарата народных комиссаров и их местных органов, осуществлял проверку политической и деловой пригодности работников наркомата и организовывал политическую подготовку, кроме того, участвовал в распределении на работу студентов, оканчивавших вузы наркомата. Кандидатуру заместителя министра по кадрам утверждал ЦК ВКП(б) по представлению наркома²⁷.

Сталинская линия на «коммунизацию» государственного аппарата – другая цель массовых мобилизаций – это переброски коммунистов в советские органы. По данным на 1929 год, в почти 400-тысячном

корпусе советских государственных служащих было обеспечено «полное господство коммунистов». Среди руководящих кадров аппарата ЦИК СССР члены партии составляли 70,4 %, аппаратов ЦИК союзных республик – 72 %, в руководстве народных комиссаров СССР и союзных республик удельный вес коммунистов достигал почти 75 %. В руководящем звене аппаратов областных исполкомов на коммунистов приходилось 72,3 %, окружных исполкомов – 81,5 %, райисполкомов – 75 % [Мельников, 2003. С. 341].

Партийность стала главным критерием для назначения на должность госслужащего, пропуском в госаппарат, свидетельством политической лояльности. Идеальным вариантом кадрового решения в 1920–1930-е годы объявлялось положение, при котором партия *«сумела бы посадить своих работников (коммунистов)... во всех основных высотах и узлах государственного аппарата сверху донизу, начиная от центральных и кончая руководящими волостными учреждениями»* [Руководящие кадры..., 1925. С. 28]. И к этому дело неуклонно шло. Нетрудно догадаться, что при таком подходе на все более или менее значимые государственные и, как правило, хозяйственные (здесь все же требовались профессиональные знания, поэтому бывали редкие исключения) должности назначались коммунисты. Партбилет стал своего рода рекомендательным письмом или пропуском для выдвижения на государственные должности [Мельников, 2003. С. 340]. К примеру, в 1924 году судебные, правоохранительные и карательные органы состояли почти на 100 % из коммунистов. В хозяйственных ведомствах их процент был чуть ниже: все же без профессионалов (часто беспартийных) было не обойтись [Гимпельсон, 2001. С. 84]. На заседании Оргбюро ЦК партии 18 января 1927 года Л.М. Каганович откровенно заявил: *«Номенклатура в теперешних условиях является могучим рычагом в руках партии»*.

Подводя итог анализу кадрового состава органов государственного управления, можно заключить, что номенклатура «пронизала», как ключевая, важнейшая составляющая, весь государственный аппарат снизу доверху, стала его кадровым ядром, или, по сути, осью. Партия стала командно-кадровым каркасом системы государственной власти. Сформировав номенклатурную систему, партия не просто срослась с государством, но и обеспечила свое реальное господство над управленческим аппаратом. Высшие партийные органы присвоили себе профессиональные министерские (исполнительные) функции, так как важнейшие решения принимались на партийном уровне, а впоследствии (нередко на следующий день) облекались в юридическую оболочку актов высших органов власти или управления.

Следствием такого партийно-политического устройства стала реализация принципа единства

История государственности

власти, ее тотальности (всеобщности). Следует оговорить, что понимание тотальности власти, характеристика политического строя как «тоталитарного» в научных исследованиях не несет свойственного публицистике негативного контекста; речь идет о признании принципа единства осуществления власти, утверждении единой идеологии и декларировании политического единства населения страны. Подобная система осуществления власти в СССР привела к формализации деятельности законодательных (представительных) органов, их полному подчинению решениям партийного аппарата, к отказу от принципа независимости судебной власти, которая также стала элементом системы партийно-государственного руководства.

Среди достоинств сложившейся в 1920-е годы системы формирования кадров можно отметить положение, что для занятия того или иного руководящего поста человек должен был поэтапно пройти определенные ступени. Миновать хотя бы одну из них было трудно, почти невозможно. Исключения составляли лишь случаи, когда И.В. Сталин сам выбирал ни о чем не подозревающего человека на высшие руководящие посты. Человека, подходящего к руководящей работе, «отслеживали» и выращивали практически со школьной скамьи. Пионерская организация и комсомол были школой, в которой начинали свою работу будущие управленцы, уже на том уровне определялись их качества как потенциального государственного или партийного служащего. Другое дело, что сами качества, которые от них требовались, были весьма специфическими, но механизм отбора был весьма эффективен. При прохождении ступеней иерархической лестницы люди набирались опыта в работе, а партийная организация тем временем оценивала их дальнейшие возможности и перспективы [Дудкина, 2002. С. 123].

Номенклатура и чиновничество: соотношение

Чрезвычайно важно выяснить соотношение таких категорий, как «номенклатура» и советское чиновничество. Сразу оговоримся, что не вся номенклатура – государственные служащие (в ее составе и значительное число партийных (это самая элитарная часть номенклатуры), профсоюзных, комсомольских и прочих общественных, то есть негосударственных, служащих); равно как и не все государственные служащие относились к номенклатуре – только правящая верхушка государственных институтов – от высших органов власти, управления, суда и прокуратуры и до местных руководителей разного рода госучреждений.

Дооктябрьские воззрения на чиновничество сравнимы с иными нереализованными постулатами: в одном ряду можно вспомнить как об отрицании чиновничества как такового, так и, например, о попытке отменить институт наследования. «У Каутского, – по-

лагал Ленин, – выходит так: раз останутся выборные должностные лица, значит, останутся и чиновники при социализме, останется бюрократия! Именно это и неверно. Именно на примере Коммуны Маркс показал, что при социализме должностные лица перестают быть “бюрократами”, быть “чиновниками”» [Ленин, 1970. Т. 33. С. 115].

М. Восленский настаивал, что, по существу, между чиновничеством и номенклатурой ничего общего нет. В этом легко убедиться, поставив вопрос: кто является определяющей силой для чиновничества и для номенклатуры, чью волю они выполняют? Тут и выяснится, что чиновники (в «чистом виде») выполняют приказы государственных органов, тогда как номенклатура (тоже в «чистом партийном виде») сама диктует свою волю этим органам – через решения, мнения и указания руководящих партийных инстанций [Восленский, 1990. С. 143].

Различны и черты положения чиновников и номенклатуры. В последней нет характерной для любого чиновничества жесткой иерархии рангов, обеспечивающей сравнимость чиновничьих постов в различных сферах государственной структуры. А главное – в номенклатуре нет составляющего суть чиновничества планомерного перемещения всех чиновников вверх по ступенькам этой иерархической лестницы (как правило, внутри одной отрасли государственной деятельности) [Там же. С. 143]. Если у чиновников сама траектория карьеры, как правило, проста: снизу вверх внутри одной корпорации (следователь – прокурор района – прокурор области – прокурор республики – сотрудник центрального аппарата прокуратуры), то у представителя номенклатуры могла быть как подобная по очертаниям траектория, так и зигзагообразная, причем неудачи деятельности в одной сфере не приводили к краху карьеры, а становились основанием для перевода в совсем иную сферу, специальность и пр. Главным было – оставаться «в обойме», то есть принадлежать к номенклатуре. Вот как характеризовалось положение дел в записке Наркомфина:

*Аппарат имеется. Распределение ведется через начальника административного управления. Ответственных работников распределяет член коллегии, замнаркома Владимиров. Учет партийных и ответственных работников играет подсобную роль. До самого последнего времени на учете были исключительно члены РКП (б). В настоящее время приступлено к учету вообще всех ответственных работников. Отрицательная сторона распределительной работы: часто выдвигают людей без замены на местах. Подбор не всегда идет по линии строго делового характера. Большое значение имеет знакомство работников с отдельными работниками Наркомфина. Распределение носит не плановый, а стихийный характер*²⁸.

Идеальным институтом, который, по мнению основателя государства и партийного вождя В.И. Ленина, должен был стать воплощением этих представлений, объявлялись Советы – органы не только представительной, но и непосредственной демократии [Мельников, 2003. С. 305–311]. Советы виделись как антитеза парламентаризму.

Иными словами, коммунистическая теория государственного строительства предполагала, что государство-коммуна не должно иметь института постоянной государственной службы. Но уже на первом этапе становления нового политического режима стала очевидна недопустимость следования этому тезису на практике. Неконтролируемый размах митинговой демократии, разросшийся до невиданных размеров сепаратизм мест (возникновение «республик» в масштабах уезда и даже волости) и другие тревожные кризисные тенденции создали угрозу существованию молодой пролетарской государственности. Сохранение государства требовало централизации, что, в свою очередь, имело следствием возрастание роли центрального аппарата, изменение базовых подходов к организации государственного управления и, соответственно, отношения к управленцам, государственным служащим. Стране понадобились тов. Мигаловский из заметки в журнале «Московский служащий» (1924 год) и миллионы таких же, как он, готовых «работать в советских учреждениях с неослабевающей энергией».

Их требовалось много, но управленцев из народа – сразу и много – взять было негде. В связи с этим новой власти предстояло выработать политическую линию по отношению к институту государственной службы. Следует признать, что эта политика не отличалась постоянством и в течение всех лет советской власти претерпевала неоднократные метаморфозы. Что было неизменным, так это *принцип партийного руководства государственными органами*.

Заключение

От утопической идеи «бесчиновного государства» к полновластия номенклатуры и формированию партийно-государственного аппарата – такой путь про-



шла советская политическая система за первые 20 лет своего существования.

В тандеме «партия – государство» первенство на всех этапах истории социализма в Советской России принадлежало партии. Здесь будет вполне обоснованным перефразировать известное высказывание французского короля Людовика XIV: «[Советское] государство – это она [коммунистическая партия]». Перефразируем Владимира Маяковского с его «Говорим Ленин, подразумеваем партия...» – говорим Совет, подразумеваем партия, говорим наркомат, подразумеваем партия, говорим Совнарком и ВЦИК, подразумеваем партия и т.д.

Такое политическое верховенство партии над сувереном (государством) если и вызывало протест, то только у представителей иных партий в самом начале истории нового государства (например, меньшевиков в лице Ю.О. Мартова или анархистов в лице князя П.А. Кропоткина), а у самих коммунистов раз и навсегда было признано аксиомой. Не вызывает удивления высказывание председателя ВЦИК (высшего органа власти между съездами) М.И. Калинина о том, что Президиум ВЦИК – это технический аппарат ЦК РКП(б) [Мельников, Нечипоренко, 2000. С. 31]. Это полностью соответствовало политической реальности. Другое дело, что это грубо противоречило положениям Конституции страны [Медушевский, 1998. С. 482–606].

Литература

- Богословская М.В. Советская государственная элита 1920-х гг.: механизм формирования и система назначений. Дис. ... канд. истор. наук. М., 2007.
- Винниченко О.Ю., Ваганов А.М. Становление советской бюрократии. Правовые и партийно-номенклатурные основы. СПб.: Юридический центр, 2016.
- Волкогонов Д.В. Триумф и трагедия. Политический портрет И.В. Сталина: В 2-х кн. М.: Изд-во Агентства печати «Новости», 1989.
- Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Лондон, 1990.
- Гимпельсон Е.Г. Советские управленцы. 20-е годы. М.: Ин-т рос. истории РАН, 2001.
- Дудкина Д.В. Советская кадровая политика и местный государственный аппарат: 1917–1991 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2002.

- Земляной С.Н. Невидимая рука Учраспреда. Отечественные записки. 2004. № 2. С. 336–357.
- Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия. Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38.
- КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988). Изд. 9-е. М.: Политиздат, 1983–1990.
- Кузнецова П.Ю. Формирование кадрового состава государственной службы: исторический опыт. Вестник Пермского государственного технического университета. Культура. История. Философия. Право. 2011. № 4. С. 51–60.
- Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1970.
- Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2003.

История государственности

Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт, организация, современность. М.: Изд-во РАГС, 2000.

Оболонский В.А. Очерк истории российско-советской бюрократической номенклатуры. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 3. С. 145–161.

Павлюченков С.А. «Орден меченосцев»: партия и власть после революции, 1917–1929 гг. М.: Собрание, 2008.

Руководящие кадры РКП. (большевиков) и их распределение. М.-Л., 1925.

Сталин И.В. Сочинения. М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит. лит-ры, 1947.

Фигатнер Ю.Ю. Номенклатура властно-собственнических отношений в СССР: к анализу стратификации советского общества. М., 1992. Рукопись депонирована в ИНИОН РАН. № 46093 от 12.02.92.

Чистиков А.Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов. СПб.: Европейский Дом, 2007.

Яськов Е.Ф. Российская бюрократия и бюрократизм. История и современность. М.: ЮНИТИ, 2018.

XII съезд ВКП(б). Стенографический отчет. М.: Политиздат, 1968.

References

- Bogoslovskaya M.V. Soviet state elite of the 1920s: formation mechanism and appointment system. Dissertation of Candidate of Historical Sciences. Moscow, 2007. In Russian
- Chistikov A.N. Party and state bureaucracy of the North-West of Soviet Russia in the 1920s. St. Petersburg: Yevropeyskiy Dom, 2007. In Russian
- Dudkina D.V. Soviet personnel policy and the local state apparatus (1917–1991). Dissertation of Candidate of Historical Sciences. Samara, 2002. In Russian
- Figatner Yu.Yu. Nomenclature of power and property relations in the USSR: Towards the analysis of stratification of Soviet society. Moscow, 1992. Manuscript deposited in INION RAS. No. 46093 of February 12, 1992. In Russian
- Gimpelson E.G. The Soviet managers. 1917–1920. Moscow: Institut Rossiyskoy istorii RAN, 2001. In Russian
- Korzikhina T.P., Figatner Yu.Yu. Soviet nomenclature: formation, mechanisms of action. *Voprosy istorii*. 1993. No. 7. P. 25–38. In Russian
- Kuznetsova P.Yu. Formation of the civil service personnel: historical experience. *Vestnik Permskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. Kul'tura. Istoriya. Filosofiya. Pravo*. 2011. No. 4. P. 51–60. In Russian
- Leading cadres R.C.P. (Bolsheviks) and their distribution. Moscow-Leningrad, 1925. In Russian
- Lenin V.I. Complete collected works. Moscow, 1970. In Russian
- Melnikov V.P. Public service in Russia: historical experience: study guide. Moscow: Izdatel'stvo RAGS, 2003. In Russian
- Melnikov V.P., Nechiporenko V.S. Civil service in Russia: domestic experience, organization, modernity. Moscow: Izdatel'stvo RAGS, 2000. In Russian
- Obolonsky V.A. Essay on the history of the Russian-Soviet bureaucratic nomenclature. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2015. No. 3. P. 145–161. In Russian
- Pavlyuchenkov S.A. "The Order of the sword-bearers": party and power after the revolution, 1917–1929. Moscow: Sbornik, 2008. In Russian
- Stalin I.V. Works. Moscow: OGIZ; Gosudarstvennoye izdatel'stvo politicheskoy literatury, 1947. In Russian
- The Communist Party of the Soviet Union in resolutions and decisions of congresses, conferences, and plenary sessions of the Central Committee (1898–1988). 9th ed. Moscow: Politizdat, 1983–1990. In Russian
- Vinnichenko O.Yu., Vaganov A.M. The formation of the Soviet bureaucracy. Legal and party nomenclature foundations. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr, 2016. In Russian
- Volkogonov D.V. Triumph and tragedy. Political portrait of I.V. Stalin. In 2 books. Moscow: Izdatel'stvo Agentstva Pechati Novosti, 1989. In Russian
- Voslensky M. Nomenclature: The Soviet ruling class. London, 1990. In Russian
- Yaskov E.F. Russian bureaucracy and bureaucratism. History and modernity. Moscow: UNITY, 2018. In Russian
- Zemlyanoy S.N. Invisible hand of Uchraspred. *Otechestvennyye zapiski*. 2004. No. 2. P. 336–357. In Russian
- XII Congress of the CPSU (b). Transcript report. Moscow: Politizdat, 1968. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Игорь Нязбеевич Барциц, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, советник генерального директора АО «Сибир» (Ростех) (Российская Федерация, 117513, Москва). E-mail: ibarcic@gmail.com

Константин Петрович Краковский, доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: krakovskiy-kp@ranepa.ru

Для цитирования: Барциц И.Н., Краковский К.П. Номенклатура как основа партийно-государственного управления: становление (20–30-е годы XX века). *Государственная служба*. 2025. № 1. С. 104–118.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Igor N. Bartsits, Doctor of Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Advisor to the CEO of Siber JSC (Rostec) (Moscow, 117513, Russian Federation). E-mail: ibarcic@gmail.com

Konstantin P. Krakovsky, Doctor of Sci. (Law), Professor of the Department of State and Law Disciplines, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: krakovskiy-kp@ranepa.ru

For citation: Bartsits I.N., Krakovsky K.P. Nomenclature as the basis of party-state management: the formation process (20–30s of the XX century). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2025. No. 1. P. 104–118.