

Татьяна Григорьевна Архипова

(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

ORCID 0000-0002-7764-757X

doi: 10.36121/tarkhipova.DB.2019.10.069

Советская бюрократия и ее правовое регулирование

Аннотация: Статья посвящена анализу особенностей становления советской бюрократии и ее постепенному оформлению как отдельной, изолированной от остальной части общества страты, иногда именуемой аналитиками господствующим классом Советского Союза. Прослеживается так же формирование правового поля ее функционирования – по большому счету закрытого и бессистемного. Все это вместе взятое позволило советской бюрократии стать опорой сложившегося в стране политическо-го строя, с одной стороны, и основой его известной консервативности, с другой.

Ключевые слова: Ленин В.И., большевистская «программа» построения новой государственности, советская власть, ВКП(б), дореволюционное чиновничество, политические назначенцы, советские управленцы, прохождение государственной службы, советское законодательство о государственной службе.

Soviet bureaucracy and its legal regulation

Annotation: The article is devoted to the analysis of the features of the formation of the Soviet bureaucracy and its gradual design as a separate, isolated from the rest of society strata, sometimes called by analysts the ruling class of the Soviet Union. The formation of the legal field of its functioning is also traced - by and large closed and unsystematic. All this taken together allowed the Soviet bureaucracy to become the pillar of the political system in the country, on the one hand, and the basis of its well-known conservatism, on the other.

Keywords: Lenin V.I., the Bolshevik "program" of building a new statehood, Soviet power, the CPSU (b), pre-revolutionary bureaucracy, political appointees, Soviet managers, public service, Soviet public service legislation.

Biurokracja sowiecka i jej kształtowanie prawem

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest analizie osobliwości formowania się radzieckiej biurokracji i jej stopniowego formowania się jako odrębnej warstwy odizolowanej od reszty społeczeństwa, czasem nazywanej przez analityków klasą rządzącą Związku Radzieckiego. Śledzone jest także formowanie się pola prawnego jego funkcjonowania - w zasadzie jest ono zamknięte i niesystematyczne. Wszystko to razem pozwoliło sowieckiej biurokracji

stać się filarem systemu politycznego, który rozwinął się w tym kraju, z jednej strony, i podstawą jego dobrze znanego konserwatyizmu, z drugiej strony.

Słowa kluczowe: Lenin W.I., bolszewicki „program” budowania nowej państwowości, władza radziecka, WKP(b), przedrewolucyjna biurokracja, nomenklatura, sowieccy kierownicy, służba cywilna, sowieckich prawo o służbie publicznej.

Изучение проблемы, вынесенной в заголовок, в силу известных причин долгое время было невозможным. В начале 90-х гг. минувшего века известный советский правовед Б.М.Лазарев отмечал, что ученые писали не о правовом регулировании государственной службы, а лишь о том, как она хороша, и чем «отличается от службы в буржуазных государствах»¹.

Работы о номенклатуре, о советской бюрократии в отечественной историографии стали появляться в начале последнего десятилетия XX в.², Одним из первых стало исследование ученых Российского государственного гуманитарного университета по истории государственной службы³. В целом они носили довольно общий характер, однако дали импульс для более глубокого и всестороннего изучения проблемы. Вышел ряд работ, посвященных быту номенклатуры⁴. Однако в последующие годы проблематика эта стала отодвигаться на второй план. Причин здесь видится несколько. В постсоветской России началось формирование новой бюрократии и стало очевидным ее сходство с советской. Одновременно стала складываться правовая база постсоветской бюрократии и ученые, в первую очередь правоведы, переклонились на комментирование нового законодательства. Началась специальная подготовка государственных служащих - появилась потребность в учебниках теоретического характера. Коррупционная составляющая деятельности чиновников дала импульс появлению литературы этой направленности – дело дошло до написания словарей соответствующих терминов и понятий⁵. Все это вместе взятое отвлекло внимание исследователей от истории бюрократии в целом. В данной статье ставится задача комплексного обобщения сложившихся представлений о советской бюрократии и ее правовом регулировании.

Упразднив все дореволюционные правовые акты о государственной службе, что было много проще, новая власть, расставив на ключевых постах политических назначенцев, в силу объективных причин не смогла отказаться от чинов-

¹ Лазарев Б.М. *Государственная служба*. М., 1993. С.4.

² Впервые о ней заговорила Т.П.Коржихина в редакции газеты «Московский строитель» - 1990. 27 ноября - 4 декабря (№ 41). С. 11; затем совместно с Ю.Ю.Фигатнером она опубликовала статью - *Советская номенклатура: механизмы действия*, „Вопросы истории” 1993. № 7 и др.

³ Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. *История государственной службы в России. ХУ111 века*. М., 2000.

⁴ См., например: Восленский М.С. *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*. М., 1991; Осокина Е.А *За фасадом «сталинского изобилия»: Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации: 1927 - 1941*. М., 1997 и др.

⁵ Скобликов П.А. *Коррупция в современной России: словарь неформальных терминов и понятий*. М., 2009.

ничества как административного и социального института. Тезис об отмирании государства бытовал недолго, его, наоборот, надо было укреплять с помощью соответствующего аппарата. Политические назначенцы этого делать в одиночку не могли. Нужны были служащие, называемые сейчас карьерными.

С первых дней существования советской власти при приеме на работу на более или менее значимые должности предпочтение отдавалось членам партии. По данным А.В.Оболонского, к 1920 г. более половины членов партии были служащими советских учреждений⁶. Поначалу требования к образованию кандидатов были минимальными, что не могло не сказаться на работе государственного аппарата. Даже в Наркомпросе, где образовательный уровень служащих был довольно высоким, хаос и неразбериха в решении большинства дел были весьма распространенным явлением. В связи с этим к требованиям партийной принадлежности, преданности марксистско-ленинской идеологии, безоговорочной подчиненности партийной дисциплине добавилось требование определенного образовательного уровня в конкретной отрасли народного хозяйства. С помощью рабфаков, средних специальных учебных заведений, вузов, совпартшкол удалось значительно повысить образовательный уровень госслужащих. Благодаря развернутой новой властью подготовке квалифицированных кадров, к середине 30- гг. необходимость в старых специалистах отпала. Вскоре они попали под каток сталинских репрессий.

Несмотря на весьма распространенные «переброски» руководящих работников из одного ведомства в другое, считать их профессиональными управленцами довольно-таки трудно – управленческие дисциплины в системе партийного просвещения давались дозированно. Профессиональное чиновничество как социальная группа стало формироваться лишь в начале 70-х гг, когда при Государственном Комитете по науке и технике СССР был создан Институт управления народным хозяйством, появились отраслевые институты повышения квалификации, где осуществлялась подготовка и переподготовка работников органов государственного управления, началось формирование кадрового резерва.

За все годы существования советской власти государственный орган, регулирующий вопросы организации государственной службы создан не был, но это не значит, что органа с такими функциями не было вообще. С середины 20-х гг им стал Учетно-распределительный отдел ЦК ВКП(б) со своими местными органами – соответствующими отделами обкомов, райкомов, горкомов партии. Каждое из этих звеньев имело свой перечень должностей, для назначения на которые требовалось его согласие. Этот способ работы с кадрами, прошедший обкатку в партийной практике, получивший впоследствии название «номенклатурный», довольно быстро был распространен на государственные органы, выборные должности, общественные и хозяйственные организации и структуры. Любая партия, борющаяся за власть, должна на случай победы иметь кадровый резерв кандидатов на важнейшие государственные должности. Обычно их пе-

⁶ Оболонский А.В. *Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: Международный опыт и российские реалии.* – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – С. 221.

речень невелик. Особенностью советской номенклатуры стало то, что она была однопартийной, всеохватной и тайной. Ни один государственный нормативный акт не содержал такой нормы. Такая кадровая политика, дополненная сращиванием партийного аппарата с советским, позволила правящей партийной верхушке во главе со Сталиным поставить под контроль госаппарат «всенародного» государства.

Несмотря на неоднородность советской бюрократии (в ее рядах, естественно, находилась и партийная элита и хозяйственники), она, как это бывало всегда и везде, сгруппировалась в отдельную страту (впоследствии некоторые аналитики назвали эту часть общества классом⁷) со своими правилами жизни, льготами и привилегиями. На смену дореволюционному чиновнику, действовавшему как бы от Божьего имени, пришел советский управленец, выполняющий волю партии, одновременно являющийся ее опорой. Требования к кандидатам на номенклатурную должность были сформулированы Сталиным. По его мнению, это должны быть люди, изученные «по косточкам», умеющие осуществлять директивы, могущие их понять и принять, «как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь»⁸. Неоднократное «просвещение» на предмет верности режиму и вождю, в условиях, когда «кавалеристские атаки» в экономике не давали скорых результатов, не спасло многих из них от репрессий. Их «вычищали» наряду со старослужащими. Не избежали они и большинства так называемых болезней, связанных с исполнением чиновничьих обязанностей. Правда, по свидетельству проработавшего около сорока лет в аппарате Президиума Верховного Совета СССР Ю.А.Королева, поборы и взятки не были распространены, все-таки госслужащий по меркам того времени был неплохо обеспечен⁹. Однако бюрократизма и волокиты хватало. Более того, не имея частной собственности, номенклатура распоряжалась государственной, что при разрешительном принципе функционирования государственного аппарата ставило граждан в огромную зависимость от нее.

Небольшие поначалу штаты наркоматов стали очень быстро разрастаться. Как вспоминал нарком просвещения А.В.Луначарский, очень скоро число работающих в его наркомате было чуть ли не в 15 раз больше, чем в бывшем Министерстве¹⁰. Разрастание государственного аппарата, увеличение численности управленцев было следствием всеобщей национализации, роста числа объектов управления, формирования и укрепления административно-командной системы. Началась «борьба» с их ростом. Не помогали многочисленные партийно-советские постановления, предписывающие их сокращение. В 50-е гг. из общего числа занятого населения в среднем каждый седьмой являлся работником управленческого аппарата, в 80-е гг., по некоторым оценкам, управленческий слой составлял вместе с семьями 18 млн. человек¹¹.

⁷ Например, М.С. Восленский, *op.cit.*

⁸ Сталин И.В. *op.cit.* Т. 5. С. 210.

⁹ Королев Ю.А. *Кремлевский советник (XX век глазами очевидцев)*, М.: Олимп. - 1995. - С. 246 - 247.

¹⁰ Луначарский А.В. *Воспоминания и впечатления*. М., 1968. С. 184.

¹¹ *Государственная служба (комплексный подход)*. М. 1999. С. 94.

Преданный партии номенклатурный работник мог позволить себе многое из того, что было недоступно большинству населения страны. Его благосостояние определялось не столько заработной платой (она и не была заоблачной), сколько бесплатными для него социальными благами. Проникновение в ряды номенклатуры, пребывание в них стало престижным. Такое положение бюрократии, наряду с самоизоляцией по отношению к населению страны, привело к тому, что она заняла консервативную позицию по отношению к любым модернизациям. Это стало одной из причин неудач большинства проводимых в советское время реформ.

Отделить государственную службу от других видов деятельности и других социально-правовых институтов было невозможно. Дело в том, что советская власть почти сразу перевела слова «чиновник» и «бюрократ» в разряд ругательств, заменив их словом «управленец». Попытки выработать определение этого понятия результатов не давали. Проблема определения понятий «государственный служащий», «государственная служба», «государственный орган» и т.п. была головной болью отечественных правоведов до начала 90-х гг. В итоге возобладала точка зрения, что, в отличие от рабочих, участвующих в производстве материальных ценностей, госслужащими считаются те, кто выполняет или причастен к выполнению государственных функций. Сейчас бы их назвали бюджетниками. Начальник любого ранга (вплоть до руководителя бригады дворников) становился управленцем.

В настоящее время правовое поле российской государственной службы представляется наиболее полным в сравнении с другими существующими комплексами нормативных актов. Вся же совокупность актов советского периода, регламентирующих институт государственной службы, даже семьдесят лет спустя после революции выглядела иначе.

Поначалу пришедшая к власти партия, состоявшая в большинстве своем из правовых нигилистов, не очень-то торопилась с формированием правового поля вообще и государственной службы, в частности. Однако сохранение чиновничества как института заставило власть хотя бы обозначить его правовое поле.

В 1918 – 1921 гг на правительственном уровне было принято несколько постановлений, касающихся службы в государственных органах родственников, совместительства и т.п.¹² 21 декабря 1922 г. были приняты оставшиеся действующими почти все годы советской власти Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях¹³. Сначала они действовали на территории РСФСР, а затем были распространены на территорию СССР. Судя по тексту документа, его авторы были знакомы с дореволюционным законодательством о государственной службе, например, с Уставом о службе по определению от правительства, принятым в России в XIX в., – заимствования из него очевидны. Правила закрепили установленные до их принятия запреты и ограничения в сфере

¹² СУ РСФСР, 1918, № 56, ст. 615; 1920, № 63, ст. 277; 1921, № 67, ст. 515 и др.

¹³ <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3341#030448998989359966>. Дата обращения 24.06. 2019.

госслужбы, оставив неурегулированными вопросы ее прохождения, права и обязанности служащих, материального их обеспечения, формы ответственности и т.п. Вообще вопросы прохождения государственной службы должного правового обеспечения не имели. Они, так или иначе, затрагивались в актах различной юридической силы, со временем устаревали, приходили в противоречие друг с другом, но не отменялись.

Отдельные стороны правового положения государственных служащих затрагивались во всех Конституциях СССР и союзных республик, главным образом, в статьях, имеющих отношение к любому гражданину страны, например, о соблюдении законов, о дисциплине, об уважении прав личности, об охране и укреплении социалистической собственности и др.¹⁴

Государственная служба регулировалась, главным образом, нормами трудового права, например, Основами законодательства СССР и союзных республик о труде, кодексами законов о труде союзных республик, нормативными актами о Правительстве, положениями о министерствах и ведомствах, местных Советах и т.п.

Права и обязанности госслужащих затрагивали такие акты, как «Положение о дисциплинарной ответственности, в порядке подчиненности»¹⁵, «Положение о порядке рассмотрения трудовых споров» с перечнем должностей, занятие которых влекло за собой утрату права на судебную защиту в случае увольнения¹⁶ с последующими дополнениями и изменениями.

Рядом союзных и республиканских актов были установлены виды ответственности: уголовной, административной, дисциплинарной, материальной¹⁷.

Подчеркивая приоритет национального права, законодатель не чурался норм международного права в тех случаях, когда они ему подходили.

Принимались акты и на отраслевом (ведомственном, например, в МВД, Министерстве обороны) и межотраслевом уровнях. Так, Государственный комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы 9 сентября 1967 г. принял «Единую номенклатуру должностей служащих», которая разделила всех служащих на руководителей с распорядительными и контрольными функциями, специалистов, занятых подготовительной работой для них и технических исполнителей¹⁸. На основе этого акта в 1969 г. был принят «Квалификационный справочник должностей служащих»¹⁹.

Сложившаяся в годы советской власти нормативная база государствен-

¹⁴ См. об этом подробнее: Шободоева А.В. *Законодательная база советской государственной службы: конституционно-правовой аспект*. <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelnaya-baza-sovetskoy-gosudarstvennoy-sluzhby-konstitutsionno-pravovoy-aspekt>. Дата обращения 30.04.2019

¹⁵ Утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 20 марта 1932 г. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3820.htm, дата обращения 28.05.2019.

¹⁶ Утверждено указом Президиума Верховного Совета СССР 31 января 1957 г. <http://docs.cntd.ru/document/901815838>, дата обращения 30.05.2019.

¹⁷ См.: Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. *История государственной службы в России ХУ111 – ХХ века*. М., 2000. – с.157 – 158.

¹⁸ http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6635.htm, дата обращения 28.05.2019.

¹⁹ http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6982.htm, дата обращения 28.05.2019.

ной службы представляла собой комплекс актов различной юридической силы и разнообразной отраслевой принадлежности: одна их часть распространялась на всех бюджетников, другая – на отдельные группы лиц, занятых в конкретной отрасли управления. Приниматься они могли в виде актов представительных и исполнительных органов власти. Последние чаще всего принимались совместно с ЦК правящей партии, тем более, что она присвоила себе почти все функции государственных органов. Многие партийно-советские акты носили секретный характер.

Таким образом, не имея фактически четкой программы организации и деятельности всех государственных институтов, «забыв» все прежние, по существу утопические обещания, большевики пошли путем проб и ошибок. Отказавшись поначалу от услуг «буржуазных специалистов», они вскоре с помощью специально созданного органа – Всероссийской чрезвычайной комиссии – принудили их к работе не только в органах государственной власти, но и в производственной сфере; заявив поначалу о равенстве денежного содержания квалифицированных специалистов и управленцев, очень быстро перешли к значительному его увеличению для последних; объявив о возможности рекрутирования управленцев только что не из числа кухарок, выработали иной способ подбора и расстановки кадров и т.п.

Что касается правовой базы, за все годы советской власти институт государственной службы законодательно оформлен не был. По мнению, Л.М.Колодкина, имело место «ведомственное смешение действия ряда нормативных актов. К началу 90-х гг. правовая база советской государственной службы представляла собой «некодифицированную и некорпоризируемую совокупность актов, многие из которых устарели или пришли в противоречие друг с другом»²⁰. Более или менее подробную регламентацию имела лишь военная служба.

Привилегированное положение в обществе, недостаточная и частично секретная правовая база были на руку советской бюрократии, поэтому она всячески сопротивлялась демонтажу сложившейся системы и формированию правовой базы госслужбы новой России, которое началось уже после распада СССР.

Недостатки советской бюрократии, за некоторым исключением, свойственны бюрократии многих государств, часть из них перекочевала в современную российскую практику. Бюрократия, не контролируемая гражданским обществом, будет служить в первую очередь себе, а не народу.

²⁰ Колодкин Л.М. *Правовое регулирование государственной службы до 1991 г. // Государственная служба в Российской Федерации: Концепция, опыт, проблемы.* М., 1993, С. 54, 56.

БИБЛИОГРАФИЯ**Источники:**

Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях 1922 г. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3341#030448998989359966> дата обращения 24.06. 2019.

Единая номенклатура должностей служащих. 1967 г. http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6635.htm, дата обращения 28.05. 2019.

Квалификационный справочник должностей служащих 1969 г. http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6982.htm, дата обращения 28.05.2019.

Королев Ю.А. Кремлевский советник (XX век глазами очевидцев) М.: Олимп. – 1995.

Луначарский А.В. Воспоминания и впечатления. М., 1968.

Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3820.htm, дата обращения 28.05.2019.

Положение о порядке рассмотрения трудовых споров. Указ Президиума Верховного Совета СССР 31 января 1957 г. <http://docs.cntd.ru/document/901815838>, дата обращения 30.05.2019.

Сталин И.В. Организационный отчет Центрального Комитета РКП(б) XI Съезду РКП(б). Соч. Т. 5. М., 1947.

Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР) за 1918 – 1923 гг.

Литература:

Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России. ХУ111 века. М., 2000.

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

Государственная служба (комплексный подход). М. 1999.

Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993.

Колодкин Л.М. Правовое регулирование государственной службы до 1991 г. // Государственная служба в Российской Федерации: Концепция, опыт, проблемы. М., 1993, С. 54, 56.

Коржихина Т.П. Рождение номенклатуры // Московский строитель. 1990. 27 ноября-4 декабря. (№ 41)

Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: механизмы действия. / Вопросы истории. 1993. № 7

Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: Международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011

Осокина Е.А. За фасадом «сталинского изобилия»: Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации: 1927 – 1941. М., 1997.

Скобликов П.А. Коррупция в современной России: словарь неформальных терминов и понятий. М., 2009.

Шободоева А.В. Законодательная база советской государственной службы: конституционно-правовой аспект. <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelnaya-baza-sovetskoj-gosudarstvennoy-sluzhby-konstitutsionno-pravovoy-aspekt>. (Дата обращения 30.04.2019)

REFERENCES**Sources:**

Temporary rules on service in public institutions and enterprises in 1922 <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3341#030448998989359966> appeal date 24.06. 2019.

Unified nomenclature of positions of employees. 1967 http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_6635.htm, appeal date 28.05. 2019.

Qualification directory of employees 1969 http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_6982.htm, the date of circulation is 05/28/2019.

Korolev Yu.A. *Kremlin adviser (twentieth century through the eyes of eyewitnesses)*, M.: Olimp. - 1995.

Lunacharsky A.V. *Memories and impressions*. M., 1968.

Regulations on disciplinary responsibility in the order of subordination. Resolution of the Central Executive Committee and SNK of the RSFSR of March 20, 1932 http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3820.htm, Circulation date 28.05.2019.

Regulations on the procedure for handling labor disputes. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR on January 31, 1957 <http://docs.cntd.ru/document/901815838>, appeal date 05/30/2019.

Stalin I.V. *Organizational orchet of the Central Committee of the RCP (b) X11 to the Congress of the RCP (b)*. Cit. V. 5. M., 1947.

Meeting of dispositions and orders of the Workers, and Peasants' Government (SU RSFSR) for 1918 – 1923

Studies:

Arkipova T.G., Rumyantseva M.F., Senin A.S. *The history of public service in Russia. HU111 century*. M., 2000.

Kolodkin L.M. *Legal regulation of public service until 1991 [in:] Public service in the Russian Federation: Concept, experience, problems*. M., 1993, S. 54, 56.

Korzhiikhina T.P. *The birth of the nomenclature, "Moscow builder"* 1990. November 27 - December 4. (No. 41).

Korzhiikhina, T.P., Figatner, Yu.Yu. *Soviet nomenclature: mechanisms of action, "Questions of history"* 1993. № 7.

Lazarev B.M. *Public service*. M., 1993.

Obolonsky A.V. *The crisis of the bureaucratic state: Reforms of the civil service: International experience and Russian realities*, M.: Foundation "Liberal Mission", 2011.

Osokina E.A. *Behind the facade of "Stalin's abundance": Distribution and market supply of the population in years industrialization: 1927 - 1941*. M., 1997.

Public service (integrated approach). M. 1999.

Shobodoeva A.V. *The legislative framework of the Soviet civil service: the constitutional legal aspect*. [Http://www.cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelnaya-baza-sovetskoy-gosudarstvennoy-sluzhby-konstitutsionno-pravovoy-aspekt](http://www.cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelnaya-baza-sovetskoy-gosudarstvennoy-sluzhby-konstitutsionno-pravovoy-aspekt). The date of the appeal is 30.04.2019

Skoblikov P.A. *Corruption in modern Russia: a dictionary informal terms and concepts*. M., 2009.

Voslensky M.S. *Nomenclature. The ruling class of the Soviet Union*. M., 1991

