

УДК 94(476) "1920-е гг."

**СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ
НОМЕНКЛАТУРНОЙ СИСТЕМЫ В БССР
(1920-е гг.)**

С. А. Елизаров

доктор исторических наук, доцент,
ГГТУ имени П. О. Сухого (Гомель, Беларусь)

В статье представлена попытка дать анализ процессам становления номенклатурной системы в БССР в 1920-е гг. Процесс организационного оформления номенклатуры начинается с 1923 г.: создаются специальные партийные учетно-распределительные структуры, формируются номенклатурные списки, создается система ведомственного учета ответственных работников центральных и местных государственных, хозяйственных, кооперативных и профсоюзных органов. Отмечается, что номенклатурный подход противоречил официально провозглашенному принципу выборности всех органов власти, закреплённому в советских конституциях.

Ключевые слова: БССР, Советы, органы государственной власти и управления, кадровая политика, коммунистическая партия, номенклатура.

Введение

Номенклатура практически на всем протяжении советской истории была центральным элементом кадровой политики, на деле закрепившем роль коммунистической партии как главной реальной структуры власти и управления, обеспечивавшем ее монополию на определение и реализацию как стратегических, так и тактических задач развития советского общества. Исследование проблемы генезиса советской номенклатуры начинается лишь в условиях перестройки с выхода работы М.С. Восленского, стимулировавший научный интерес к ее дальнейшей разработке [1]. Из публикаций современных российских историков можно выделить монографию Е.Г. Гимпельсон [2], а также работу Т.П. Коржихиной и Ю.Ю. Фигатнер [3]. В белорусской же историографии специальные исследования по этой проблеме отсутствуют, а ученые лишь используют номенклатурный феномен как историческую данность для изучения различных аспектов советского прошлого. В представленной статье автор предпринял попытку проанализировать процессы становления номенклатуры в БССР в 1920-е гг. При этом более детально рассмотрены вопросы номенклатурного генезиса применительно к структурам местной государственной власти и управления, игравших основную роль в реализации директив союзного и республиканского партийно-советского руководства.

Основная часть

С первых дней советской власти большевики, создавая новый государственный аппарат, целенаправленно стремились обеспечить за

собой руководящие позиции в этих новых властных структурах, взяв под свой контроль все вопросы кадровой политики (подбор и расстановка советских кадров). Состоявшийся в марте 1919 г. VIII съезд РКП(б) (18–23 марта 1919 г.) в резолюции по организационному вопросу совершенно ясно сформулировал задачу завоевать “безраздельное политическое господство в Советах” и установить “фактический контроль над всей их работой”, выдвигая “на все советские посты своих наиболее стойких и преданных членов” [4, с. 77]. Уже практика первых лет советской власти свидетельствовала, что большевистские органы на деле определяли решение кадровых вопросов не только в самой партии, но и в Советах, профсоюзах, хозяйственных и кооперативных организациях.

Номенклатурная система в ее институциональной форме стала складываться первоначально как система партийного учета руководящих кадров. В БССР работа по учету ответственных работников была проведена в мае 1922 г. в соответствии с указаниями и инструкциями ЦК РКП(б) [5, л. 78]. Формально формировавшаяся система учета и распределения касалась лишь членов коммунистической партии, но фактически распространялась на всех работников, занимавших в течение шести месяцев одну из руководящих должностей. Учет ответственных работников велся местными партийными комитетами от укомов до ЦК в соответствии с тремя утвержденными масштабами (учетными сетками): губернским, уездным и волостным. Инструкцией по учету ответственных работников определялся конкретный перечень должностей каждого из масштаба, изменить самостоятельно который местные парторганы не имели права. К ответственным работникам губернского и уездного масштабов по советской административной работе относились председатели соответствующих исполкомов, члены их президиумов и зав. отделами. В волостной масштаб включались председатели, секретари и члены волисполкомов, волостные финансовые и продовольственные инспектора. Внутри каждого масштаба должности подразделялись на группы (губернский масштаб – 16 групп, уездный – 14 групп, волостной – 11 групп), каждая из которых в свою очередь включала перечень конкретных должностей.

При этом сами занимаемые должности еще не были единственным критерием отнесения к тому или иному масштабу. Требовалось также учитывать способности и склонности работников, их практический стаж и т.п. Работники, не являвшиеся “достаточно квалифицированными” по группе того или иного масштаба, а также работники, чьи способности не были четко выяснены, прикреплялись к группе низшего масштаба [6, с. 4–12].

Все назначения и перемещения ответственных работников губернского и уездного масшта-

табов проводили только по постановлению коммунистических губкомов. Они имели право снимать с должностей сотрудников различных ведомств, но при этом требовалось согласие самого ведомства либо прямая санкция ЦК РКП(б). Распределением рядовых работников в пределах уезда могли самостоятельно заниматься укомы, а также вышестоящие партийные органы вплоть до ЦК [6, с. 28–30].

В прямой и незавуалированной форме претензии руководства большевистской партии на тотальный контроль за назначением, перемещением и смещением всех управленческих кадров были зафиксированы в 1923 г. XII съездом РКП(б) (апрель 1923 г.). В резолюции съезда "По организационному вопросу" заявлялось, что "очередной задачей партии является усиление партийного руководства в деле подбора руководителей советских, в частности, хозяйственных и других органов, что должно осуществиться при помощи правильно и всесторонне поставленной системы учета и подбора руководителей и ответственных работников советских, хозяйственных, кооперативных и профессиональных организаций". Для практической реализации этой задачи предполагалось значительно расширить и укрепить учетно-распределительные партийные структуры "в центре и на местах" [4, с. 454].

Это решение съезда стало организационно оформляться с лета 1923 г. Оргбюро ЦК РКП(б) 12 июня 1923 г. приняло постановление "О назначениях", а в октябре того же года – решение об основных задачах учетно-распределительной работы. В постановлении Оргбюро ЦК РКП(б) от 12 ноября 1923 г. впервые появился термин "номенклатура" и два списка номенклатуры должностей (номенклатура № 1 и номенклатура № 2) [2, с. 79–80; 3, с. 26].

Соответственно и на местах, в том числе и в БССР, приступили к перестройке системы организации учетной и распределительной работы. Новая специальная партийная учетно-распределительная структура – учетно-распределительный отдел Оргбюро ЦК КП(б)Б во главе с Е.Ф. Кролем – была создана весной 1924 г. В округах учетно-распределительной работой занимались учетно-статистические подотделы орготделов окружкомов КП(б)Б. Райкомы первоначально могли распределять только рядовых работников (как командированных окружкомом в их районы, так и уже состоявших в районных парторганизациях) [7, л. 138].

К 1 февраля 1924 г. в БССР на партийном учете состояло 123 ответственных работника губернского масштаба, 817 – уездного и 716 – волостного. Портрет среднестатистического ответственного работника губернского масштаба выглядел следующим образом: мужчина в возрасте от 31 до 40 лет, коммунист, еврей, служащий с низшим образованием. Работник уездно-

го масштаба отличался от него возрастом (от 24 до 30 лет), волостного – возрастом (от 24 до 30 лет), социальным происхождением (крестьянин) и национальностью (белорус) [8, л. 139–141].

В начале 1920-х гг. в СССР и БССР в результате политических процессов и преследований со стороны советских властей прекратили свое существование социалистические партии. Многие из членов этих партий еще ранее стали коммунистами и составляли значительную часть ответственных работников республики: на 1 февраля 1924 г. из 1656 лиц данной категории 314 (19%) являлись выходцами из других политических партий. Преобладали бывшие бундовцы (135 человек), меньшевики (40) и эсеры (33). С повышением масштаба возрастала и доля лиц, бывших ранее членами других политических партий. Если среди ответственных работников волостного масштаба выходцы из других партий составляли 6 %, то уездного – уже 26%, а губернского – 50% [подсчитано по: 8, л. 139–141]. Как видно, в первой половине 1920-х гг. некоммунистическое прошлое еще не являлось серьезной преградой для продвижения по карьерной лестнице.

Для организации конкретной учетно-распределительной работы местных партийных органов совещанием зав. участатами окружкомов КП(б)Б, состоявшемся при ЦК КП(б)Б 28–30 октября 1924 г., было принято положение "О распределительной работе парткомов Белоруссии". Партийные организации нацеливались прежде всего на регулирование "насыщенности партийными работниками отдельных отраслей работы... чтобы обеспечить партийное влияние во всех отраслях работы". Выдвижение на ответственные должности беспартийных допускалось лишь как исключение при условии отсутствия квалифицированных работников-коммунистов и сохранения "партийного влияния" в учреждении. Партийные комитеты имели право смещать работников с занимаемых ими должностей в пределах своих организаций, направлять их в нижестоящие и иные организации. Положением была предпринята попытка дифференциации кадровой ответственности партийных органов по вертикали. Кадровые изменения среди работников губернского масштаба, но занимавших должности по первой номенклатуре, должны были проводиться постановлением ЦК КП(б)Б. Секретариат ЦК КП(б)Б решал вопросы кадров уездного масштаба и ниже, включенных во вторую номенклатуру. Работников третьей (ведомственной) номенклатуры распределял учраспред ЦК КП(б)Б в общем порядке организационной работы. Окружкомы ведали работниками уездного и волостного масштаба, а также рядового масштаба, но выполнявших работу уездного масштаба. Райкомы занимались перемещением рядовых работников [9, л. 150–152]. Правда,

списки соответствующих номенклатур предстояло еще создать, ориентируясь на образец номенклатуры ЦК РКП(б).

К началу 1925 г. был определен перечень должностей, занятие которых проходило решением ЦК КП(б)Б. Такой должностной учет в то время осуществлялся по четырем основным группам: партийной, советской, хозяйственно-кооперативной и профсоюзной. По советскому аппарату к номенклатуре ЦК КП(б)Б относились все председатели и члены президиумов ЦИК и окрисполкомов, наркомы и их заместители, руководители отделов окрисполкомов (в том числе два беспартийных секретаря окрисполкомов, нескольких зав. окружными отделами) – всего 252 человека [10, л. 25].

Также к началу 1925 г. было разработано положение и инструкция о ведомственном учете, составлена номенклатура должностей по республиканским ведомствам [7, л. 96]. Этот учет должен был поставить под партийный контроль вопросы назначения на руководящие должности и смещения с них во всех ведомствах и учреждениях республики [10, л. 27].

Официально появление института номенклатуры в СССР большинство исследователей относят к осени 1925 г.: 16 ноября 1925 г. Оргбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление “О порядке подбора и назначения работников” и инструкцию “О формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений”. Постановлением утверждались переработанные номенклатуры должностей, занятие которых в разной степени контролировалось ЦК РКП(б). Номенклатура № 1 содержала расширенный список должностей (в том числе и выборных), назначение на которые проходило только постановлением ЦК “вне зависимости от того, является ли назначаемый членом РКП или беспартийным”. Номенклатура № 2 включала должности, получение которых требовало обязательного согласования с орграспредом ЦК. Номенклатура № 3 (ведомственная номенклатура) состояла из должностей, подбор и назначение на которые производились по списку, определявшемуся самостоятельно каждым центральным ведомством по согласованию с орграспредом ЦК, но с обязательным уведомлением последнего о состоявшихся назначениях.

ЦК национальных компартий, губкомам и крайкомам предлагалось также разработать номенклатуру должностей, назначение на которые производится по согласованию с местными партийными органами или после утверждения ими [11, л. 2–6].

ЦК КП(б)Б соответственно союзной номенклатуре разработал свою. Должностной учет дифференцировался по 14 группам: партийная, пропагандистско-воспитательная, профессиональная, охрана здоровья и социального обес-

печения, советская административная, судебно-карательная, промыслово-производственная, финансовая, кредитная, кооперативная, торговая, плановая, земельная, транспорт и связь. На февраль 1926 г. по советской административной группе номенклатура № 1 (список должностей, назначение и смещение по которым осуществлялось в соответствии с решениями Бюро или Секретариата ЦК КП(б)Б) включала 13 позиций, в том числе по местным органам – председателей окрисполкомов. В номенклатуру № 2 (список должностей, назначение и смещение с которых требовали предварительного утверждения в учетно-распределительном подотделе ЦК КП(б)Б) входили должности заместителей председателей окрисполкомов, заведующих окружными отделами народного образования, здравоохранения, финансов, земельного управления, председателей окружных инспекций труда, начальников окружных отделений ГПУ. В список номенклатуры № 3 включались должности, состоявшие на учете в учетно-распределительном отделе ЦК КП(б)Б: инструкторы и заведующие всеми (не входившими во вторую номенклатуру) окротделами, председатели райисполкомов, заместители зав. окротделом финансов и земельного управления [12, л. 1–9]. Всего по советской административной группе к концу 1927 г. на учете в учраспреде ЦК КП(б)Б состоял 61 человек (из 1235 проходивших по всем трем номенклатурам) [13, л. 246].

Свои номенклатуры составляли и окружкомы КП(б)Б: первую, куда входили должности, назначение на которые осуществлялись решением окружкома, вторую – по предварительному согласованию с окружкомом, третью – самостоятельно учреждениями с уведомлением учстата окружкома. В первую номенклатуру окружкомов в обязательном порядке включались все должности окружного масштаба первой и второй номенклатур ЦК КП(б)Б. В номенклатуры № 1 и № 2 окружкомов вошли по советской работе председатели окрисполкомов и их заместители, секретари и члены президиумов окрисполкомов, окрвоенкомы, инструкторы окрисполкомов, председатели райисполкомов, зав. всеми окружными отделами и статбюро, председатели окружных земкомиссий и земуправлений, плановых комиссий, уполномоченные РКИ.

В августе 1926 г. была утверждена и первая районная номенклатура (без дифференциации), в которую вошли должности председателей и секретарей райисполкомов, зав. культотделами, земельными и финансовыми частями райисполкомов, председателей и секретарей сельсоветов и др. [9, л. 21–39].

Главной проблемой в номенклатурной работе считалась слабость организации ведомственного учета. В июле 1926 г. все окружкомы КП(б)Б получили инструкцию и положение об учете ответственных работников в местных государ-

ственных, хозяйственных, кооперативных и профсоюзных органах. Ведомственный учет включал персональный учет ответственных работников, а также общий количественный учет всех работников в ведомстве или организации. С помощью персонального ведомственного учета предполагалось собирать всю информацию о деятельности каждого номенклатурного работника, а также осуществлять персональный подбор кадров. Количественный учет ставил цель установить общее количество ответственных и рядовых работников ведомства или организации, порядок их распределения по отдельным районам, организациям, отраслям, а также изучить «их по отдельным признакам (социальное положение, партийность, практический стаж ведомственной работы и т. п.)». На каждую должность составлялась должностная карточка, где отражались все персональные изменения, происходившие по этой должности (заносятся все лица, занимавшие эту должность – как партийные, так и беспартийные). В свою очередь на каждого номенклатурного работника заводилось личное дело, состоявшее из личного листка, автобиографии, деловых отзывов о работе, сведений о конкретной работе сотрудника (выполнение тех или иных видов работ, специальных заданий, наличие перерывов на ответственной работе, налагавшиеся на него взыскания), а также сообщений о его перемещениях по должностям и организациям [9, л. 1–13].

В октябре 1926 г. наркоматы и центральные учреждения БССР получили утвержденное ЦК КП(б)Б положение о ведомственном учете ответственных работников. В каждой организации создавался специальный учетно-распределительный аппарат, где концентрировалась вся работа «по учету, назначениям, смещениям и перемещениям работников учреждения и подчиненных учреждений-филиалов». Учраспред ведомства являлся «подсобным, вспомогательной ячейкой» учраспреда ЦК КП(б)Б. Каждое ведомство разрабатывало свою номенклатуру, которая в обязательном порядке утверждалась в ЦК партии. При этом подчеркивалось, что под контролем учраспреда учреждения (ведомства) должны были находиться вопросы назначения, смещения и перемещения всех кадров, в том числе и не входивших в номенклатуру [14, л. 171–173].

Заключение

Таким образом, в 1920-е гг. начал складываться номенклатурный принцип в кадровой политике, классическое оформление которого было осуществлено позже, к концу 1930-х гг. Руководители разного уровня советской вертикали власти включались в номенклатурные списки, в результате чего сложился особый слой номенклатурных работников. Прямой и непосредственный партийный контроль за замещени-

ем руководящих должностей во всех структурах власти и управления всеми без исключения сферами жизнедеятельности общества представлял собой в условиях советской модели модернизации действенное средство закрепления за коммунистической партией роли носителя реальной политической власти, главного распорядителя всеми властными ресурсами и вершителя судеб советских граждан. То, что номенклатурный подход противоречил официально провозглашенному принципу выборности всех органов власти, закреплению в советских конституциях, достаточно просто преодолевался произвольным толкованием понятия «советская демократия», которое корректировалось в зависимости от задач того или иного этапа социалистического развития и приспособлялось к этим задачам. В частности, в 1920-е гг. необходимость определения партийными органами персонального состава органов советской власти на всех уровнях объяснялось угрозами делу строительства социализма со стороны «внутренних и внешних врагов», необходимостью в таких условиях формировать местные властные структуры «последовательными и идейными» работниками, которыми могли быть (исходя из логики однопартийной системы) только представители правящей коммунистической партии или (в крайнем случае) те, кому эта партия доверяла.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Восленский, М. С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. С. Восленский. – М.: Советская Россия, Октябрь, 1991. – 622 с.
2. *Гимпельсон, Е. Г.* Советские управленцы, 20-е годы: Руководящие кадры государственного аппарата СССР / Е. Г. Гимпельсон. – М.: ИРИРАН, 2001. – 225 с.
3. *Коржихина, Т. П.* Советская номенклатура: становление, механизмы действия / Т. П. Коржихина, Ю. Ю. Фигатнер // Вопросы истории. – 1993. – № 7. – С. 25–38.
4. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970): в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – Москва: Политиздат, 1970–1984. – Т. 2: 1917–1924 гг. – 1970. – 543 с.
5. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 1048. Протоколы совещаний заведующих учетно-статистическими подотделами оргинструкторских отделов укомов и райкомов КП(б)Б г. Минска, проект положения об учетно-распределительном отделе Временного Белорусского бюро ЦК РКП(б) и др. 1923–1924 гг.
6. Сборник инструкций по учету и распределению партработников / ЦК РКП(б). – Москва: Главполитпросвет, 1923. – 135 [2] с.
7. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 1350. Протоколы совещания заведующих учетно-статисти-

- ческими подотделами орготделов окружкомов КП(б)Б при ЦК КП(б)Б от 28–31 октября 1924 г., отчеты о работе учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б с 1 мая 1924 г. по 1 января 1925 г., сведения о работе учетно-статистических подотделов орготделов окружкомов КП(б)Б и др. 1924 г.
8. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 1352. Материалы к VIII съезду КП(б)Б 1924 г.
 9. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 2550. Циркуляры, инструкции ЦК КП(б)Б и положение о порядке проведения учета, перемещения и подбора ответственных работников, номенклатуры должностей, назначение и смещение с которых проводится постановлением бюро и секретариата ЦК КП(б)Б и др. 1924 г.
 10. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 1269. Протокол заседания расширенного Пленума ЦК и ЦК КП(б)Б совместно с секретарями окружкомов и др. 1924 г.
 11. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 2015. Постановление и инструкция оргбюро ЦК РКП(б) от 16 ноября 1925 г. о порядке подбора и назначения кадров, формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений с приложением номенклатуры должностей центральных учреждений и местных органов, по которым назначения и смещения работников производятся постановлением ЦК РКП(б). 1925 г.
 12. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 2560. Перечни должностей по ЦК КП(б)Б, входящих и не входящих в номенклатуру ЦК ВКП(б), номенклатура должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения и их местных органов. 1926–1927 гг.
 13. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 2035. Документы об учете и распределении ответственных работников местных партийных органов, учреждений и организаций БССР. 1925–1927 гг.
 14. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 2016. Постановления, циркуляры, инструкции ЦК ВКП(б) и ЦК КП(б)Б, списки должностей, входящих в номенклатуры ЦК ВКП(б), ЦК КП(б)Б и окружкомов КП(б)Б, номенклатуры должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения. 1925–1926 гг.
- Поступила в редакцию 08.09.2015 г.
 Контакты: e-mail: sergeyelisarov@mail.ru
 (Елизаров Сергей Александрович)
- Yelizarov S. A. THE FORMATION OF THE SOVIET SYSTEM OF NOMENCLATURE IN BSSR (1920s.).**
The article attempts at the analysis of the nomenclature system formed in BSSR in the 1920s. The process of organizational registration of the nomenclature begins since 1923: special party registration and distribution structures are created, nomenclature lists are formed, the system of the department accounting of high ranking officials of the central and local government, economic, cooperative and trade-union bodies is formed. It is noted that the nomenclature approach contradicted the officially proclaimed elective principle for all authorities fixed in the Soviet constitutions.
- Key words:** BSSR, the Soviets, bodies of state power and management, personnel policy, the Communist Party, nomenclature.