

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РСФСР (1917–1929 гг.)

© 2018 г. О. Ю. Винниченко^{1,*}, А. М. Ваганов^{2,**}

¹Тюменский государственный университет

*E-mail: ole.vinnichenko@yandex.ru.

²Курган

**E-mail: artem-vaganov-1986@mail.ru

Поступила в редакцию 22.12.2016 г.

В статье выявляются сферы правового регулирования и преимущественного влияния актов, исходящих от РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), в функционировании советской государственной бюрократии на примере государственной гражданской службы. Обращается внимание на регламентацию процесса прохождения государственной службы. Исследуются сферы правового регулирования и преимущественного влияния партийных документов в отношениях, связанных с определением требований к кандидатам, претендующим на замещение должностей, с установлением порядка назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения. Адаптируется применительно к государственно-правовой науке термин, существующий в исторической науке: номенклатурный принцип подбора кадров.

Ключевые слова: государственная служба, бюрократия, прохождение государственной службы, номенклатурный принцип подбора кадров, система государственного управления, государственность, правовая система, советское государство, советское право, РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б).

DOI: 10.7868/S0132076918050116

Проанализируем правовые акты и документы РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), в которых закрепились требования к лицам, поступающим на государственную службу и претендующим на замещение управленческих должностей.

Общие требования к государственным служащим были закреплены в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг.¹ В Основных Законах РСФСР прямо предусматривалось, что “эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти”². Право быть избранным в советы предоставлялось гражданам, не пользующимся наемным трудом, военнослужащим, лицам, входящим в указанные категории, потерявшим трудоспособность, достигшим восемнадцатилетнего возраста, независимо от национальности, пола и т.п. Анализируя проводимую в то время политику и общий смысл действовавших правовых актов, а также современное понимание в юриспруденции термина “политические права”, данные

конституционные положения можно расширительно истолковать, распространяя их на государственную службу.

Положения ряда правовых актов предусматривали возможность бывшим царским чиновникам поступать на службу. Однако в соответствии с действовавшим законодательством представители указанной категории не могли рассчитывать на зачет заслуг по прежней службе³. Кроме того, в некоторых органах власти, в частности в системе НК РКИ, существовали внутриведомственные правовые акты, устанавливавшие жесткую процедуру отбора для лиц, “служивших в белых армиях офицерами или чиновниками”⁴.

Некоторые закреплявшиеся в нормах права ограничения и запреты можно интерпретировать в том числе и как требования к кандидатам, претендующим на замещение должностей. Так, Постановлением СНК от 27 июля 1918 г. вводились ограничения при поступлении на государственную службу для лиц, имевших родственные

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582; 1925. № 30, ст. 218.

² Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

³ См.: Декрет СНК РСФСР от 19 сентября 1918 г. “О запрещении выдачи бывшим чиновникам старого режима удостоверений о движении по прежней службе” // Там же. 1918. № 70, ст. 760.

⁴ ГАРФ. Ф. Р374. Оп. 11. Д. 45. Л. 46.

связи со служащими структурного подразделения организации либо с руководством организации⁵. Определенные ограничения для занятия соответствующих должностей закреплялись в отношении служащих религиозных культов⁶. Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях предписывали не принимать на государственную службу и увольнять со службы лиц, которым приговором суда запрещалось состоять на ней⁷.

Кроме того, правовые акты предусматривали определенные требования к уровню образования и стажу для лиц, поступающих на службу. В первые годы советской власти в связи с недостатком компетентных управленцев большевики вынуждены были снизить требования к квалификации претендентов и ввести их в качестве обязательных условий только для замещения наиболее ответственных постов⁸. Впоследствии для государственных служащих была увеличена доля специалистов, имеющих соответствующее образование⁹.

В правовых актах предусматривались должности, замещение которых требовало наличия специфических знаний и навыков. Так, например, лицам на посты инспектора народного образования и руководителя учебного заведения можно было претендовать только в случае наличия педагогического образования и стажа по специальности не менее трех лет. Работа в должности районного инспектора политико-просветительской работы требовала окончания

советской партийной школы и политико-просветительский стаж в один год¹⁰.

Таким образом, анализ правового регулирования в сфере установления требований к кандидатам, поступающим на государственную гражданскую службу, позволяет сделать следующий вывод. Основными законами страны, нормативными правовыми актами высших органов государственной власти, актами специализированных ведомств устанавливались требования к лицам, которые имели возможность стать советскими служащими. Правовыми актами закреплялись требования к возрасту, социальному статусу, уровню образования, квалификации и стажу претендентов. Для поступления на государственную службу устанавливались также определенные ограничения в зависимости от предполагаемого места службы. Ограничения вводились в отношении лиц, состоявших на службе в белых армиях офицерами или чиновниками, лиц, имевших по месту службы родственные связи, лиц, являвшихся действующими служащими религиозных культов, лиц, которым приговором суда запрещалось состоять на государственной службе, и т.д.

Тем не менее исследование архивных документов показывает, что основные требования, которым должны были отвечать управленческие кадры, не закреплялись в правовых актах, а формулировались партией. В организационном отчете ЦК XII съезду РКП(б), фактически ставшем конституирующим документом строительства советской номенклатуры, к управленческим кадрам предъявлялось требование беспрекословной преданности Коммунистической партии¹¹. Во исполнение сформулированной «генеральной линии» создавался комплекс партийных циркуляров и директив¹².

Прежде всего различные партийные акты в качестве основного требования для продвижения по службе закрепляли принадлежность кандидата к РКП(б), ВКП(б). Как отмечает ученый-административист Ю.Н. Старилов, установившаяся

⁵ См.: постановление СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях» // СУ РСФСР. 1918. № 56, ст. 615.

⁶ См.: Декрет СНК РСФСР от 13 января 1921 г. «О порядке предоставления работы служащим религиозных культов» // Там же. 1921. № 8, ст. 56.

⁷ См.: Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Там же. 1923. № 1, ст. 8.

⁸ См.: постановление Народного комиссариата земледелия от 10 мая 1919 г. «О земельных отделах губернских, уездных и волостных исполкомов (Положение)» // Там же. 1919. № 23, ст. 270.

⁹ См.: Декрет СНК РСФСР от 1 августа 1924 г. «О мерах по использованию специалистов, окончивших высшие учебные заведения» // Там же. 1924. № 80, ст. 801; Декрет СНК РСФСР от 16 сентября 1924 г. «Положение об обязательной государственной службе для окончивших стаж штатных научных работников (ординаторов) клиник» // Там же. 1924. № 80, ст. 805; постановление ЦИК и СНК СССР от 18 мая 1929 г. «О порядке размещения на работу лиц, окончивших высшие учебные заведения и техникумы» // СЗ СССР. 1929. № 34, ст. 298; Циркуляр Наркомфина РСФСР от 7 октября 1929 г. № 14 «Об использовании на работе в финансовом аппарате молодых специалистов, окончивших вузы» // Ежедневник Наркомпроса РСФСР. 1929. № 43, ст. 1094.

¹⁰ См.: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 15 июля 1929 г. «О порядке назначения, перемещения и увольнения работников педагогического труда в массовых просветительских учреждениях» // СУ РСФСР. 1929. № 64, ст. 625; постановление СНК РСФСР от 3 апреля 1930 г. «Об условиях труда инспекторов народного образования» // Там же. 1930. № 16, ст. 202.

¹¹ См.: Организационный отчет ЦК РКП(б) // Двенадцатый съезд РКП(б) (17–25 апреля 1923 г.). Стеногр. Отчет // URL: <http://hrono.ru/libris/stalin/5-2.html>

¹² См., напр.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 34. Д. 18. Л. 2–3; Д. 16. Л. 147–149. Оп. 85; Д. 10. Л. 40. Оп. 68; Д. 37. Л. 203.

в странах Запада практика требует от государственного служащего соблюдения нейтральности в отношении политических партий, которая исключала бы его зависимость от их решений. Абсолютно иная картина, замечает исследователь, сложилась в Советском Союзе — “политические качества” государственного служащего считались профессионализмом. А при подборе и расстановке кадров предпочтение отдавалось именно политическим качествам”¹³.

Представляется, что для проведения данной политики имелись веские причины. Так, по мнению российского историка Г.Л. Олеха, РСДРП(б), РКП(б) в период Гражданской войны строились по принципу военизированной организации, имилитарный характер внутрипартийных отношений с принятием Уставов стал нормой жизни члена партии¹⁴. Коммунисты обязаны были исполнять партийные предписания в силу своих уставных обязанностей. Беспартийные специалисты не были обременены партобязанностями, руководствовались в своей деятельности законом и не могли стать основой партийно-советского бюрократического аппарата.

Значимость указанного различия осознавалась партийными верхами уже в первые годы советской власти. Об этом, в частности, свидетельствует циркулярное письмо ЦК партии от 22 октября 1919 г., в котором четко прописывалось, что “исключение из партии есть гражданская и политическая смерть для исключенного”¹⁵. В телеграммах Учетно-распределительного отдела ЦК в адрес партийных организаций обязывалось пристально следить, чтобы исключенный из партии не мог занять какую-либо ответственную должность¹⁶.

Практическое воплощение курса, принятого на XII съезде РКП(б), не заставило себя долго ждать. В целях разработки номенклатур ЦК запрашивает необходимые сведения для определения руководящих должностей в органах власти и учреждениях, которые “в интересах обеспечения максимального влияния партии на государственный аппарат должны быть сосредоточены в руках членов партии”¹⁷. 24 августа 1923 г. на Секретариате всем

народным комиссариатам “рекомендовалось” незамедлительно уволить со всех ответственных постов по кадровому учету беспартийных специалистов¹⁸. В это же время Учраспредотдел ЦК стал реализовывать политику коммунизации в ключевых ведомствах, в частности в ВСНХ¹⁹.

Аппаратом Учраспредотдела ЦК был разработан проект “Основные задачи партии в области учета и подбора работников госаппарата”. Партийный документ утверждал стратегию подчинения государственной бюрократии влиянию РКП(б). Определив ключевые должности, партийные органы должны были обеспечить поступление на них коммунистов²⁰. Решением Оргбюро ЦК от ноября 1923 г. создаются комиссии. Как показывает ученый-историк В.П. Пашин, «комиссии проделали огромную работу по просмотру ответственных работников с точки зрения их партийной принадлежности... “Рекомендации” комиссий принимались к “неуклонному исполнению”»²¹.

Складывавшаяся в начале 20-х годов система подбора кадров характеризовалась отсутствием четких критериев оценки кандидатов, претендующих на руководящую должность, что ставило карьеру в зависимость от субъективного мнения члена РКП(б). Как отмечает В.П. Пашин, “рост ответственного работника зависел не от результатов его конкретной деятельности, а от того, как на него посмотрит небольшая группа людей — партийный комитет”²². Огромное значение для карьеры служащих имели отзывы партийных работников²³. Анализ архивных документов позволяет сделать вывод о том, что содержание отзывов определялось межличностными отношениями²⁴.

Основным качеством, которым должны были обладать управленцы (в соответствии с партийными документами), была способность понять и эффективно провести в жизнь “генеральную линию партии”. В связи с этим нужны были преданные и всецело зависимые от партии люди, и поэтому на руководящие должности подбирались представители социальных низов. Основы “выдвиженчества” также закреплялись в партийных актах²⁵. Такая политика способствовала укреплению

¹³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т.1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 681.

¹⁴ См.: Олех Г.Л. Партийная машина РКП(б) в начале 20-х гг.: устройство и функционирование. Новосибирск, 1995. С. 45.

¹⁵ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 65. Д. 272. Л. 218; Д. 285. Л. 4, 151.

¹⁶ См.: Пашин В.П. Партийно-хозяйственная номенклатура в СССР: становление, развитие, упрочение (в 1920-х — 1930-х годах): дис. ... д-ра ист. наук. М., 1993. С. 253.

¹⁷ Павлюченков С.А. Орден меченосцев. Партия и власть после революции 1917—1929 гг. М., 2008. С. 241.

¹⁸ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 380. Л. 21—23.

¹⁹ См.: там же. Л. 43.

²⁰ См.: там же. Оп. 68. Д. 51. Л. 122—128.

²¹ Пашин В.П. Указ. соч. 1993. С. 113.

²² Там же. С. 137.

²³ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 84. Д. 864. Л. 60; Оп. 68. Д. 37. Л. 203. Д. 39. Л. 202; Оп. 34. Д. 16. Л. 147—149.

²⁴ См.: там же. Оп. 68. Д. 457. Л. 5.

²⁵ См.: там же. Д. 250. Л. 2—3; Д. 18. Л. 45—47; Оп. 67. Д. 106. Л. 100; Д. 241. Л. 70; Д. 242. Л. 123; Д. 444. Л. 16—17.

неформальных, межличностных отношений в бюрократии, большое влияние которых характерно прежде всего для патримониальных управленческих структур. Выдвиженцы — люди, по преимуществу не имевшие соответствующей квалификации, опыта работы, чувствовали свой долг перед назначившим его начальством, которое по субъективной воле, как точно отмечает М.С. Восленский, могло не только выдвинуть на руководящую должность, но и отправить обратно “к станку и плугу”²⁶. В результате в своей работе выдвиженец руководствовался не нормой права, а прежде всего волей вышестоящих должностных лиц.

Таким образом, в отличие от правовых актов, закреплявших общие критерии, которым должны были соответствовать поступающие на советскую государственную службу, документы Коммунистической партии разного уровня (внутрикорпоративные акты, директивные указания, адресованные конкретным исполнителям) устанавливали требования к претендентам на замещение ответственных (руководящих) должностей. Анализ партийной документации, а также научных трудов ученых-историков, специализирующихся в данной сфере, позволяет утверждать, что советскому руководителю в первую очередь предписывалось быть членом партии, полностью разделять проводимую партийной элитой политику, соблюдать закрепленные в Уставе Компартии правила, исполнять властные директивы, исходящие от партийных органов, а также уметь правильно интерпретировать “генеральную линию партии” и эффективно проводить ее в жизнь.

Считаем, что отсутствие четких объективных показателей оценки соответствия работы государственного служащего возможности его карьерного роста, а также в целом неправовой характер предъявляемых требований к управленческим кадрам ставили судьбу государственного служащего в зависимость от личного субъективного усмотрения работников партийных органов, занимавшихся учетом и распределением кадров. Представляется, что данный фактор заставил служащих советской государственной бюрократии ориентироваться в работе не на действующие нормы права, а в большей степени на партийные властные указания, что послужило основной причиной проблем правореализации в советской сфере государственного управления.

В области определения требований к кандидатам, поступающим на государственную гражданскую службу и претендующим на замещение управленческих должностей, главенствующую

роль играло правовое регулирование актов, исходящих от Коммунистической партии. Приступим к анализу правовой регламентации порядка назначения, перемещения, продвижения по службе, увольнения, а также влияния Коммунистической партии в данной сфере.

На конституционном уровне закреплялись общие положения, которые касались порядка формирования руководящего состава высших исполнительных органов государственной власти, общесоюзных, республиканских и местных. Так, по Конституции РСФСР 1918 г. ведению ВСС и ВЦИК подлежали вопросы назначения и смещения членов СНК, которые стояли во главе отдельных народных комиссариатов. Данный порядок существовал еще до принятия Конституции 1918 г.²⁷ В свою очередь, при каждом народном комиссаре образовывалась коллегия, члены которой утверждались СНК. Аналогичный порядок закреплялся в Конституциях СССР и РСФСР 1924 и 1925 гг. Юридически регулировалась и процедура назначения лиц на ключевые должности в аппарате СНК²⁸.

Что касается бюрократической организации на местах, то основными законами страны закреплялся порядок, в соответствии с которым Съезды Советов (краевые, областные, губернские, окружные, уездные) избирали свои исполнительные органы — Исполнительные комитеты, а в городах Исполнительные комитеты избирались Советами депутатов. Такая же возможность закреплялась и за сельскими советами. Исполнительные комитеты образовывали также отделы, курирующие те или иные виды работ. Правовыми актами высших органов республики регулировались вопросы, связанные с назначением в них руководящего состава²⁹.

Видные советские ученые-юристы первой половины XX в.: А.И. Елистратов, С.С. Студеникин, А.Е. Пашерстник заявили о необходимости совершенствовать правовое регулирование института государственной службы³⁰. Однако

²⁷ См.: постановление ВЦИК от 13 декабря 1917 г. “О порядке назначения председателя высшего совета народного хозяйства” // СУ РСФСР. 1917. № 9, ст. 129.

²⁸ См.: Декрет СНК СССР от 22 апреля 1924 г. “Положение об административно-финансовой комиссии при Совете Народных Комиссаров Союза ССР” // Там же. 1924. № 55, ст. 543.

²⁹ См.: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11 августа 1924 г. “Положение об административном отделе губернских и областных исполнительных комитетов” // Там же. 1924. № 70, ст. 690; постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 3 января 1927 г. “Об утверждении Положения об административных отделах уездных исполнительных комитетов” // Там же. 1927. № 7, ст. 56.

³⁰ См.: Елистратов А.И. Административное право: учеб. пособие. М.; Л., 1929; Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права.

²⁶ Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М., 1991. С. 85.

государственно-правовая реальность внеправовой власти РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) над управленческими кадрами не позволяла создать комплекс правовых актов, всесторонне регулирующих советскую государственную службу.

Современные российские юристы, например Ю.Н. Стариков, В.А. Фурсов, сходятся во мнении, что отсутствие достаточных правовых основ советской государственной службы в определенной степени компенсировалось распространением норм трудового права на служебные отношения³¹.

Изучая положения, содержащиеся в Кодексах законов о труде (1918 и 1922 гг.)³², можно прийти к выводу о достаточно широкой сфере действия указанных законов, что позволяло распространять некоторые нормы данных документов в том числе и на отношения, связанные с государственной службой. На государственную службу распространялся закрепленный трудовым законодательством порядок найма на работу, перевода и увольнения.

Нормы Декрета СНК РСФСР от 29 октября 1918 г. "Об отделах распределения рабочей силы (Положение)"³³ нашли развитие в Кодексе законов о труде 1918 г. В соответствии с установившейся процедурой прием на работу совершался через отделы распределения рабочей силы в порядке, указанном в ст. 21–30 Кодекса. В соответствии с данным порядком трудящиеся регистрировались в местном отделе распределения рабочей силы в качестве безработных и направлялись им на работу в порядке устанавливаемой очереди по просьбе организации, имеющей надобность в специалисте соответствующей квалификации. Кодекс законов о труде РСФСР, введенный в действие Постановлением ВЦИК от 9 ноября 1922 г., в ст. 5–10 закреплял в целом аналогичную процедуру поступления на службу.

Необходимо отметить, что в Кодексах 1918 и 1922 гг., а также в других правовых актах предусматривались исключения из закрепляемого порядка. В случаях, требующих политического доверия или специальных знаний, лица могли приглашаться на соответствующие должности помимо органов НКТ. Это положение распространялось также и на менее ответственные должности, в случае если от претендента требовалось "безусловное политическое

доверие"³⁴. Совместное Постановление НКТ и ВЦСПС от 19 февраля 1923 г. "О порядке найма работников высшей квалификации, а также требующих имущественного, политического и личного доверия" утвердило исчерпывающий перечень должностей от высшего руководства страны до высококвалифицированных специалистов, на которые могли назначаться лица, минуя органы НКТ³⁵.

Считаем, что развитие номенклатурного принципа подбора кадров стало препятствием к совершенствованию механизма поступления на службу через органы НКТ. В этой связи представляется вполне логичным утверждение Постановления ЦИК и СНК СССР от 2 января 1925 г. "О порядке найма рабочей силы", в соответствии с которым отменялось трудоустройство через органы НКТ. За ними закреплялись функции учета передвижения кадров и полномочия по оказанию посреднических услуг в трудоустройстве³⁶.

Нужно отметить, что помимо общего порядка поступления на государственную службу правовыми актами в отношении определенного круга лиц предусматривались привилегии. Так, например, Постановлением СНК РСФСР от 19 октября 1927 г.³⁷ закреплялось преимущественное право поступления на службу за инвалидами Гражданской войны. Упрощенный порядок назначения на гражданскую должность устанавливался в отношении лиц начальствующего состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии, увольняемых в запас, долгосрочный отпуск или вовсе с военной службы³⁸.

К широко применявшейся в годы Гражданской войны практике трудовых мобилизаций иногда прибегали и после ее окончания. Так, по Декрету СНК РСФСР от 11 мая 1920 г.³⁹ лица, имеющие высшее

М.; Л., 1949; *Пашерстник А.Е.* К вопросу о советской государственной службе // Там же.

³¹ См.: *Стариков Ю.Н.* Указ. соч. С. 676; *Фурсов В.А.* Правовые и организационные основы государственной службы (1917–1941 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 156.

³² См.: СУ РСФСР. 1918. № 87, 88, ст. 905; 1922. № 70, ст. 903.

³³ См.: там же. 1918. № 80, ст. 838.

³⁴ См.: там же; Декрет ВЦИК РСФСР от 3 марта 1922 г. "О порядке найма и увольнения рабочих и служащих" // СУ РСФСР. 1922. № 22, ст. 236.

³⁵ См.: СУ РСФСР. 1923. № 13, ст. 171.

³⁶ См.: СЗ СССР. 1925. № 2, ст. 15.

³⁷ См.: постановление СНК РСФСР от 19 октября 1927 г. "О предоставлении инвалидам Гражданской войны преимущественного права на занятие должностей в государственных и общественных учреждениях и предприятиях" // СУ РСФСР. 1928. № 11, ст. 104.

³⁸ См.: постановление СНК РСФСР от 14 сентября 1926 г. "О порядке предоставления должностей в государственных учреждениях и предприятиях лицам начальствующего состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии, увольняемым в запас, долгосрочный отпуск и вовсе от службы" // Там же. 1926. № 63, ст. 475.

³⁹ См.: Декрет СНК РСФСР от 11 мая 1920 г. "О регистрации лиц с высшим юридическим образованием" // Там же. 1920. № 47, ст. 211.

юридическое образование, подлежали регистрации и возможной последующей мобилизации на работу по специальности. В соответствии с Постановлением ЦИК СССР от 16 февраля 1930 г.⁴⁰ осуществлялась мобилизация членов горсоветов на управленческую работу в сельсоветы и райисполкомы.

Порядок передвижения лиц с одного места службы на другое также был регламентирован рядом правовых актов. Данная процедура устанавливалась в Кодексах законов о труде. КЗоТ 1918 г. закреплял принцип, по которому переводы могли осуществляться только «в интересах дела»⁴¹. В свою очередь, КЗоТ 1922 г. устанавливал правило, в соответствии с которым при переводе требовалось согласие работника⁴². Кроме того, в соответствии с положениями Декрета ВЦИК РСФСР от 3 марта 1922 г. «О порядке найма и увольнения рабочих и служащих»⁴³ служащим предоставлялась возможность сменить место работы без ведома органов НКТ. Большое значение для регламентации перемещений служащих из одной организации в другую имели правовые акты, регулировавшие данную сферу правоотношений применительно к конкретным случаям⁴⁴.

Кодексы законов о труде 1918 и 1922 гг. предусматривали испытательный срок при приеме на работу. В некоторых случаях применительно к конкретным видам службы отдельными правовыми актами устанавливалась специфика испытаний⁴⁵.

Предусмотренные нормами трудового права случаи и порядок увольнения с работы распространялись также и на государственных служащих. Закрепленный в ст. 46 КЗоТа 1918 г. перечень случаев увольнения с работы был значительно расширен в КЗоТе 1922 г. Кроме того, в последнем документе законодатель более детально регламентировал процедуру увольнения, а также права и обязанности.

Рассматриваемая сфера служебных отношений регулировалась также иными нормативными правовыми актами⁴⁶.

На основании порядка, утвержденного трудовым законодательством, правовыми актами высших органов государственной власти регулировались вопросы, связанные с различными аспектами поступления на службу, перемещения и увольнения. Данная сфера правоотношений была также регламентирована в правовых актах, закрепляющих правовой статус органов государственной власти, и в ведомственных правовых актах, устанавливавших специфику применительно к конкретным организациям⁴⁷.

Таким образом, проведя анализ правовой регуляции порядка назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения, можно выделить совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих данную сферу.

Порядок формирования высших органов государственной власти союзных, республиканских и местных органов был закреплен в Основных Законах страны. В свою очередь процедура назначения на руководящие должности в аппаратах СНК и исполнительных комитетов была урегулирована

⁴⁰ См.: постановление Президиума ЦИК СССР от 16 февраля 1930 г. «О мобилизации членов городских Советов на руководящую работу в сельских Советах и районных исполнительных комитетах в районах сплошной коллективизации» // СЗ СССР. 1930. № 12, ст. 140.

⁴¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 87, 88, ст. 905.

⁴² См.: там же. 1922. № 70, ст. 903.

⁴³ См.: там же. 1922. № 22, ст. 236.

⁴⁴ См.: Декрет СНК РСФСР от 22 июня 1920 г. «О порядке передвижения лиц, направляемых на работу органами учета и распределения рабочей силы» // СУ РСФСР. 1920. № 65, ст. 285; Декрет ВЦИК от 10 марта 1921 г. «Положение о лицах, командированных на места центральными учреждениями» // Там же. 1921. № 22, ст. 139.

⁴⁵ См.: Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик (утв. Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.) // СЗ СССР. 1924. № 23, ст. 203.

⁴⁶ См.: постановление НКТ РСФСР от 12 июня 1919 г. «О трудовой дисциплине в советских, общественных и торговых учреждениях» // СУ РСФСР. 1919. № 26, ст. 293; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 11 августа 1927 г. «О расширении прав РКИ» // Официальный бюллетень Центрального комитета профессионального союза советских и торговых служащих СССР. 25 ноября 1928 г. № 21. С. 433; Постановление НКТ РСФСР от 8 февраля 1928 г. № 90 «О порядке увольнения рабочих и служащих в связи с сокращением штатов» // Там же. 1 марта 1928 г. № 4. С. 90.

⁴⁷ См.: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 15 июля 1929 г. «О порядке назначения, перемещения и увольнения работников педагогического труда в массовых просветительских учреждениях» // СУ РСФСР. 1929. № 64, ст. 625; Декрет СНК РСФСР от 10 января 1920 г. «Об управлении водным транспортом (Положение)» // Там же. 1920. № 3, ст. 13; Декрет ВЦИК от 18 марта 1920 г. «О волостных исполнительных комитетах (Положение)» // Там же. 1920. № 20, ст. 108; Приказ по НКФ РСФСР от 22 апреля 1929 г. № 48 «О назначении помощников начальников управлений НКФ РСФСР» // Постановления и распоряжения НКФ РСФСР. 1929. № 18Г (225); Временные правила приема на службу в строительные органы Уралобласти, утвержденные постановлением Президиума Уралоблисполкома 15 августа 1926 г. // Официальный сборник декретов, постановлений и циркуляров центральных и уральских областных органов власти. 1926. № 29, 30; Циркуляр по Центросоюзу от 9 апреля 1928 г. № 532/145 «О служебном продвижении в кооперативном аппарате» // Официальный бюллетень Центрального Комитета профессионального союза советских и торговых служащих СССР. 1928. № 7; Приказ по НК почт и телеграфов РСФСР от 21 сентября 1920 г. № 407 // Сборник постановлений и распоряжений по НК почт и телеграфов. 1921. № 11; Приказы по Наркомпросу РСФСР № 48, 49 от 24 января 1925 г. // Еженедельник Наркомпроса РСФСР. 1925. № 9 (59).

соответствующими нормативными правовыми актами союзного и республиканского уровня.

Для регулирования данной сферы правоотношений огромное значение имели нормы трудового права, распространявшие свое действие в том числе и на отношения, связанные с государственной службой. Нормы трудового права закрепляли процедуру назначения на государственные должности через отделы НКТ. В данный порядок вносились исключения, в основном охватывающие руководящий состав, а с развитием номенклатурного принципа подбора кадров через систему партийных органов он был фактически упразднен.

Нормами трудового права устанавливались также определенные привилегии при поступлении на службу для граждан, имевших особые заслуги перед Отечеством, регламентировались порядок поступления на службу посредством трудовой мобилизации, процедура передвижения работников с одного места службы на другое, процесс прохождения претендентом соответствующего испытательного срока, случаи и порядок увольнения.

В соответствии с положениями Конституций и трудовым правом в целях регуляции данного вида правоотношений применительно к определенным сферам управления принималось множество правовых актов центральных органов государственной власти и соответствующих ведомств.

Вместе с тем данные юридически закрепленные способы поступления на службу, перемещения и увольнения были лишь “вершиной айсберга” существовавшего порядка в рассматриваемой сфере института государственной службы. Действовавшая система назначений практически на все сколько-нибудь важные управленческие должности через партийные инстанции фактически не была урегулирована нормативными правовыми актами.

На основе анализа документов Коммунистической партии проанализируем становление и определим механизм функционирования номенклатурного принципа подбора кадров.

Становление номенклатурного принципа подбора кадров было достаточно длительным процессом, которое, как доказывают представители исторической науки, осуществлялось поэтапно на протяжении 20-х годов. Тем не менее еще до 1923 г. имели место факты назначения, перемещения и увольнения должностных лиц с согласия или по рекомендации партийных органов. Как доказывает В.П. Пашин, данные назначения не носили массового и системного характера, производились индивидуально и ситуативно. Порядок таких назначений регулировался отдельными

партийными инструктивными указаниями по конкретным вопросам⁴⁸.

Необходимым этапом в формировании номенклатурного принципа подбора кадров было создание четкой регулятивной системы, закреплявшей учет и распределение партийных сил. Архивные документы указывают на несовершенство существовавшей в годы Гражданской войны учетно-распределительной системы, реформирование которой началось с 1919 г.

Принятый на VIII Всероссийской конференции РКП(б) Устав партии утвердил разноразрядную систему партийных органов по типу государственно-территориального строительства⁴⁹. В 1920 г. ЦК партии издал ряд директив, в соответствии с которыми распределялись обязанности между ЦК и губкомами в сфере учета и распределения членов партии⁵⁰. В мае 1921 г. Секретариат поставил задачу совершенствования учетно-распределительной системы⁵¹. В этом же году состоялось совещание с участием секретарей губкомов РКП(б), в резолюции которого были намечены конкретные преобразования⁵². В начале 1922 г. были приняты такие базовые партийные документы, как Положение о специальном учете ответственных работников, Инструкция по постановке учета в губкомах, укомах, райкомах и в ячейках РКП, Инструкция по учету ответственных работников, Инструкция по технике, учету и отчету по распределению парторботников и т.д.⁵³

Создание системы учета преследовало три основные задачи: определение специальности работника, выявление степени пригодности к управленческому труду и прикрепление к определенной группе специальностей. Система учета создавалась разноразрядной. Так, в ЦК партии производился учет работников центральных, губернских и уездных организаций. В губернских комитетах велся учет губернского, уездного и районного уровня. В соответствии с циркуляром ЦК партии от 17 февраля 1922 г. ответственные работники уровня губернии и уезда перемещались решением Учетно-распределительного отдела ЦК партии по предложениям, исходящим от мест. Что касается вопросов назначения, перемещения и увольнения рядовых кадров партии, то они полностью

⁴⁸ См.: Пашин В.П. Указ. соч. С. 87.

⁴⁹ См.: ГАОПДКО. Ф. Науч.-справочн. биб-ка. Инв. № 001121. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. I. 1898–1925 гг. М., 1953. С. 461–469.

⁵⁰ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 65. Д. 54. Л. 69.

⁵¹ См.: там же. Ф. Оп. 84. Д. 147. Л. 122.

⁵² См.: там же. Ф. Оп. 34. Д. 24. Л. 3–11.

⁵³ См.: там же. Ф. Л. 5–11.

находились в ведении местных партийных комитетов, за исключением массовых перебросок⁵⁴.

К 1923 г. была создана система учета и распределения партийных кадров, регулировавшаяся множественностью партийных актов⁵⁵. Создается механизм, ставший основой номенклатурного принципа подбора кадров.

Началом становления данного принципа принято считать XII Съезд РКП(б). В своем докладе Съезду И.В. Сталин объявил: “Доселе дело велось так, что дело учраспреда ограничивалось учетом и распределением товарищей по уколам, губкомам и обкомам... Теперь необходимо охватить все без исключения отрасли управления”⁵⁶. И.В. Сталиным перед Секретариатом была поставлена задача разработать партийные документы, устанавливающие основы новой кадровой политики⁵⁷. Результатом стали утверждение множества партийных актов, а также дача многочисленных директивных указаний, касавшихся организации системы учета и распределения руководящих кадров страны⁵⁸. Среди них наибольшее значение имели Постановление ЦК РКП(б) “Основные задачи учетно-распределительной работы на ближайший период” от 8 ноября 1923 г., ставившее целью добиться практической реализации директив XII Съезда РКП(б), Постановление Оргбюро ЦК РКП(б) от 12 ноября 1923 г., определявшее порядок подбора и назначения ответственных работников на ключевые посты, сопровождавшееся номенклатурами № 1 и № 2, Постановление Оргбюро ЦК РКП(б) от 16 ноября 1925 г., вносившее поправки в имевшиеся списки номенклатурных должностей и вводившее номенклатуру № 3⁵⁹. В укрепление создаваемого кадрового механизма Секретариат разработал ряд разъясняющих документов по вопросам учета и распределения советских государственных служащих⁶⁰.

Анализируя номенклатурные списки, в соответствии с которыми производились назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения руководящих кадров, отметим их следующие процедурные особенности. В первом списке помещались названия должностей, назначения на которые

производились постановлением Политбюро ЦК партии; на должности, обозначенные во втором списке, претенденты назначались по согласованию с Орграспредотделом ЦК⁶¹. При номенклатуре № 1 вводился список выборных должностей, которые также назначались напрямую Политбюро ЦК партии. Кроме того, формировалась “ведомственная номенклатура” № 3, включавшая в себя должности, не входившие в номенклатуры № 1 и № 2, подбор и назначение на которые производились по спискам, составленным органами государственной власти по согласованию с Орграспредотделом ЦК партии⁶².

Организационно-распределительный отдел ЦК РКП(б) стал системообразующим в деле организации номенклатурного принципа подбора кадров в масштабах всей страны. Об этом недвусмысленно свидетельствуют задачи, закрепленные в Положении о нем⁶³. В соответствии с рядом партийных актов, например постановлением ЦК “Об учраспредах наркоматов и центральных учреждений”, положениями “Об организации учраспредов в наркоматах и центральных учреждениях”, “О постановке учета ответственных работников в наркоматах и центральных учреждениях”, были созданы учетно-распределительные отделы партии при органах государственной власти⁶⁴.

Работа по реализации проводимой политики осуществлялась в регионах. На места давались многочисленные директивы, инструктивные письма по вопросам, связанным с новыми задачами распределительной работы, введению номенклатурных списков⁶⁵. В 1925, 1926 гг. были разработаны проекты типовых номенклатур для губернского, окружного и районного уровня⁶⁶.

Вместе с тем наблюдалась борьба между местными партийными комитетами и центральными органами государственной власти в деле управления кадрами. Так, например, в июле 1922 г. было выражено недовольство со стороны Петроградского комитета РКП(б) по отношению к действиям ВСНХ, Наркомфина и Цектерна, связанным с назначением руководящих кадров в местные отделения указанных органов без ведома партийного комитета⁶⁷. Подобные многочисленные факты заставили более

⁵⁴ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 84. Д. 148. Л. 160.

⁵⁵ См.: там же. Ф. 17. Оп. 34. Д. 24. Л. 105–108; Д. 13. Л. 91–110.

⁵⁶ Организационный отчет ЦК РКП(б) // Двенадцатый съезд РКП(б) (17–25 апреля 1923 г.). Стенографический отчет // URL: <http://www.hrono.ru/libris/stalin/5-2.html>

⁵⁷ См.: РГАСПИ Ф. 17. Оп. 112. Д. 465. Л. 12.

⁵⁸ См.: там же. Ф. 17. Оп. 34. Д. 88.

⁵⁹ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 446. Л. 28–31; Оп. 69. Д. 136. Л. 167–169.

⁶⁰ См.: там же. Оп. 112. Д. 498. Л. 3; Оп. 68. Д. 44. Л. 17.

⁶¹ См.: там же. Оп. 68. Д. 49. Л. 107–121.

⁶² См.: там же. Оп. 34. Д. 256. Л. 48–49, 75–91; Оп. 68. Д. 569. Л. 59–64.

⁶³ См.: там же. Д. 87.

⁶⁴ См.: РГАСПИ Ф. 17. Оп. 68. Д. 446. Л. 73; Оп. 34. Д. 88. Л. 5–14.

⁶⁵ См.: там же. Оп. 34. Д. 30. Л. 3–5; Д. 16. Л. 262.

⁶⁶ См.: там же. Оп. 69. Д. 140. Л. 17, 165.

⁶⁷ См.: там же. Оп. 112. Д. 340. Л. 2.

детально регламентировать компетенцию партийных и государственных органов в сфере управления кадрами. В ноябре 1923 г. принимается инструкция, положения которой значительно расширяли права местных партийных комитетов и устанавливали порядок производства назначений и перемещений местными парторганами руководящих кадров государственных организаций и учреждений низового звена. Парткомы соответствующего уровня непосредственно назначали, перемещали и увольняли руководителей ряда областных и губернских организаций, входивших в систему соответствующего ведомства: ВСНХ, Наркомзема, Наркомтруда, Наркомздрава и т.д. В случае несогласия самих центральных органов с тем или иным назначением они могли его оспорить в ЦК партии, но это не являлось препятствием для начала выполнения назначенным лицом своих служебных обязанностей. Выделялись также такие наиболее важные для государства ведомства, как Наркомфин, Рабоче-крестьянская инспекция и т.д., в которых назначения, перемещения и увольнения руководителей местных отделений предварительно согласовывались с ЦК. В отношении “сверхцентрализованных” ведомств, например военного ведомства, прокуратуры, рассматриваемые вопросы решались исключительно центральными советскими и партийными органами⁶⁸.

К 1925 г. была в основе создана система партийных актов, регламентировавших порядок назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения управленческих кадров страны, получившая в науке название номенклатурного принципа подбора кадров. Впоследствии различные процедуры, как и сами номенклатурные списки, регулярно корректировались в сторону все большего вовлечения в учетно-распределительную работу соответствующих ведомственных отделов и местных партийных комитетов, а ЦК оставлял за собой подбор специалистов лишь на ключевые должности.

Таким образом, порядок назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения в отношении лиц, исполняющих должности, входящие в номенклатурные списки, закреплялся системой партийных актов, складывавшейся постепенно в процессе эволюционного развития самой внутрипартийной организации⁶⁹.

Несомненно, многочисленные факты назначений партработников по предварительным рекомендациям имели место еще с самого начала

строительства советского государства, которые осуществлялись на основании инструкций партийных органов по конкретным вопросам. Тем не менее становлению всеобъемлющей номенклатурной системы, в которой четко были отрегулированы все аспекты ее функционирования актами РКП(б), ВКП(б), КПСС, предшествовал достаточно длительный период развития партийной структуры, и прежде всего системы учета и распределения партсил.

Необходимость восстановления народного хозяйства после Гражданской войны поставила в качестве основной цели формирование адекватного для решения масштабных экономических задач административного аппарата, и в первую очередь создание правовых механизмов привлечения на государственную службу способных администраторов. Но политическим руководством страны был предложен качественно иной путь административной реформы.

На государственную бюрократическую организацию по отношению к назначению на ключевые должности в государственных органах и учреждениях фактически была перенесена уже состоявшаяся модель кадрового обеспечения Коммунистической партии. Вместе с тем она не получила дальнейшего правового закрепления и регламентировалась системой партийных актов, на практике распространявших свое действие далеко за пределы внутрипартийных отношений. Данными актами устанавливались номенклатурные списки должностей, регулировался порядок производства назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения руководящих кадров, выстраивалась система учетно-распределительных отделов от ЦК до ведомств и местных партийных комитетов, устанавливалась их компетенция и регулировались взаимоотношения структурных подразделений партии с государственными органами по кадровым вопросам.

Считаем необходимым существующий в исторической науке термин “номенклатурный принцип подбора кадров” адаптировать к государственно-правовой науке и понимать под ним механизм подбора, учета и распределения управленческих кадров страны в соответствии с номенклатурными списками руководящих должностей, функционирование которого обеспечивалось бы специализированной, разнородной системой структурных подразделений РКП(б), ВКП(б), КПСС на основании созданного комплекса корпоративных партийных актов, не имевшего юридической легализации.

⁶⁸ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 49. Л. 20; Оп. 112. Д. 498. Л. 41.

⁶⁹ См.: Винниченко О.Ю., Ваганов А.М. Становление советской бюрократии. Правовые и партийно-номенклатурные основы. СПб., 2016.

MANAGING THE CIVIL SERVICE IN THE RSFSR (1917–1929 YEARS)**© 2018 O. Yu. Vinnichenko^{1,*}, A. M. Vaganov^{2,**}***¹International Law of the Tyumen state University***E-mail: ole.vinnichenko@yandex.ru**²Kurgan***E-mail: artem-vaganov-1986@mail.ru*

Received 22.12.2016

In this paper reveals the scope of regulation and the pre-emptive effect of acts emanating from the RSDWP(b), the RCP(b), the ARCP(b) in the functioning of the bureaucracy of the Soviet state on the example of the state civil service. Attention is paid to the regulation of the passage of the civil service. We study the scope of regulation and the pre-emptive effect of party documents in the relations connected with the definition of requirements for candidates applying for positions, with the establishment of the procedure for appointment, travel, promotion and dismissal. Adaptable with regard to state-legal science term, existing in a historical science – nomenclature recruitment principle.

Key words: public service, the bureaucracy, the civil service, the principle of nomenclature recruitment, public administration, state and legal system, the Soviet state, Soviet law, the RSDWP(b), the RCP(b), the ARCP(b).