

УДК 342.5:331.108-057.13(091)(47+57)"19"

Ю.Г. Белоногов

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ВНЕШТАТНЫХ РАБОТНИКОВ ПРИ АППАРАТЕ МЕСТНЫХ КОМИТЕТОВ ВКП(Б) В 1920–1930-Е ГОДЫ

Рассматривается становление института общественных начал (в форме внештатных работников) при местных партийных органах в контексте становления и эволюции политической системы сталинизма. Автор расценивает привлечение внештатных работников, во-первых, как реакцию власти на неудачный результат экспериментов в кадровой политике по выдвижению в аппарат местных органов власти представителей рабочих и крестьян. Прослеживаются схожие черты и качественные отличия внештатной работы от политики «выдвиженчества». Во-вторых, становление института внештатных работников в изучаемое время следует рассматривать в неразрывной связи с изменением функций и статуса партийного аппарата в системе управления советским обществом.

Ключевые слова: внештатные работники, партийный аппарат, кадровый резерв, общественные начала, выдвиженчество, партийное поручение, Устав ВКП(б), кадровая политика.

На становление института внештатных работников при аппарате местных партийных органов в изучаемое время, по нашему мнению, оказали влияние два взаимосвязанных фактора. Во-первых, критическая оценка экспериментов по реализации политики «выдвиженчества» рабочих «от станка» и крестьян «от сохи» во властные структуры, которая заставляла высшее партийное руководство искать более оптимальные механизмы как рекрутирования работников в партийный аппарат, так и их первичной профессиональной социализации. Во-вторых, трансформация функциональной значимости партийного аппарата в системе властных отношений и управления советским обществом. Укрепление влияния партийного аппарата (и изменение его численности) создавало необходимость опоры на внештатных работников, которые рассматривались, с одной стороны, как необходимый кадровый резерв для последующего выдвижения, с другой – как «приводные ремни» для реализации партийного курса в массах.

Развитие института внештатных работников при аппарате местных партийных комитетов было органично связано с результатами кадровой политики большевиков по «выдвижению» во властные структуры представителей социальной опоры правящего режима. По мнению Т.И. Новосельцевой, начавшееся с 1921 года систематическое и целенаправленное выдвижение рабочих и крестьян на руководящие и ответственные должности (прежде всего в государственный

© Белоногов Ю.Г., 2015

Белоногов Юрий Геннадьевич – кандидат политических наук, доцент кафедры «Государственное управление и история», ФГБОУ «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: ugb78@mail.ru.

аппарат) являлось важной частью кадровой политики партийных комитетов в период становления и укрепления советской политической системы [1, с. 20]. Содержание данной политики Ф.Х. Соколова определяет как выдвижение в сферу интеллектуального труда лиц без необходимого профессионального образования, но с организаторскими возможностями [2, с. 30]. Значительная часть исследователей склоняется к оценке выдвиженчества как одной из форм подготовки новой советской интеллигенции [2, с. 30; 3, с. 79], часть – рассматривает данное явление в большей мере сквозь призму политики по подбору и подготовке управленческих кадров местной номенклатуры [4, с. 15; 5, с. 70].

Выдвиженчество было призвано достичь определенных целей: идеологических (нейтрализация бюрократических тенденций функционирования государства, создание видимости управления рабочими и крестьянами в государстве диктатуры пролетариата), политических (укрепление опоры правящего режима через укомплектование управленческих структур идейно преданными режиму людьми, преодоление местнических тенденций) и социально-экономических именно на местном уровне властной иерархии. В целом причины появления и функционирования института «выдвиженчества» традиционно рассматриваются в контексте шедшей на протяжении 1920-х годов внутрипартийной работы за власть и «кадровых чисток» 1920–1930-х годов. На протяжении почти двух десятилетий (Т.И. Новосельцева выделяет три этапа вплоть до 1939 года) менялись субъект и объект, масштабы «выдвиженчества», претерпевали эволюцию как его содержание, так и механизмы реализации.

Согласно Постановлению ЦК и ЦКК ВКП(б) «О выдвижении рабочих в советский аппарат и массовом рабочем контроле снизу над советским аппаратом (о шефстве заводов)», принятому 15 марта 1930 года, основная задача шефства усматривалась в массовом вовлечении рабочих бригад в дело государственного управления посредством проведения чисток и установления повседневного контроля «снизу» над советским аппаратом. Одновременно ставилась задача рекрутирования рабочих на работу в государственный аппарат: «Привлечение рабочих бригад <...> на основе их повседневного ознакомления с практической работой совучреждений имеет большое значение в деле подготовки кадров из среды пролетариата, вполне пригодных для выдвижения на постоянную ответственную работу в соваппарате». В Азербайджанской ССР получил распространение метод социалистического совместительства, когда «передовые рабочие» после работы на производстве замещали руководящих работников отдельных советских учреждений [6, с. 53].

Следует обратить внимание и на пропагандистскую формулировку о соответствии шефства идеалам коммунизма: «Эта форма представляет собой новый крупный шаг по пути осуществления идеи Ленина о том, что “целью нашей является бесплатное выполнение государственных обязанностей каждым трудящимся, по отбытию 8-часового урока производительной работы”» [7, с. 105–108].

Курс на выдвижение работников-непрофессионалов не мог не затронуть и партийную работу. Еще при жизни В.И. Ленина в аппарат губкомов разрешалось «вводить товарищей с меньшим (чем это требовал партийный устав – Ю.Б.) партийным стажем, в том числе и работников от станка и работников из низов». Исследователи обращают внимание на формулировку положения о том, что привлечению новых членов партии – промышленных пролетариев – на практическую государственную и партийную работу «не должна мешать неподготовленность новых членов партии, и, в частности, не должно мешать непрохождение ими какого-либо партийно-пропагандистского курса» [8, с. 242, 253].

Необходимо отметить, что процесс рекрутирования выдвиженцев на ответственную работу в аппарат органов власти должен был стать предельно демократическим. Принимаемые постановления ЦК ВКП(б) и резолюции партийных конференций обязывали партийные, профсоюзные, советские и хозяйственные органы «особо тщательно поставить подбор выдвиженцев..., привлекая широкие рабочие массы к самому активному участию в этом подборе (предварительная наметка и обсуждение кандидатов на выдвижение на общезаводских и цеховых рабочих собраниях)» [7, с. 158, 474].

В то же время институт «выдвиженчества» выявил ряд существенных проблем, которые определили его дальнейшую судьбу. Исследователи обращают внимание на серьезные недостатки: крайне слабый профессионализм «выдвиженцев» на новых должностях; большие финансовые издержки на повышение квалификации выдвиженцев; экономическую ущербность при отрыве от производства наиболее квалифицированных специалистов (согласно материалам диссертации Н.В. Саранцева, в 1930 году И.В. Сталин в условиях острого дефицита кадров профессиональных рабочих «от станка» допускал их «выдвижение» исключительно по производственной линии [8, с. 273]); попадание на партийную работу «случайных людей» лишь благодаря «объективным факторам» (прежде всего социальное происхождение, партийный стаж, опыт работы на ответственных должностях, желание фабрично-заводской администрации избавиться от не устраивающих ее работников). Согласно исследованию В.В. Кулачкова, в сельской местности «выдвиженческие» кампании в 1920-е годы усиливали nepотические тенденции формирования кадрового состава аппарата местных органов власти: в ряде местностей партийные и советские руководители выдвигали на руководящую работу своих родственников, что получило название «выдвижение по кумовству» [9, с. 166].

Для преодоления недостатков, связанных с непрофессионализмом выдвиженцев, предполагалось использовать их для работы на вполне определенных должностях. Так, постановление ЦК ВКП(б) «О задачах в деле выдвижения рабочих и крестьян в госаппарат» от 7 марта 1927 года требовало производить выдвижение «и в городе, и в деревне только на конкретную, заранее определенную работу». При этом партийные комитеты должны принимать

«все зависящие меры к поднятию квалификации выдвиженцев, посылая их на соответствующие курсы подготовки и переподготовки по отдельным отраслям работы» [7, с. 158]. В резолюции XVI конференции ВКП(б) от 23-29 апреля 1929 года в разделе «Итоги и ближайшие задачи борьбы с бюрократизмом» задача подготовки кадров выдвиженцев несколько уточнялась: партийные, советские, хозяйственные и профсоюзные органы должны были повсеместно организовать именно предварительную подготовку выдвиженцев и их обучение в соответствии с возлагаемой работой [7, с. 474].

В тех же документах подчеркивалась идея о необходимости получения выдвиженцем профессионального опыта как обязательное требование для занятия ответственной должности: «Когда от выдвиженцев требуется большой предварительный опыт либо специальная подготовка, необходимо использовать рабочих, прошедших уже школу общественной, хозяйственной и другой работы либо окончивших специальные курсы и учебные заведения» [7, с. 158].

По мнению А.М. Дубровского, поскольку политика выдвиженчества оборачивалась серьезными экономическими просчетами, идея о том, что сами рабочие могут успешно заменить специалистов с соответствующим образованием, начала превращаться в иллюзию и постепенно потеряла свое привлекательное значение в глазах партийно-государственного руководства [3, с. 92]. Таким образом, первоначальная идея о выдвиженчестве по идеологическим мотивам рядовых работников на управленческие должности постепенно трансформировалась в идею о необходимости предварительной профессиональной подготовки будущего управленца путем выполнения обязанностей штатного работника на бесплатных, общественных началах. Это неизбежно было связано с решением вопроса о необходимости обучающегося кадрового резерва для последующего выдвижения [10, с. 404–405]. При этом практиковавшееся в некоторых местностях Западного региона в 1920-е годы «бесплатное выдвиженчество» как подготовка к занятию более ответственных должностей не получило распространения среди крестьян в силу их слабой материальной заинтересованности (выгоды от выдвиженчества не компенсировали убытки от того, что крестьянин фактически переставал заниматься своим хозяйством) [9, с. 165].

На становление института внештатного работника повлияла и логика развития самого партийного аппарата в изучаемое время. В работе Л.М. Кагановича, бывшего в 1922–1925 годах заведующим организационно-инструкторским (ставшим впоследствии организационно-распределительным) отделом ЦК РКП(б), отмечалось значение партийного аппарата: «Аппарат был, есть и останется служебным органом партии. Можно и должно критиковать, исправлять и чистить аппарат партии, но необходимо помнить, что аппарат партии является ее хребтом, он нужен партии, ибо этот аппарат ведет огромную работу, без которой партия обойтись не может при управлении государством и оказании помощи советским орга-

нам» [11, с. 59–60]. О повышении роли партаппарата в системе управления обществом свидетельствовали изменения в принципах формирования организационной структуры партии. Так, на протяжении 1920–1930-х годов организационное строение партии прошло эволюцию от «универсального» к функциональному принципу, с 1934 года – к производственно-отраслевому, с 1939 года – возврат к функциональному с элементами производственно-отраслевого [12].

Необходимо отметить, что эволюция организационного строения партийного аппарата в 1920–1930-е годы неизбежно влияла на изменение его численности. Так, Постановление ЦК ВКП(б) «О рационализации аппарата местных партийных и комсомольских организаций» от 2 января 1928 года предполагало уточнение функций партийных структур, некоторое упрощение организационной структуры, а также сокращение штатов и более широкое привлечение партийного актива к работе партийного аппарата на общественных началах [10, с. 368]. В ходе реализации постановления ЦК ВКП(б) «О реорганизации аппарата ЦК ВКП(б)» от 5 января 1930 года численность партийного аппарата была уменьшена в среднем на 10,1 %. Одновременно расширялся круг партийного актива, привлекаемого к работе на общественных началах [12, с. 115].

Изменения в организационной структуре партийного аппарата сопровождалось и появлением новых должностей. Так, введение упомянутым Постановлением ЦК ВКП(б) от 5 января 1930 года в аппарат партийных комитетов (от ЦК до укома и райкома) новой должности ответственного инструктора способствовало, с одной стороны, усилению значимости партийной работы, с другой – становилось способом подготовки новых кадров самих партийных работников на практической работе [8, с. 266]. Отнюдь не случайно, что значительная часть внештатных работников из числа актива местных партийных комитетов в 1930-е годы проходила профессиональную социализацию именно через работу в качестве внештатных инструкторов¹. По данным, приводимым в работе Л.А. Малейко, в 1930 году только в распределительном отделе ЦК ВКП(б) работало 199 «общественников», в Ленинградском обкоме – 147 нештатных инструкторов, в обкоме Центрально-Черноземной области – 72 нештатных инструктора; при этом некоторые партийные комитеты утвердили специальные положения о работе общественных (внештатных) инструкторов [12, с. 115].

Непосредственным механизмом, позволявшим партийным комитетам привлекать внештатных работников, стало выполнение рядовыми коммунистами требований Устава ВКП(б) об обязанностях членов партии. Как правило, это предусматривало несение коммунистом определенной партийной нагрузки в виде отдельных или постоянных поручений в свободное от основных

¹ Так, в соответствии с Постановлением ЦК ВКП(б) «О задачах партпросвещения» от 13 сентября 1930 года региональным парткомам предписывалось «обеспечить непосредственную помощь, инструктирование и систематическую проверку состояния партийного просвещения на предприятиях и в деревенских организациях ... с привлечением к этой работе инструкторов местных парткомитетов и внештатных инструкторов из состава партийного актива» [13, с. 486].

обязанностей время. XVI съезд ВКП(б) (1930) дополнил партийный устав нормами, регламентирующими обязанности коммуниста. В частности, была закреплена обязанность проводить на практике политику партии и решения партийных органов, что предполагало общее увеличение партийной нагрузки и расширение круга потенциальных активистов [14, с. 173].

Данное обстоятельство создавало широкие возможности для профессиональной социализации рядовых коммунистов из партийных ячеек и первичных партийных организаций и селекции такого «резерва кадров» для будущей работы в партийном аппарате. Исследователи обращали внимание на факты, когда молодые работники-ударники, выполнявшие партийные поручения или несшие партийную нагрузку на общественных началах (работа в качестве пропагандиста, агитатора, руководителя кружка по истории партии), получали возможность для служебного роста по партийной и профсоюзной линии [15, с. 221–222].

Подводя итоги, выделим общие черты выдвиженчества и внештатной работы при партийном аппарате местных парткомов. И то, и другое стало важным каналом рекрутирования кадров на посты ответственных работников в партаппарат и номенклатуру местного партийного комитета, своего рода социальным лифтом в механизме вертикальной социальной мобильности. И выдвиженцы (в некоторых более поздних формах), и внештатные работники выполняли должностные обязанности в партийном и советском аппарате на общественных началах, т.е. бесплатно и в свободное от своей основной работы время.

Тем не менее следует выделить и отличия. Во-первых, следует отметить классовый подход к рекрутированию выдвиженцев, когда бассейн рекрутирования ограничивался промышленными (как квалифицированными, так и неквалифицированными) рабочими и представителями сельской бедноты (но все же крестьянами-единоличниками). В этом отношении институт внештатных работников учитывал реалии начавшихся в конце 1920-х годов индустриализации и коллективизации. В условиях возрастания роли партии в системе управления обществом в партийный аппарат требовались работники, хорошо знакомые со спецификой производственной работы. Данное обстоятельство заставляло местные партийные комитеты делать акцент рекрутирования на должности ответственных работников – передовиков производства и, безусловно, представителей технической интеллигенции – инженеров и техников [8, с. 374].

Одновременно меняются и механизмы рекрутирования. В 1920-е годы выдвижение на хозяйственную, профсоюзную, кооперативную и партийную работу носило коллективный характер, предполагавший большую роль самих производственных коллективов (кандидатуры выдвиженцев должны были получить одобрение на рабочих собраниях или сходах общины). Привлечение же внештатных работников в местный партаппарат уже не предполагало демократического участия трудящихся, а относилось исключительно к компетенции руководства местного парткома.

Таким образом, можно согласиться с мнением исследователей, которые рассматривают отказ высшего руководства страны от института выдвиженчества в середине 1930-х годов как качественное изменение принципов кадровой политики при комплектовании аппарата органов власти [1, с. 74]. Отныне выдвиженчество понимается и учитывается исключительно в номенклатурном контексте – как канал восходящей вертикальной мобильности (переход с меньшей на большую, с рядовой на ответственную должность – такие показатели учитывались в ежегодных отчетах о составе и сменяемости кадров региональной и местной номенклатуры для ЦК партии), при этом первоначальное (политико-идеологическое) значение теряет свою актуальность. Внештатная же деятельность при аппарате местных парткомов позволяла осуществлять штатным работникам-кадровикам (с 1939 года – специальные функциональные подразделения по кадрам) более тщательный и индивидуальный отбор кандидатов на вакантные должности, изучать на практической (как правило, инструкторской или пропагандистской) работе их деловые качества.

Список литературы

1. Новосельцева Т.И. Выдвиженчество в кадровой политике советского государства в 1920–1930-е годы (на материалах Смоленской области): дис. ... канд. ист. наук. – Смоленск, 2008. – 263 с.
2. Соколова Ф.Х. Выдвиженчество как источник формирования интеллигенции Европейского севера России в 1920-е годы // Вестник Север. (арктического) федер. ун-та. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2011. – № 3. – С. 30–38.
3. Дубровский А.М. К оценке выдвиженчества // Вестник Брянск. гос. ун-та. – 2012. – № 2. – С. 79–83.
4. Земзюлина Н.И. Гендерный аспект кадровой политики в СССР в 1920–1930-х гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2013. – № 6 (22). – С. 14–18.
5. Кузнецов И.В. Выдвиженчество и уровень социальной мобильности коммунистов во Владимирской губернии в 1920-е гг. // Перспективы науки. – 2014. – № 6 (57). – С. 70–72.
6. Мурадова А.Д. Подготовка квалифицированных (в том числе женских) кадров для работы в органах государственной власти Азербайджана в 20–30-х гг. XX в. // Вестник института ИАЭ. – 2008. – № 2. – С. 47–56.
7. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). – Т. 5 (1929–1932 гг.). – 9-е изд., доп. и испр. – М.: Изд-во полит. лит., 1984. – 446 с.
8. Саранцев Н.В. Большевистская партийно-политическая элита: возникновение, становление, трансформация (начало 1900-х – конец 1930-х годов): дис. ... д-ра ист. наук. – Саратов, 2002. – 448 с.

9. Кулачков В.В. Социальная политика выдвижения крестьян Западного региона России в 20-е годы XX века // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2011. – № 2. – С. 164–166.

10. Ткачев В.И. Формирование механизма партийной власти в советской политической системе. Октябрь 1917 – 1930-е годы: на материалах Поволжья: дис. ... д-ра ист. наук. – Саратов, 2006. – 763 с.

11. Каганович Л.М. Как построена ВКП(б). – М.; Л.: Гос. изд-во, 1927. – 116 с.

12. Малейко Л.А. Из истории развития аппарата партийных органов // Вопросы истории КПСС. – 1976. – № 2. – С. 111–122.

13. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970). – Т. 4 (1927–1931 гг.). – 8-е изд., доп. и испр. – М.: Изд-во пол. лит. лит., 1970. – С. 486.

14. Турищев Ю.Г. История Устава КПСС: учеб. пособие. – М.: Высшая школа, 1971. – 224 с.

15. Павлова И.В. Механизм власти и строительство сталинского социализма: дис. ... д-ра ист. наук. – Новосибирск, 2002. – 365 с.

Получено 15.02.2015

Yu.G. Belonogov

**FORMATION OF INSTITUTE
OF NON-STAFF WORKERS AT THE OFFICE
OF LOCAL COMMITTEES OF ALL-UNION COMMUNIST
PARTY (BOLSHEVIKS) IN THE 1920s – THE 1930s YEARS**

In article the plot about development of institute of the public activity is considered (in the form of non-staff workers) at local party bodies in the context of formation and evolution of political system of Stalinism. The author determines involvement of non-staff workers, first, as reaction of the power to unsuccessful result of experiments in personnel policy by promotion in the office of local authorities of representatives of workers and peasants. It is traced similar lines and qualitative differences of "non-staff work" from policy of "vydvizhenchestvo". Secondly, formation of institute of "non-staff workers" in the studied time should be considered in indissoluble communication with change of functions and the status of the party device in a control system of the Soviet society.

Keywords: non-staff workers, party device, personnel reserve, public beginnings, vydvizhenchestvo, party assignment, Charter of All-Union Communist Party (bolsheviks), personnel policy.