

УДК 94(47).084.3

ЧЕРНЫШОВА Анна Владимировна –

д.и.н., профессор кафедры истории государства и права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ 603000, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46.

metodika-vvags@rambler.ru

ФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО АППАРАТА В РОССИИ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

FORMATION OF ADMINISTRATIVE STAFF IN RUSSIA IN THE FIRST YEARS OF THE SOVIET REGIME

В статье раскрывается кадровый аспект формирования советской системы государственного управления в первые годы советской власти. На основе работ В.И. Ленина проводится анализ идеологии, стратегии и практики данного процесса. Указывается, что идеология и стратегия развития государственного аппарата разрабатывались высшими партийными органами и лично Лениным в тесной связи с общим социально-экономическим и политическим состоянием страны. В рамках проведенного анализа выявлены основные кадровые проблемы, тормозившие процесс решения стратегических задач развития советского общества и государства.

Ключевые слова: советская система государственного управления, В.И. Ленин, государственный аппарат, большевистская идеология и стратегия, проблемы кадровой работы

The article is devoted to the cadre aspect of formation of the Soviet system of state administration during the first years of the Soviet regime. The analysis of the ideology, strategy and the practice of this process is held on the basis of the works of V.I. Lenin. The author shows that the ideology and the strategy of the development of the government apparatus were developed by the highest party organs and by Lenin personally. So the author revealed the basic cadre problems, which impeded the process of solution of strategic problems of the development of Soviet society and state.

Keywords: Soviet system of state administration, V.I. Lenin, government apparatus, Bolshevik ideology and strategy, problem of cadre work

Изучение советской системы государственного управления в современных научных исследованиях занимает важное место и с точки зрения исторической науки, и с позиции действующей системы государственного управления в России. У исследователей данного направления разные цели и разные политические взгляды. Но общее одно – стремление выявить причины достижений и неудач в ее развитии. Очень часто корни и того и другого находятся у истоков формирования советской системы государственного управления в предреволюционный период и первые годы советской власти. Поэтому и мы при исследовании проблем управленческого аппарата в советской системе го-

сударственного управления обратимся именно к этому периоду. Именно тогда формировались его идеология и стратегия; именно тогда правящая партия, руководящая кадровой работой, столкнулась с проблемами, заставившими изменить первоначальные, часто еще дореволюционные взгляды на государственный аппарат в советской системе управления.

Раскрывая обозначенные выше проблемы, мы считаем целесообразным сосредоточить внимание на позиции и взглядах В.И. Ленина, т.к. он в исследуемый период представлял особый «инструмент» политики, как назвал его А.В. Луначарский [Луначарский о Ленине 1987: 9].

Важность взглядов Ленина для изучения проблем госаппарата определяется и тем, что он являлся не только вождем большевистской партии, находящейся у власти в России в исследуемый период, но и руководителем Советского государства как глава советского правительства — Совета народных комиссаров.

Именно поэтому раскрытие процесса формирования советского государственного аппарата мы будем проводить на основе анализа ленинских работ.

Необходимо начать с того, что накануне Октября и в первые месяцы существования советской власти необходимость управления как профессиональной деятельности, требующей особой подготовки, Лениным практически отрицалась. В книге «Государство и революция», начатой еще в дооктябрьский период и впервые изданной в 1918 г., Ленин рисует образ нового общества — коммунизма, показывая эволюцию общественных отношений в ходе его построения. Политическая система этого общества, по его мнению, будет основана на широкой демократизации управления, при которой государство как особая управленческая машина будет не нужна [Ленин 1962а: 99-100]. При этом Ленин как истинный марксист считал, что в ходе строительства нового общества руководящей и направляющей силой должна стать партия как авангард рабочего класса [Ленин 1962а: 100].

Относительно того, как приобщить широкие массы трудящихся к управлению государством, он, выступая на собрании большевиков — участников Всероссийского совещания Советов рабочих и солдатских депутатов еще 4 апреля 1917 г., говорил: «Искусство управлять не из каких книжек не вычитаешь. Пробуй, ошибайся, учишь управлять» [Ленин 1962б: 109]. И через несколько месяцев, уже после победы большевиков в октябре 1917 г., он повторяет эту мысль: «Пусть будут ошибки — это ошибки нового класса при создании новой жизни» [Ленин 1962в: 147].

Но реализовать идею всеобщего управления трудящихся на практике оказалась намного труднее, чем рассчитывал Ленин. С первых дней нахождения у власти большевики столкнулись с неожиданными проблемами.

Так, выступая априори за поголовное

участие трудящихся в управлении государством, чуть больше чем через месяц после прихода большевиков к власти, выступая на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г., Ленин отмечает: «Рабочие и крестьяне еще недостаточно верят в свои силы, они слишком привыкли, в силу вековой традиции, ждать указки сверху. Они еще не вполне освоились с тем, что пролетариат есть класс господствующий, и в их среде есть еще элементы, которые замучены, придавлены, воображают, что они должны пройти гнусную школу буржуазии» [Ленин 1962и: 276]. Через полгода, в июле 1918 г., выступая на съезде представителей губернских Советов, он вновь констатирует: «Главным недостатком массы является робость и нежелание взять работу в свои руки» [Ленин 1963д: 20].

Далее тревога Ленина по поводу государственного управления еще более усиливается: «Неслыханной трудности задачи — организационные», — заключает он, выступая с политическим отчетом ЦК на VII съезде партии [Ленин 1962з: 6].

В прежней схеме механизма государственного управления все чаще просматривается необходимость государственного аппарата, хотя Ленин в этот период и не дает определение того, что он понимает под словом «аппарат»: «Советская власть есть новый тип государства без бюрократии, без полиции, без постоянной армии («любимый» образ Ленина. — А. Ч.), с демократией, которая выдвигает авангард трудящихся масс, делая из них и законодателя, и исполнителя, и военную охрану, и создавая *аппарат*, который может *перевоспитать* массы» (курсив мой. — А. Ч.) [Ленин 1962ж: 51]. Таким образом, аппарат в Советском государстве во взглядах Ленина становится все более узким кругом граждан, которых выдвигает авангард трудящихся, и именно на этот узкий круг и ложится новая задача — перевоспитание масс.

С конца 1918 г. Ленин вплотную приступает к решению проблем организации советского государственного аппарата. Он пишет проект постановления об использовании государственного контроля, определяя его главные задачи [Ленин 1963в: 339], и набросок правил

об управлении советскими учреждениями для обсуждения его на заседании СТО, особо выделяя в нем требование персональной ответственности госслужащих и усиления борьбы с волокитой [Ленин 1963а: 365-368].

На основании каких критериев партия собиралась формировать рабоче-крестьянский государственный аппарат, какие требования должны были предъявляться к выдвижаемому на «государственную» работу со стороны трудовых коллективов, партийных и профсоюзных организаций? Правовые акты не дают на это ответа, но существует записка В.И. Ленина на имя ученого и общественного деятеля Н.М. Книповича, которая определяет критерии главы советского правительства в оценке кадров: а) с точки зрения добросовестности, б) с политической позиции, в) с точки зрения знания дела, г) администраторских способностей [Ленин 1965: 97].

Эти критерии, как показывала практика, и были определяющими при выдвижении кадров на государственную службу. Приоритет нравственной и политической сторон в характеристике управленческих кадров, естественно, был необходим в условиях создания новых основ общественной жизни, но недостаточное внимание к профессионализму специалиста и управленца скоро почувствовали и сами руководители советского государства. Так, Н. Осинский в письме к В.И. Ленину сетовал: «...на ответственных местах у нас сидит масса в первую очередь надежных, но в то же время бездарных людей. Как организатор вполне сознаю необходимость закрепления за собой аппаратов с надежными людьми, хотя бы и серыми. Но их слишком много, они слишком серы...» [Неизвестная Россия 1992: 18-19].

При написании работы «Очередные задачи Советской власти» проблему качества кадров управленцев Ленин ставит в качестве наиболее острой. При этом уточняет, что если в период завоевания власти главная роль принадлежала агитаторам и пропагандистам, то в данный период более необходимы руководители и организаторы [Ленин 1962д: 142]. Указывая на важность этого нового момента, он пишет: «Когда агитатору и

пропагандисту “по профессии” или “по призванию” при решении организационных задач приходится убеждаться на каждом шагу в малой приспособляемости своей к решению этих задач, приходится испытывать разочарование и недовольство со стороны рабочих и крестьян» [Ленин 1962д: 143].

Скорый выход из пропасти непрофессионализма руководство страны видело в данный период только в возвращении на государственные должности старых специалистов, без руководства которых в различных отраслях социализму становился невозможным. В первую очередь это коснулось центральных органов управления, и к осени 1918 г. удельный вес старых специалистов в наркоматах составил в среднем 50% общего числа служащих.

С проблемой старых специалистов большевики столкнулись уже в первые месяцы советской власти, когда широко развернулся саботаж прежних чиновников. В этих условиях Ленин как председатель Совнаркома предлагает проект постановления СНК «О порядке приема на службу саботажников», в котором указывает, что отдельным народным комиссариатам предоставляется право «принимать на работы, как отдельных лиц, тех саботажников, которые, вполне подчиняясь Советской власти и поддерживая ее, необходимы для работы в соответствующих ведомствах» [Ленин 1962е: 333]. Но делать это необходимо, все шире привлекая для работы в учреждениях «рабочих-средняков», для того чтобы они, «приучаясь около специалистов к работе, сумели бы их заменить и вести самостоятельно практическую работу» [Ленин 1963г: 429]. При этом, считал Ленин, завоевание советской властью доверия масс, четкая организация работы госаппарата, стремление трудящихся овладеть достижениями человеческой цивилизации заставят буржуазных специалистов сознательно работать на советскую власть [Ленин 1963б: 56-57]. В итоге вопрос компетентности кадров будет решаться все более успешно.

Позднее, говоря о привлечении старых специалистов, он назовет два условия их использования: по-старому (за высокую плату) и по-новому (высоким уровнем организации учета и контроля,

что привлечет специалистов, ценящих порядок) [Ленин 1962г: 178-179]. Но второй путь был в тот период нереальным, и в результате советская власть платила «спецам» повышенные жалования, которые Ленин называл «данью» [Ленин 1962г: 181]. Тем самым большевикам пришлось отказаться от первоначальной идеи установления средней заработной платы чиновника на уровне зарплаты высококвалифицированного рабочего, т.к. ее реализация привела к положению, когда ведущие специалисты получали не намного больше курьера или машинистки. Поэтому уже с апреля 1918 г. Совнарком повысил зарплату ответственным советским работникам и продолжал это делать и далее. Без этого привлечь на государственную службу высококвалифицированных специалистов из числа бывших госслужащих, имеющих опыт управленческой деятельности и специальные знания, было невозможно.

Но главную опасность он видел не в том, что на это уходило 50–100 млн руб. в разоренной стране. Более страшным представлялось ему «развращающее влияние высоких жалований» и на рабочую массу, и на работников государственных учреждений, т.к. «при быстроте переворота к этой власти не могло не примкнуть известное количество авантюристов и жуликов...» [Ленин 1962г: 181]. Кроме этого, старые специалисты, для большинства которых энтузиазм и бескорыстная ответственность были не свойственны, вместе с опытом принесли в кабинеты государственных учреждений и старые методы работы, которые перенимали новые управленцы.

В связи с этим идеологам и стратегам советской власти пришлось столкнуться с еще одной неожиданной для них проблемой. В 1919 г. в проекте новой Программы партии в качестве средств укрепления и развития советской власти Лениным названо создание условий для устранения бюрократизма [Ленин 1962г: 72].

Но решить эту проблему оказалось в силу указанных выше причин практически невозможно.

Проблемы борьбы с бюрократизмом в государственном (да и в партийном) аппаратах стали одними из основных

среди тех, которые волновали Ленина в последние годы его активной политической деятельности. И если в публичных выступлениях и статьях он пытался сдерживать свое негодование по поводу того, что представляет собой созданная в стране государственная машина, то в узком кругу партийных и государственных руководителей он отбрасывал всякую дипломатию. Больше всего его гнев обрушивался на деятельность высших и центральных органов государственного управления: ВЦИК, СНК, СТО и наркоматов; он считал, что волокита и бюрократизм зарождаются именно здесь и распространяются на весь государственный аппарат сверху вниз. А характеризуя процесс принятия решений в данных органах, он иногда доходил до отчаяния: «У меня есть одно чрезвычайно проклятое ремесло, которое состоит в том, что я председательствую в Совнаркоме, и мне приходится страдать почти на каждом его заседании от отвратительной ведомственной драчки. Наркомпрод петухом сидит на Наркомпути и обвиняет его во всех грехах. Сцены бывают таковы, что после многократных испытаний я говорю, что я когда-нибудь после одного из наших заседаний утоплюсь». Определяя пути решения этих проблем, Ленин в первую очередь видел их в укреплении роли партии в государственном аппарате, в правильном размещении кадров, в привлечении к управлению широких масс трудящихся в противовес оторвавшимся от народа кадровым работникам. Именно на это он обращал внимание, выступая на пленуме Моссовета 20 ноября 1922 г. [Ленин 1999: 318].

Таким образом, Ленин видел основные проблемы государственного управления, понимал, что его система несовершенна и далека от той, которую он представлял себе в 1917 г. Государственная машина оказалась не такой легкой и мобильной, как он предполагал в те годы. Реальная жизнь оказалась сложнее, и государственная машина с большим трудом, методом проб и ошибок приспособлялась к этим реалиям, но все равно не успевала за ней.

В своем первом выступлении после болезни на заседании ВЦИК 31 марта 1922 г. Ленин очень четко обрисовал все проблемы советского государственного

аппарата: «Мы уверены, что наш аппарат, который страдает весьма многими недостатками, который раздут гораздо больше, чем вдвое, который очень часто работает не для нас, а против нас, — эту правду нечего бояться сказать... Мы должны иметь мужество сказать, что мы создаем свой аппарат стихийно. Лучшие рабочие шли и брались за самые трудные обязанности и в области военной, и в области гражданской, брались сплошь и рядом неправильно, но умели поправляться и работать. Соотношение между этими, может быть, десятками мужественных людей и сотнями тех, которые сидят и саботируют или полусаботируют, путаясь в объеме своих бумаг, — это соотношение губило сплошь и рядом наше живое дело в непомерном море бумаг... Годы и годы должны пройти, чтобы мы добились улучшения нашего государственного аппарата, подъема его — не в смысле отдельных лиц, а в полном его объеме — на высшие ступени культуры» [Ленин 1975: 250-251].

Преодолеть эти трудности в тот период большевикам оказалось не под силу. Ленин успел только поставить диагноз «больному» советскому государственному механизму. Времени для «лечения» своего детища ему не было отпущено. Этим занимались другие «врачи», используя его «рецепты» в силу своих возможностей и интересов.

В итоге в результате слома старой государственной машины вместо создания нового рабоче-крестьянского демократического государства создалась громоздкая, с трудом управляемая сверху, пробуксовывающая на поворотах конструкция.

Реальность поправила большевиков, показала утопичность их идей относительно возможностей управлять страной без опоры на предыдущий опыт, без серьезной подготовки кадров управленцев для учреждений всех уровней. Создалась система государственного управления, противоположная той, которую хотели построить большевики.

Литература

Ленин В.И. 1962а. Государство и революция. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 33. С. 1-120.

Ленин В.И. 1962б. Доклад на собрании большевиков — участников Всероссийского совещания советов рабочих и солдатских депутатов 4 (17) апреля 1917 г. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 31. С. 103-112.

Ленин В.И. 1962в. Доклад об экономическом положении рабочих Петрограда и задачах рабочего класса на заседании рабочей секции Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов 4 (17) декабря 1917 г. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 35. С. 146-148.

Ленин В.И. 1962г. Очередные задачи Советской власти. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 36. С. 127-164.

Ленин В.И. 1962д. Первоочередной вариант статьи «Очередные задачи Советской власти». — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 36. С. 165-208.

Ленин В.И. 1962е. Постановление СНКО порядке приема на службу саботажников. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 35. С. 333.

Ленин В.И. 1962ж. Седьмой экстренный съезд РКП(б) 6-8 марта 1918 г. Доклад о пересмотре Программы и изменении названия партии 8 марта. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 36. С. 43-57.

Ленин В.И. 1962з. Седьмой экстренный съезд РКП(б) 6-8 марта 1918 г. Политический отчет Центрального комитета 7 марта. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 36. С. 3-27.

Ленин В.И. 1962и. Третий Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. 10-18 (23-31) января 1918 г. Доклад о деятельности Совета народных комиссаров 11(24) января. — *Полное собрание сочинений*. — М.: Госполитиздат. Т. 35. С. 261-279.

Ленин В.И. 1963а. набросок правил об управлении советскими учреждениями. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 37. С. 365-368.

Ленин В.И. 1963б. Письмо к американским рабочим. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 37. С. 48-64.

Ленин В.И. 1963в. Проект постановления об использовании Государственного контроля. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 37. С. 339.

Ленин В.И. 1963г. Речь на заседании Московской общегородской конференции РКП(б) 18 января 1919 г. Краткий газетный отчет. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 37. С. 428-429.

Ленин В.И. 1963д. Речь на Съезде председателей губернских советов 30 июля 1918 г. Газетный отчет. — *Полное собрание сочинений*. М.: Госполитиздат. Т. 37. С. 20-23.

Ленин В.И. 1965. Телеграмма Н.М. Книповичу. — *Полное собрание сочинений*. М.: Политиздат. Т. 53. С. 97.

Ленин В.И. 1975. Речь на IV сессии ВЦИК IX созыва 31 октября 1922 г. — *Полное собрание сочинений*. М.: Политиздат. Т. 45. С. 245-251.

Ленин В.И. 1999. *Неизвестные документы. 1891–1922 гг.* М.: РОССПЭН, 670 с.

Луначарский о Ленине. 1987. — *Знамя*, № 11. С. 6-11.

Неизвестная Россия. XX век. 1992. В 4 т. М.: Историческое наследие. Т. 1, 352 с.

УДК 94(47).084.3

КОМИЛОВ Артур Асадуллоевич —

аспирант кафедры истории государства и права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
603000, Россия, г. Н. Новгород, пр. Гагарина, 46.
belovlov@yandex.ru

ПРОЯВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НАЧАЛА 1920-х гг. НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (по материалам Нижегородской губернии)

MANIFESTATION OF SOCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE BEGINNING OF THE 1920s AT THE REGIONAL LEVEL (based on materials of the Nizhny Novgorod province)

В статье анализируется состояние Нижегородской губернии накануне нэпа. Подробно рассматривается состояние сельского хозяйства и промышленности Нижегородской губернии, а также место и значимость Нижегородской губернии в экономике России. Анализируются причины, которые привели промышленность, сельское хозяйство, кустарные промыслы и социальные отношения в Нижегородской губернии на порог кризиса. Сопоставляется состояние губернии к началу Первой мировой войны с состоянием на начало 1921 г. Обозначены наиболее актуальные задачи, которые встали перед местной властью и которые ей предстояло решить в период нэпа.

Ключевые слова: промышленное производство, местная власть, партийная организация, социальные противоречия, политика «военного коммунизма», кустарные промыслы

The article examines the social and the economic situation in the Nizhny Novgorod region on the eve of the new economic policy (NEP). The author pays attention to the situation in the agriculture and industry of the Nizhny Novgorod region, analyses the place of the Nizhny Novgorod region in the Russian economy. The reasons that led the industry, agriculture, crafts and social relations in the Nizhny Novgorod region on the threshold of crisis are also analyzed in the article. The author also compares the situation in the province before the World War I with