

СТАНОВЛЕНИЕ НОМЕНКЛАТУРНОЙ СИСТЕМЫ ПОДБОРА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В СИБИРИ В 1920-Е ГОДЫ

Радикальные преобразования политической и общественной жизни России в ходе большевистской революции 1917 г. поставили перед новой властью трудноразрешимую проблему построения новой системы управления страной. Требовалось в кратчайшие сроки заново создать управленческий аппарат – как политический, так и экономический, военный, полицейский и т. д., который был бы верен коммунистической идеологии и в то же время был бы способен эффективно администрировать. Победа, одержанная в гражданской войне, подтвердила жизнеспособность большевистского режима и его властных структур, но чрезвычайные методы управления, характерные для военного времени, не могли использоваться постоянно. Вопрос о том, останется ли административная система эффективной в случае отказа от этих методов, не мог не волновать большевистское руководство. Кроме этого, оставалась нерешенной кадровая проблема – на практике было трудно подобрать управленцев, компетентных в своем деле и в то же время лояльных по отношению к новой власти.

Крайний дефицит управленческих кадров, нехватка времени и неуверенность в прочности только что установившегося политического режима побуждали большевистских руководителей искать решение проблем в жесткой централизации кадровой политики и установлении строгого контроля над всеми звеньями административного аппарата со стороны партийных органов. Практически это выразилось в создании номенклатурной системы учета и подбора управленцев. Напомним, что политическое значение термина «номенклатура» – перечень наиболее важных должностей, кандидатуры на которые предварительно рассматриваются, рекомендуются и утверждаются данным партийным комитетом

(райкомом, горкомом, окружкомом партии и т. д.). Освобождаются от работы лица, входящие в номенклатуру партийного комитета, также лишь с его согласия. В номенклатуру включаются работники, находящиеся на ключевых постах. Данное определение, почерпнутое из учебного пособия по партийному строительству и процитированное М. С. Восленским, в настоящее время является общепринятым.

Принципиальные решения о новых формах работы с управленческими кадрами были приняты на XII съезде РКП(б), состоявшемся в апреле 1923 г. Через полгода после съезда, 12 ноября 1923 г., вышло постановление Оргбюро ЦК РКП(б) по вопросу об учете и распределении работников государственных и хозяйственных органов, устанавливавшее порядок номенклатурного учета управленцев¹. Считается, что это постановление положило начало номенклатурной системе в СССР. Однако исследователям российской истории хорошо известно, что временной отрезок между появлением нормативного документа и созданием на его основе реально действующей системы может быть весьма продолжительным. Вопрос о том, с какого времени номенклатурная система фактически начала работать на региональном уровне, и в частности в Сибири, в настоящее время остается открытым.

Первая номенклатура должностей в управленческих структурах Сибири, подлежащих специальному учету, появилась в 1925 г.² В качестве учитывающей инстанции выступал Сибирский краевой комитет ВКП(б) – Сибкрайком. Более ранних номенклатурных перечней, составленных сибирскими партийными органами, обнаружить не удалось. Некоторые обстоятельства указывают на то, что ранее 1925 г. системы

¹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 446. Л. 28–31.

² ГАНО. Ф. П-2. Оп. 1. Д. 832. Л. 2–19.

номенклатурного учета в Сибири не существовало. Так, Положение об учете ответственных работников (далее – Положение) и типовой проект номенклатуры губернского партийного комитета были присланы в Сибкрайком из ЦК лишь в феврале 1925 г.³ Положение представляло собой детальную инструкцию о целях, задачах, порядке номенклатурного учета и не содержало указаний на более ранние нормативные документы. Это дает основание предположить, что данный документ был первым руководством по организации номенклатурного учета для региональных (республиканских, краевых и губернских) партийных органов. Что касается типовых окружных и районных номенклатур, то они были разработаны ЦК еще позже – в середине 1926 г.⁴

Положение должно было стать основой системы номенклатурного учета управленческих кадров в регионе. Согласно этому документу объектами учета являлись «особые списки (номенклатуры) должностей в советских, хозяйственных, кооперативных, профсоюзных и партийных органах, работники которых независимо от членства в партии подлежат специальному учету ответственных работников»⁵. Далее указывалось, что при разработке списка должностей партийные органы должны исходить из важности каждой отдельной должности, ее значения в практической работе организаций и необходимости специального подбора кандидатур на данную должность⁶. Очевидно, что речь шла главным образом об управленческих должностях.

В документе были сформулированы цели и задачи номенклатурного учета. Они сводились к предоставлению партийным органам новых возможностей для контроля над управленческим аппаратом всех отраслей и уровней: «Учет ответственных работников имеет своей целью дать партийным органам возможность постоянно знать, кто занимает наиболее важные должности в государственных, хозяйственных, кооперативных и профсоюзных органах; вести персональный подбор работников для основных отраслей работы; систематически наблюдать за правильностью использования учитываемых работников, вести учет выдвигающихся на

большую работу, неправильно используемых и подлежащих перемещению работников». И далее: «Сущность учета ответственных работников в отличие от общего персонального учета членов партии, ведущегося в низовых партийных органах, заключается в том, что включенный в этот учет работник систематически изучается не только как член партии и работник вообще, но и [как руководитель:] насколько он соответствует и справляется с работой на данной учитываемой организацией должности»⁷.

Из Положения видно, что номенклатурный учет осуществляли партийные комитеты, от ЦК до укомов⁸. Каждый из них сам составлял свою номенклатуру и учитывал как функционеров из управленческих структур своего уровня (крайкомы – краевого, губкомы – губернского и т. д.), так и тех из нижестоящих, посты которых считались достаточно значимыми. Например, в номенклатуре Сибкрайкома, кроме руководства краевых учреждений, присутствовали некоторые функционеры из окружных и районных ведомств. В то же время наиболее важные управленцы края состояли на номенклатурном учете в ЦК. Таким образом, наряду с иерархией партийных органов, создавалась иерархия их номенклатур, но ступени этой иерархии не были отделены друг от друга жестко: каждая из них вбирала в себя часть нижестоящей номенклатуры и, в свою очередь, частично вливалась в вышестоящую.

Номенклатурный учет должен был осуществляться соответствующим партийным комитетом самостоятельно, но только для тех должностей, которые вышестоящий партийный комитет не посчитал необходимым учитывать в своей собственной номенклатуре. Так, согласно Положению «Горрайкомы в губернских городах ведут учет ответственных работников лишь по тем учреждениям и предприятиям, для которых они, с согласия губкома, самостоятельно производят подбор работников»⁹. Это верно также в отношении краевых и центральных партийных органов. При этом, если какая-либо краевая управленческая должность учитывалась ЦК, она все равно входила в номенклатуру крайкома. Каждый партийный комитет учитывал и контролировал назначения и

³ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 5а. Д. 1. Л. 4–10, 26–32.

⁴ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 69. Д. 140. Л. 17, 165.

⁵ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 5а. Д. 1. Л. 4.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же. Л. 5–6.

⁹ Там же.

перемещения ответственных работников соответствующего уровня, но если какая-либо должность считалась особо важной, то она оказывалась также на учете вышестоящего партийного комитета. Лицо, занимавшее такую должность, учитывалось по обеим номенклатурам, но определяющим являлся учет вышестоящего партийного органа.

В Положении детально разъяснялся порядок номенклатурного учета. «Учету ответработников подлежат все работники, занимающие к моменту постановки учета одну из должностей... номенклатуры данной парторганизации, а также работники, занимающие и не учитываемые должности, но выдвигающиеся или неправильно использованные при наличии у них данных для использования на одной из учитываемых должностей»¹⁰.

Собственно учет состоял в ведении списков, накоплении данных на работников и принятии решения о назначении человека на ту или иную должность. Однако на учете должны были состоять не только сами ответственные работники. Подразумевалось создание некоего резерва из потенциальных кандидатов на замещение номенклатурных позиций, имевших соответствующую квалификацию и масштаб. Вообще все будущие номенклатурные работники перед вступлением в должность должны были проходить аттестацию на предмет квалификации и масштаба, который мог быть уездным, губернским и т. д. Согласно Положению учитываемый функционер приписывался к той отрасли управления, в которой являлся наиболее квалифицированным. Результаты определения квалификации, масштаба и отрасли специализации фиксировались в протоколе заседания соответствующего партийного органа, обязательно сообщались в вышестоящий партийный комитет и доводились до сведения учитываемого. Только после этого чиновника можно было назначать на подходящую номенклатурную должность. Квалификация и масштаб функционера могли быть пересмотрены партийным комитетом, но не ранее, чем через год. Обо всех изменениях необходимо было сообщать в вышестоящую партийную организацию.

Как видно, Положение определяло достаточно строгий порядок отбора, имевший целью наилучшим образом подобрать

управленцев, однако в самом документе эти нормы фактически дезавуировались целым рядом исключений. Так, «...при необходимости пересмотр квалификации отдельных работников возможен и ранее годового срока, каждый раз по постановлению учитывающего их парткома»¹¹. Более того, партийный орган получал право игнорировать масштаб, квалификацию и отрасль работы чиновника: «Работники, находящиеся на учете ответработников, но выдвигаемые постановлением партийных, советских, профсоюзных и других органов на работу высшего масштаба или по другой отрасли, сохраняют за собой старую квалификацию и масштаб и лишь через год, а при необходимости, по особому постановлению парткома, и раньше, разрешается вопрос о пересмотре их квалификации и масштаба»¹². Следовательно, для назначения на более высокий пост или перевода в другую отрасль номенклатурный чиновник не обязательно должен был заранее иметь соответствующие квалификацию и масштаб; таковые могли быть присвоены ему позже, а могли вовсе не присваиваться. Любого номенклатурного работника можно было назначить на любую управленческую должность. Формальные ограничения лишь декларировались, но тут же снимались. Функционер, оставлявший ответственную работу, не исключался полностью из номенклатурной системы, а попадал в резерв и при необходимости в любой момент мог быть вновь назначен на номенклатурный пост: «Каждый ответработник, занимающий учитываемую номенклатурой данной [партийной] организации должность, при уходе с данной должности не снимается с учета ответработников, а в зависимости от новой работы учитывается как ответработник по новой должности, если она подлежит номенклатурному учету, или, если новая должность не подлежит учету, зачисляется в резерв по своей квалификации»¹³.

Номенклатурные работники, не являвшиеся членами ВКП(б) и формально не подведомственные партийным комитетам, учитывались точно так же, как и номенклатурные работники — члены партии. Учет велся партийными комитетами в том же порядке, за исключением того, что вместо

¹⁰ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 5а. Д. 1. Л. 6.

¹¹ Там же. Л. 7.

¹² Там же. Л. 9.

¹³ Там же. Л. 8.

личных дел на беспартийных функционеров заводились учетные карточки. Ушедшие с номенклатурных постов беспартийные чиновники также должны были зачисляться в резерв номенклатуры¹⁴.

Согласно Положению номенклатура делилась на три категории. В первую категорию входили наиболее важные должности, назначения на которые производились постановлениями партийных комитетов (обычно бюро или секретариата, в особо важных случаях кандидатуру утверждал пленум). Большинство должностей краевой номенклатуры первой категории входило также в номенклатуру ЦК. Решения о назначениях на эти должности принимались в ЦК, обязательное утверждение этих решений Сибкрайкомом было формальностью.

Для назначения на номенклатурную должность второй категории необходимо было предварительное согласие организационно-распределительного отдела партийного комитета. Назначения на номенклатурные должности третьей категории производились ведомствами самостоятельно, однако необходимо было проинформировать партийный комитет о состоявшихся кадровых перестановках¹⁵.

Представления высшего руководства страны об эффективной системе централизованного распределения кадров, нашедшие отражение в Положении, было крайне трудно реализовать на практике. Главным препятствием этому служил дефицит управленческих кадров, преодоление которого было одной из целей создания номенклатурного учета. Подготовка квалифицированных управленцев не могла быть организована в короткие сроки, выдвижение на управленческие посты «рабочих от станка», лояльных новой власти, порождало новые проблемы в силу некомпетентности выдвиженцев [1. С. 15]. Резерв кандидатов на занятие номенклатурных постов в 1920-е гг. так и не был создан. Кампанейский характер назначений, недостаток информации о кандидатах, постоянный аврал вследствие катастрофической текучести кадров – все эти проблемы отмечались сибирской партийной прессой не только в середине 1920-х, но и в 1930-х гг. [2. С. 6].

Из материалов организационно-распределительного отдела ЦК видно, что процесс

внедрения номенклатурного учета в практику региональных и местных партийных органов в масштабах всей страны отнюдь не был быстрым. Так, в докладной записке о состоянии учетно-распределительной работы на местах, подготовленной организационно-распределительным отделом ЦК в ноябре 1926 г. и обсуждавшейся на заседании оргбюро ЦК 18 января 1927 г., констатируется: «Разработка номенклатур и переход на номенклатурное распределение на местах затянулись. Широкого применения в практике распределительной работы [номенклатуры] еще не получили. ...Учетно-распределительные отделы до сих пор загружены не номенклатурным распределением. Многие парткомы к введению новой системы организованного распределения отнеслись как к очередному техническому улучшению, [касающемуся] главным образом учетной работы»¹⁶. Эти выводы были сделаны на основании обследования целого ряда региональных и местных партийных комитетов (5 губернских, один краевой, один областной, два ЦК национальных компартий, 4 окружкома, 12 райкомов и 3 укома), среди которых, к сожалению, не оказалось сибирских. Впрочем, состав обследованных органов сочли в ЦК достаточно представительным, чтобы сделать заключение о состоянии учетно-распределительной работы в целом по стране.

В докладной записке был выделен ряд проблем, сопутствовавших внедрению номенклатурного учета в региональных и местных партийных комитетах. В первую очередь отмечалось, что номенклатурные перечни часто бывали неоправданно велики. Так, Московский горком ВКП(б) включил в свою номенклатуру около 4,5 тыс. должностей. Такое же количество должностей, учитываемых ЦК компартии Украины, было сочтено чрезмерным. Численность должностей, учитываемых ЦК компартии Белоруссии (около 800), прокомментирована не была. Критерии оценки количества должностей в номенклатурных списках в документе не приводились¹⁷. В связи с этим неясно, как отзывались бы в организационно-распределительном отделе ЦК о номенклатуре должностей, учитываемых Сибкрай-

¹⁴ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 5а. Д. 1. Л. 10.

¹⁵ Там же. Л. 22.

¹⁶ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 69. Д. 140. Л. 15–16.

¹⁷ Там же. Л. 16.

комом, в которую уже в 1925 г. входило 1 727 позиций¹⁸.

Впрочем, организационно-распределительный отдел ЦК беспокоила не столько численность должностей, входивших в номенклатурные перечни, сколько «...чрезмерная централизация распределения, сильно суживающая инициативу и ответственность округов и центральных ведомств». В качестве примера чрезмерной централизации упоминалась номенклатура ЦК компартии Белоруссии, в которую были включены все заведующие отделами окружкомов (номенклатура № 1), заведующие диспансерами и больницами, юрисконсульты Наркомторга (номенклатура № 2) и т. п.¹⁹. Номенклатура Сибкрайкома тоже могла бы служить примером чрезмерной централизации: в нее были включены заведующие отделами окружкомов, руководители мелких отраслевых учреждений, служащие представительств наркоматов и т. д.²⁰.

В докладной записке отмечалось, что номенклатурные перечни не всегда формально утверждались секретариатами партийных комитетов, фактически оставаясь «действующими проектами». В Сибири этой проблемы не было: номенклатуры Сибкрай-

кома, как правило, содержат ссылку на протокол заседания секретариата Сибкрайкома, утвердившего номенклатуру.

В 1925–1929 гг. номенклатура должностей, подлежащих учету Сибкрайкомом, пересматривалась по меньшей мере дважды (возможно, чаще). Первый вариант, принятый в 1925 г., содержал 1 727 должностей; через год в номенклатуре Сибкрайкома было 1 970 позиций²¹. По нашей приблизительной оценке, в 1929 г. номенклатура Сибкрайкома включала около 2 тыс. должностей. Частые пересмотры номенклатурных списков являются дополнительным подтверждением того, что во второй половине 1920-х гг. новая система учета управленцев, введенная в действие в Сибири лишь в 1925 г., отнюдь не была отлаженной и стабильно работающей.

Список литературы

1. Известия Сибирского краевого комитета ВКП(б). 1926. № 3.
2. Известия Сибирского краевого комитета ВКП(б). 1930. № 7–8.

Материал поступил в редколлегию 14.07.2006

¹⁸ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 1. Д. 832. Л. 2–19.

¹⁹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 69. Д. 140. Л. 17.

²⁰ См., напр.: ГАНО. Ф. П-2. Оп. 1. Д. 3891. Л. 35–43.

²¹ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 1. Д. 1475. Л. 1–22.