

ИСТОРИЯ



УДК 94(47).084.5

Некоторые вопросы управленческой политики в советской России в 1920–1930-е гг. (на примере Калмыкии)

On Some Aspects of the Administration Policies
in the Soviet Russia in the 1920–1930s
(evidence from Kalmykia)

*Е. Н. Бадмаева (E. Badmaeva)*¹

¹ доктор исторических наук, заведующий отделом истории, Калмыцкий научный центр РАН (г. Элиста). E-mail: en-badmaeva@yandex.ru.

Ph.D. in History (Doctor of Historical Sciences), Head of Department of History, Kalmyk Scientific Center of the RAS (Elista). E-mail: en-badmaeva@yandex.ru.

Аннотация. В данной работе рассмотрен процесс формирования органов управления народным хозяйством Калмыцкой автономной области в 1920–1930-е гг. Изучено влияние номенклатурного принципа управления на подбор кадрового, в особенности руководящего, состава. Научная новизна исследования заключается в использовании впервые введенных в научный оборот архивных источников по изучению проблем государственного управления в Калмыцкой автономной области в 1920–1930-е гг.

Ключевые слова. Управленческая политика, кадры, органы власти, Калмыцкая автономная область.

Abstract. The paper examines the process of formation of governing bodies in the Kalmyk Autonomous Oblast' in the 1920–1930s. The influence of the nomenclature management principle on selection of personnel and especially of the leading officials has been studied. The formation of managerial human resources in the Kalmyk Autonomous Oblast' in the 1920–1930s was conducted within the framework of the Russian statehood and is characterized by the specific features and methods for introduction of modernization processes. One of the peculiarities of the management policy in the KAO was exact promptness of the local authorities and strict obedience to the directions of the central authorities which was determined by the Buddhist factor, traditional

customary norms, deeply rooted communal traditions, priority of the communal over the individual. The scientific novelty of the research is that a number of archival sources related to the issue of studies of the state administration in the Kalmyk Autonomous Oblast' in the 1920–30s have been used and, thus, introduced into scientific discourse.

Keywords: administration policies, personnel, authorities, Kalmyk Autonomous Oblast'.

На современном этапе исторический опыт государственного управления в 1920–1930-е гг. приобретает особое значение и привлекает внимание современной российской власти, отечественных и зарубежных исследователей. Послереволюционная управленческая администрация в советском государстве структурно состояла из иерархически выстроенных, строго подчиненных по вертикали, центральных, региональных и местных органов власти. В первые послереволюционные годы строительство и формирование новой власти шло ускоренными темпами в процессе решения текущих задач социалистического строительства. Высший уровень власти в Центре, где главную роль играло набравшее силу Оргбюро (Политбюро) РКП (б), подбирал для назначения руководящие партийные и советские кадры для регионального уровня; далее процесс подбора и расстановки руководящих кадров шел по цепочке вниз — вышестоящие органы власти решали кадровые вопросы с назначениями или избраниями в нижестоящих. Региональные власти согласовывали назначение министров с профильными министерствами в Центре, но в свою очередь кандидатуры руководителей низовых органов власти и управленческих подразделений проходили процедуру согласования с ними. Однако каждый уровень власти имел известную самостоятельность в вопросе подбора и расстановки кадров в аппарате управления. В этом отношении изучение механизмов становления и развития управленческих кадров в советский период в Калмыцкой автономной области, в особенности в 1920–1930-е гг. — в период трансформации политического и социально-экономического укладов общества, исследование специфики и особенностей формирования кадрового состава органов управления народным хозяйством территории, является, на наш взгляд, весьма интересным и актуальным.

В калмыцкой историографии практически нет работ, посвященных исследованию кадрового состава органов управления народным хозяйством на региональном уровне, хотя имеется обширный пласт литературы, посвященный экономическим реформам [Убушаев 1979; Максимов 1981; Оглаев 1987]. Только работа проф. К. Н. Максимова была специально посвящена органам государственного управления, но она представляла собой небольшую по объему брошюру справочного характера [Максимов 1970]. Указанное обстоятельство и актуальность проблемы, как нам представляется, вызывают необходимость комплексного изучения истории управленческих кадров в Калмыцкой автономной области в 1920–1930-е гг.

Установление советской власти привело к необходимости реформирования структуры органов управления в советской России. Старые управленческие кадры по классовому принципу не принимались в органы управления, новых подготовленных специалистов с пролетарским происхождением в этот период еще не было. Государство испытывало дефицит компетентных и квалифицированных специалистов партийно-государственного и хозяйственного аппаратов, тем более, способных решать обширные по своему охвату и глубинные мероприятия новой экономической политики, переход к которой состоялся по решению X съезда РКП (б) в марте 1921 г. Страна не могла проводить кардинальные модернизационные преобразования в области экономики без сильной государственной власти и жесткой бюрократической машины, грамотного и эффективного менеджмента. Необходима была хорошо скоординированная и управляемая государственная советская служба, о колоссальном значении которой в решении общегосударственных задач, говорил В. И. Ленин: «Разверстка и „аппарат“. Без „аппарата“ мы бы давно погибли. Без систематической и упорной борьбы за улучшение аппарата мы погибнем до создания базы социализма» [Ленин 1970: 381].

В законодательстве начала 1920-х гг. отмечалось, что вопросы, касающиеся функционирования органов государственной власти в советской России, в том числе и государственной службы, должны быть урегулированы соответствующими нормативными

правовыми актами [СУ РСФСР 1921: Ст. 1]. Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» [СУ РСФСР 1923: Ст. 8; 1924. Ст. 2, 550; 1928. Ст. 825] регулировал порядок поступления на работу и продвижения по службе, права и обязанности работников государственного аппарата, вопросы, связанные с их материальным обеспечением и социальными гарантиями. Руководство проведением новой административной политики подчинялось Центральной контрольной комиссии (ЦКК) РКП (б) и Народному комиссариату Рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ). Координация всей работы осуществлялась Политбюро ЦК РКП (б). Непосредственными исполнителями административной реформы являлись работники государственного аппарата. Если на первом этапе административной реформы подбор и расстановку управленческих кадров проводили сами государственные органы, то в дальнейшем данный процесс стал исключительно прерогативой коммунистической партии. В этот период еще, наверное, нельзя сказать, что произошло сращивание партийного и государственного аппарата, скорее всего, появились первые ростки быстро набирающего процесса присваивания партийным аппаратом государственных функций в деле формирования аппарата управления. XII съезд РКП (б) (17–25 апреля 1923 г.) обозначил ведущую роль партийной власти над государственной и хозяйственной бюрократией: «партия направляет и должна направлять деятельность всех хозяйственных органов республики...» [КПСС в резолюциях 1984: 53]. Данная резолюция съезда была принята под нажимом набиравшего в это время политический вес партийного генсека Сталина, считавшего, что партия должна непосредственно участвовать в кадровом подборе на руководящие должности «лиц, всецело ей преданных и беспрекословно исполняющих „генеральную линию“ партии» [Сталин 1947: 73]. Результатом принятых партийных решений стало введение с конца 1923 г. номенклатурного принципа подбора кадров, суть которого заключалась в назначении, перемещении и увольнении управленцев разного уровня по воле «партийных верхов». Номенклатурный принцип подбора кадров на руководящие должности стал неотъемлемым элементом советской бюрократи-

ческой организации, однако предусмотренные для номенклатуры социальные гарантии и оплата труда и т. п. фактически нигде законодательно закреплены не были. Данные отношения во многом регулировались корпоративными актами и властными императивами, исходившими от партии.

Работа советских органов в Калмыцкой автономной области с самых первых лет установления новой власти проходила под вниманием большевистской партии. В 1923–1925 гг. назначения, перемещения и увольнения должностных лиц в государственном аппарате и в хозяйственных органах проводились с согласия или по рекомендации соответствующего партийного комитета. Областная власть строго следовала указаниям еще дооктябрьского периода руководителя большевистской партии В.И. Ленина, решениям IX, X, XI и XII партийных съездов о важности партийного руководства в подборе кадров. Для обеспечения управленческой верхушки новыми кадрами, как подчеркивалось в резолюции съезда партии, «необходимо организовывать выдвижение передовых рабочих и крестьян на руководящую работу в государственный, хозяйственный, кооперативный, профсоюзный и прочие аппараты [КПСС в резолюциях 1970].

«Выдвиженчество» партии явилось основным источником формирования руководящего состава на всех уровнях в КАО. Партийные комитеты осуществляли подбор и назначение на руководящие должности, во-первых, с учетом социального происхождения претендента, во-вторых, его партийного членства, в-третьих, — на основе родства, личного знакомства и землячества. Профессиональные, деловые и моральные качества выдвигаемого на должность были на втором плане. Кадровый костяк высшего и среднего звена на областном, улусном (районном) уровне 1920-х гг. являлся выдвиженцами сверху. Он состоял, как правило, из выдвиженцев из рабоче-крестьянской среды, членов большевистской партии. В Зюневском аймаке Багацохуровского улуса (района) председателем АИКа, как свидетельствуют архивные материалы, был «Мукабен Дорджиев, 46 лет, назначенец, партийный, из местных крестьян. Образование низшее. Организационных способностей не имеет». Его заместитель — «член АИКа Горяев М. Б., 41 год, кан-

дидат в партию, из местных крестьян, образование не имеет, малограмотен. С работой справляется слабо» [НА РК. Ф. Р.-3. Оп. 2. Д. 727. Л. 180об.]. Как видим, в условиях партийного диктата, на первый план в управлении в Калмыцкой автономной области выходили малограмотные и некомпетентные люди, не имеющие ни профессиональных навыков, ни организационных способностей, тем самым, подрывавшие авторитет населения к органам власти и управления. Многие из тех, кто был выдвинут по протекции, из-за некомпетентности в своей профессии, оказывались не способными выполнять управленческие функции, что приводило к провалу работы на вверенном им участке.

Проверка Поволжской колонизационно-мелиоративной экспедиции в лице инспектора М. И. Кофанова и И. Г. Корнилова зафиксировала, что непосредственные руководители улуса — Председатель улусного исполкома Багацохуровского улуса Шаваев и член Президиума М. Ильдинеев являются выходцами из бедняцких семей, выпускниками Багацохуровской улусной школы, членами партии с 1923 г. Однако ни пролетарское происхождение, ни членство в партии не способствовали решению этими руководителями конкретных задач социально-экономического характера улуса. Ознакомившись с состоянием дел на месте, Комиссия охарактеризовала Шаваева и Ильдинеева как руководителей, «не имеющих ни опыта административно-организационной работы, ни практического стажа. М. Ильдинеев оказался слабым и безынициативным, в разговоре, касающемся его профессиональной деятельности, у него проскальзывала полная детская беспомощность. И как приговор — к выполнению возложенных на него обязанностей не пригоден [НА РК. Ф. Р.-3. Оп. 2. Д. 727. Л. 143–143об.].

Комиссия проверила работу заведующего улусным земельным управлением, члена Президиума, кандидата в члены ВКП (б) с 1925 г. Хулхачи Басангова и отметила его некомпетентность в вопросах разрешения земельных споров, возникающих по землеустройству улуса, и дала отрицательную оценку ему как руководителю: «полное непонимание возложенных на него обязанностей, а потому как руководитель совершенно непригоден, к тому не инициативен» [НА РК. Ф. Р.-3. Оп. 2. Д. 727. Л. 149об.]. Формулиров-

ка о профессиональной непригодности дополнялась личностной характеристикой: «крайне апатичен и отсутствие сознания ответственности за выполняемую работу [НА РК. Ф. Р.-3. Оп. 2. Д. 727. Л. 143об.]».

Начальники подобного типа, каковых в номенклатурной обойме того времени было много, всячески цеплялись за свои места и практически никогда добровольно не отказывалась от занимаемых должностей. В их сознании они как бы навечно оставались руководящими работниками с определенными привилегиями номенклатурных работников.

Отрицательную роль в процессе управления в Калмыцкой автономной области играла постоянная кадровая чехарда, снимавшая ответственность с руководителя. Так, например, 24 октября 1923 г. Постановлением I сессии пленума ЦИК Калмыцкой автономной области руководителем областного земельного управления был назначен Маслов с совместительством должности военкома области. Этим же постановлением его заместителем утвержден Хаглышев. Но уже 2 мая 1924 г. Постановлением высшего органа власти КАО Маслов назначается председателем Калмыцкого ЦИКа, начальником Облзу — член Президиума ЦИКа, коммунист Очиров. С 1 июля Хаглышев понижается в должности — до уполномоченного ЦИКа по руководству организацией посева в Большедербетовском улусе, а его место занимает Макаров [НА РК. Ф.Р.-3. Оп. 2. Д. 574. Л. 128]. Все эти должностные рокировки производились по рекомендации партийных комитетов, выступавших в роли своеобразных кукловодов, расставлявших марионеток в виде нужных фигур на управленческом поле.

В последующие годы (1927–1931) процесс формирования, укрепления и дальнейшего расширения группы выдвиженцев находился под вниманием и контролем партийного руководства в центре и на местах — ЦК и Политбюро ВКП (б), первых секретарей ЦК республик, краевых, областных, районных комитетов. Но, как и в прежние годы, решающим оставалась классовая и партийная принадлежность. С закреплением власти большевиков все тщательнее и подробнее расписывались должностные обязанности того или иного управленца, выстраивалась новая иерархия

должностей. В 1930 г. Наркомат рабоче-крестьянской инспекции СССР издал документ «Номенклатура и характеристики должностей служащих госорганов СССР», с перечнем должностей и должностных обязанностей. В перечне должностей и в номенклатуру попало 404 должности с определением квалификационных требований и должностных обязанностей.

Для управленцев Страны Советов по этому документу была создана целая сеть закрытых распределительных столовых и им выдавались спецпайки, товары повышенного спроса по заниженным ценам, открывался доступ к определенной группе товаров, который определялся должностями. Однако нельзя сказать, что это было нововведение, скорее — корректировка и расширение прежних установлений советской власти, действовавших в начале 1920-х гг. Т. Кондратьева пишет, что даже когда «... в конце 1922 г. бесплатные пайки и натуральная заработная плата были отменены, то продукты и вещи по заниженным ценам, а то и бесплатно продолжали распределяться» [Кондратьева 2006: 87]. Практика социального обеспечения номенклатурного работника, действовавшая в 1920-х гг., получила новое развитие и в 1930-е гг. Ответственный работник, занимавший какую-либо номенклатурную должность, при уходе с нее включался в резерв по прежней должности на срок до двух лет. Тем самым советская номенклатурная система гарантировала обеспечение кадрами аппарата управления. Кроме советских служащих, в перечень обслуживаемых по спецпайкам, входили и директора предприятий, председатели колхозов, даже ответственные торговые работники. Например, в Калмыцкий областной продовольственный комитет поступило письмо с просьбой «выдать заведующему магазином Кожотдела Г. Попову дополнительно за сентябрь 1921 г. дополнительный паек, т. к. он является ответственным работником и должен получать по литеру „Б“ на 2-х, а по ошибке включен в список на сентябрь и октябрь на один „Г“, поэтому просим выдать Г. Попову еще 2 пайка» [НА РК. Ф. Р.-23. Оп. 1. Д. 240. Л. 66].

Конечно, партаппарат совместно с госаппаратом уделял большое внимание не только собственному благополучию. В фокусе внимания партийных комитетов центрального и регионального уровней находились многие вопросы общественно-политической,

социальной и экономической жизни страны и отдельных местностей. В частности, парткомы основательно занимались подготовкой и выборами в местные советы, контролировали состав представительных органов власти. Калмыцкий обком партии оказывал влияние на состав исполкомов местных советов при помощи номенклатурных списков должностей. Все руководящие работники исполкомов были членами и кандидатами в члены ВКП (б). В сельских советах КАССР в 1939 г. партийная прослойка была выше на 20 %, чем в целом по РСФСР. Правда, уровень образования сельских депутатов в регионе оказался ниже, чем в среднем по РСФСР, это обусловлено низким уровнем образования в целом в автономной республике. Большинство депутатов областного, улусного, сельских советов по социальному положению были выходцами из рабочих и крестьян. Два указанных выше фактора — низкое образование и социальное положение — влияли на слабое качество работы местных органов власти, в частности, это выражалось в бесчисленных недочетах в делопроизводстве, неграмотном оформлении протоколов, грамматических, стилистических ошибках в их составлении и т. д.

Выдвиженчество женщин в органы власти было особым направлением работы партии, оно должно было продемонстрировать их растущую социальную активность в условиях «демократизации» общества. Женщины активно выдвигались в представительные органы, привлекались в управленческий аппарат. В составе 97 сельских и поселковых советов Калмыцкой области в 1928 г. было 478 женщин или 16,5 % от общего числа депутатов [Максимов 2002: 285]. В состав областного исполкома Калмыцкой автономной области, который избран был X областным съездом Советов и предварительный список которого был заранее утвержден обкомом партии, вошли 10 женщин. Представительство женщин-депутатов в сельских советах Калмыцкой АССР в 1939 г. было выше среднего по РСФСР. Женщины-выдвиженцы, согласно партийным директивам, должны были быть членами или кандидатами в члены ВКП (б). Постановление ЦК ВКП (б) от 7 марта 1927 г. «О задачах в деле выдвижения рабочих и крестьян в госаппарат» определяло, где конкретно должны выдвигаться женщины: «выдвижение

работниц и крестьянок еще шло главным образом лишь по линии народного образования, здравоохранения и совбеса, надо принять меры по выдвижению их и в других сферах деятельности (хозяйственной, кооперативной и т. п.)» [КПСС 1984: 159].

Эти указания ЦК партии неукоснительно исполнялись Калмыцким обкомом партии и низовыми партийными организациями. Начиная с середины 1930-х гг., процент женщин-выдвиженцев в советских органах значительно вырос по сравнению с первыми годами существования советской власти. По профессиональному составу он соответствовал установке партии, в аппарате управленческих структур, в представительных органах КАО появились женщины из числа колхозниц, продавцов, работниц промышленности и др.

С выдвижением в управленческий аппарат Калмыкии значительного количества рабочих и крестьян, в особенности женщин, весьма особенно остро встал вопрос об их специальной подготовке. Формы подготовки в области были различными: краткосрочные курсы, курсы инструкторов, улусных секретарей, курсы переподготовки работников аппаратов и т. п. Таким образом, государство проявляло особую заботу о советских управленцах, создавало условия для дальнейшего карьерного роста. В 1921 г. в Калмыцкой автономной области открылась областная совпартшкола, куда направлялись наиболее подготовленные граждане из числа местных партийцев, комсомольцев, женщин. Только в 1925 г. совпартшкола подготовила для работы в советских и партийных органах 232 человека, из них калмыки составляли около 70 %. Подготовка управленцев калмыцкой национальности проводилась в рамках политики коренизации, объявленной ЦК ВКП (б) и Президиумом ВЦИК. Основные усилия направлялись на перевод делопроизводства в учреждениях на коренные языки народов СССР. В Калмоласти ощущался острый недостаток квалифицированных специалистов-управленцев из числа лиц калмыцкой национальности. Количество представителей коренной национальности в советских учреждениях области в процентном отношении было значительно меньше количества управленцев русской и других национальностей. По состоянию на 1925 г., он уступал в ЦИКе Калмоласти —

в 2,5 раза, в облфинотделе — в 10, а в облвоенкомате — в 20 раз [Максимов 2002: 286].

В КАО первоначально эксперимент по внедрению калмыцкого языка в делопроизводство учреждений проводился во всех учреждениях Хошеутовского улуса и в трех аймаках других улусов. Улюмджи Очирович Даваев, 1922 г. р., уроженец с. Кануково Сарпинского улуса, год назад ушедший из жизни, рассказывал автору статьи о том, что его дядя Корнусов Кару, 1910 г. р., работавший писарем в колхозе, положительно отзывался об идее перевода делопроизводства на национальный язык, так как переписка на родном языке облегчала ему написанию писем в другие улусы и аймаки, в то же время она способствовала приобщению русского населения к языку коренного населения. К 1930 г. политика коренизации сама собой свернулась, и больше к этой идее никто не возвращался. Прогрессивная, по сути партийно-государственная акция, хотя и не была по ряду причин доведена до логического конца, она помогла общей подготовке национальных управленческих кадров, повышению образовательного уровня вчерашних кочевников и, что немаловажно, способствовала увеличению часов преподавания калмыцкого языка в школах области.

В 1932–1936 гг. в Калмобласти, как и по всей стране, происходила постепенная смена управленческих кадров. В Калмыкии основной разделяющей чертой процесса ухода старой и прихода новой национальной управленческой элиты стали годы Большого террора. К этому времени управленцы старой гвардии в большинстве своем были репрессированы, а на смену им, выдвиженцам из рабочей и крестьянской среды, стали приходиться представители новой партийной номенклатуры, получившие специальное образование, но также имевшие рабоче-крестьянское происхождение.

Процесс становления управленческих кадров в Калмобласти в 1920–1930-е гг. проходил в рамках российской государственности, он характеризуется специфическими чертами и методами проведения модернизационных процессов. К числу особенностей можно отнести неукоснительную исполнительность местной власти и строгое подчинение указаниям сверху центральной власти, обусловленные буддийским фактором, традиционными нормами

обычая, глубокими общинными традициями, приоритетом социального перед личным и т. п. Принятие правовых актов в сфере организации государственного аппарата и государственной службы на союзном и республиканском (РСФСР) уровнях стало основой формирования, становления и развития управленческого аппарата в Калмыцкой автономной области, позже Калмыцкой автономной советской социалистической республики, в 1920–1930-е гг.

Источники

- Национальный архив Республики Калмыкия (НА РК).
Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР). 1921. №1. Ст. 1.
СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.
СУ РСФСР. 1924. № 1. Ст. 2; № 56. Ст. 550.
СУ РСФСР. 1928. № 128. Ст. 825.

Литература

- Кондратьева Т.* Кормить и править: О власти в России в XVI–XX вв. / пер. с фр. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. 228 с.
- КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 3. М.: Политиздат, 1984. 494 с.
- КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 4. 1926–1929. М.: Политиздат, 1970. 1200 с.
- Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Март–июнь 1921 г. Т. 43. Изд. 5. М.: Политиздат, 1970. 561 с.
- Максимов К. Н.* Калмыкия в национальной политике, системе власти и управления России (XVII–XX вв.). М.: Наука, 2002. 523 с.
- Максимов К. Н.* Органы государственной власти и государственного управления Калмыцкой автономной области. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1970. 57 с.
- Максимов К. Н.* Развитие советской национальной государственности (на материалах Калмыцкой АССР). Элиста: Калм. кн. изд-во, 1981. 192 с.
- Оглаев Ю. О.* Осуществление ленинского кооперативного плана в Калмыкии (1917–1937 гг.). Элиста: Калм. кн. изд-во, 1987. 160 с.
- Сталин И. В.* Сочинения. Т. 5. М.: ОГИЗ; Госполитиздат, 1947. 142 с.
- Убушаев В. Б.* Советы Калмыкии в борьбе за построение социализма. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1979. 191 с.