

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

УДК 342.9(470+571) «1920/1930»

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В СОВЕТСКОЙ РОССИИ 1920-Х ГГ.: СОЧЕТАНИЕ ТРАДИЦИИ И НОВИЗНЫ

О. Ю. Винниченко,

доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права и международного права Института права, экономики и управления, Тюменский государственный университет

А. М. Ваганов,

аспирант кафедры теории государства и права и международного права Института права, экономики и управления, Тюменский государственный университет

Проанализированы вопросы рационализации советской государственной службы в 1920-х гг. Обращается внимание на положения проектов правовых актов, призванных стать системообразующими для служебных отношений, и фактически действовавший номенклатурный принцип подбора кадров. Делается попытка объяснить причины сложившейся регулятивной системы советской бюрократии.

Ключевые слова: *административная реформа, советская государственная служба, советская правовая система, акты коммунистической партии.*

Масштабные преобразования, начавшиеся после Гражданской войны с провозглашением на X съезде РКП (б) 15 марта 1921 г. курса на новую экономическую политику, как и все предшествующие модернизационные скачки со времен Петра I, были не осуществимы без сильной государственной власти, опирающейся на централизованный бюрократический аппарат. В своей лекции «Конституционные принципы советского государства» А. Я. Вышинский привел цитату из речи В. И. Ленина по поводу организации государственного аппарата в условиях НЭП: «Твердость аппарата сохранить... Гибкость нужна теперь максимальная, и для этого, для такого маневрирования, наибольшая твердость аппарата»¹.

Но цели модернизации требовали не просто жесткой организации бюрократической машины, нужен был административный аппарат, способный на основе глубокого анализа складывавшейся ситуации разрабатывать и претворять в практическую работу стратегически обоснованный, тактически грамотный и эффективный менеджмент.

В этой связи возникла необходимость в рационализации бюрократии и прежде всего государственной службы. В краткой докладной записке, адресованной ЦК РКП (б) от

14 августа 1923 г., составленной В. А. Аванесовым и Е. М. Ярославским, говорилось о несовершенстве законодательства в данной области. Так, авторы отмечали: «За исключением отдельных частичных постановлений, касающихся совместительства служащих в различных учреждениях, дисциплинарной ответственности, персональных пенсий и некоторых других, обширный вопрос о государственной советской службе остался до сих пор в общем и в целом не урегулированным»².

Проведя анализ опыта правовой регламентации отношений в рассматриваемой сфере таких стран Запада, как Германия, Франция и Англия, В. А. Аванесов и Е. М. Ярославский предложили на основе рецепции определенных правовых конструкций разработать приемлемый для советского государства правовой механизм³.

Архивные документы свидетельствуют, что административная реформа после окончания гражданской войны велась усилиями всего управленческого аппарата страны⁴. Тем не менее судьбоносные для развития отечественной бюрократии дискуссии велись в Политбюро ЦК РКП (б), а непосредственными координаторами политики по проведению административной реформы стали Центральная контрольная комиссия (ЦКК) РКП (б) и

Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ)⁵.

Работа велась достаточно объемная. На основе анализа материалов многочисленных проверок, а также докладов о деятельности органов и учреждений составлялись программы конкретных преобразовательных мероприятий, разрабатывались многочисленные проекты правовых актов.

Обратим внимание на два законопроекта: «Временное положение о государственной службе в Союзе Советских Социалистических Республик» и «Положение о государственной гражданской службе»⁶. В целом можно сказать, что в проектах достаточно полно для нужд своего времени раскрывались основные аспекты, касающиеся государственной службы и государственной гражданской службы. В рассматриваемых документах отражались положения, регулирующие поступление на службу, продвижение по службе, увольнение служащих, а также материальное обеспечение, социальные гарантии, права, обязанности, ограничения, запреты, связанные со службой, и т.д.

Хотелось бы более подробно остановиться на некоторых положениях указанных проектов, предусматривающих, по нашему мнению, верховенство закона в служебных отношениях и независимость прохождения государственной службы от непосредственного партийного вмешательства. Так, ст. 18, 19 проекта Временного положения о государственной службе закрепляли процедуру поступления на службу только посредством прохождения установленных испытаний через специальные аттестационные комиссии, действующие на основании закона. Аналогичная процедура предусматривалась в ст. 25 для замещения руководящих должностей. Хотя приложением 2 к ст. 19 оговаривалась возможность партийными органами рекомендовать лиц на замещение вакантных должностей в государственном аппарате, тем не менее обязательность этого нигде в проекте не закреплялась. Более того, ст. 20 прямо подчеркивала верховенство законодательно установленного порядка поступления на государственную службу⁷.

Увольнение с государственной службы в соответствии со ст. 27–29, 34 рассматриваемого проекта могло «производиться только теми должностными лицами, которым предоставлено право назначения на данную

должность», и по основаниям, предусмотренным законодательством⁸.

Эти же правила конкретизировались применительно к государственной гражданской службе в Положении о государственной гражданской службе⁹.

Данным проектом закреплялись также некоторые ограничения на совмещение должностей в партийных и советских органах. Так, ст. 16 устанавливала правило, в соответствии с которым подобное совмещение было возможно лишь с взаимного согласия руководителей соответствующих государственных и партийных организаций¹⁰.

От самих служащих требовалось строгое соблюдение принципа законности. Примечание к ст. 36 проекта Временного положения о государственной службе закрепляло обязанность не исполнять незаконное распоряжение властей: «В случае же получения от своего прямого начальника явно незаконного распоряжения, исполнение коего карается по Уголовному кодексу, государственный служащий таковое не исполняет и немедленно сообщает об этом высшему в административном порядке начальнику того лица, от которого последовало незаконное распоряжение»¹¹.

В свою очередь, возлагая обязанность на служащих руководствоваться в работе только законом и предписаниями непосредственного начальства, ст. 15 проекта Положения о государственной гражданской службе запрещала исполнение каких-либо распоряжений со стороны, например, исходящих напрямую от соответствующего партийного органа¹².

Разрабатываемые программы и проекты реформирования советской государственной службы призваны были открыть новую страницу в процессах рационализации российской бюрократии по западному образцу, начавшихся еще со времен Петра I. Но лишь небольшая часть из всего объема разработок была доведена до конца и воплотилась в практическое строительство государственного аппарата.

Во многом это было связано с тем, что введение в действие некоторых проектов правовых актов, как, например, Временного положения о государственной службе в СССР и Положения о государственной гражданской службе, означало бы определенное ограничение тотального вмешательства партии в государственные дела, что, конечно же, было не осуществимо в условиях ее нарастающего

господства. Поэтому эти фундаментальные для государственной службы проекты нормативных правовых актов, а также некоторые другие документы под разными предложениями не были приняты. Так, в Протоколе заседания коллегии НК РКП РСФСР от 2 января 1925 г. № 1 содержится информация об отказе от дальнейшей разработки и принятия Временного положения о государственной службе якобы в связи с отсутствием финансовых средств, необходимых для практической реализации норм, закрепленных в нем¹³.

Разработчики административной реформы в качестве альтернативного варианта предлагали усовершенствовать утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», которые закрепляли лишь ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы, оставляя без внимания другие, не менее значимые отношения. Но на протяжении 20-х гг. в них были внесены несущественные изменения¹⁴.

В итоге, как справедливо отмечает В. А. Фурсов, какого-либо конституирующего нормативного правового акта в сфере государственной службы так и не было принято¹⁵. На наш взгляд, правовое регулирование в рассматриваемой области носило ситуативный, во многом бессистемный характер, представляя собой принятие отдельных нормативных правовых актов, регулирующих конкретные вопросы прохождения службы, масштабное ведомственное правотворчество, распространение на некоторые категории государственных служащих норм КЗоТа, а также придание юридической силы немногочисленным правовым нормам царского периода.

Тем не менее это вовсе не означает, что необходимое для модернизационного скачка реформирование бюрократической организации так и не было осуществлено. Просто преобразовательные процессы в данной сфере пошли несколько иначе, чем во все предшествующие этапы рационализации административного аппарата, имевшие место в России.

Строительство советского государства характеризовалось большой ролью партии в вопросах функционирования бюрократии. А. Н. Чистиков, проведя анализ партийно-государственной бюрократии Северо-Запада Советской России с 1917 по конец 1920-х годов, приходит к выводу о том, что уже со времен Гражданской войны партийные орга-

ны обладали огромным влиянием на государственный аппарат¹⁶. Данную гипотезу применительно к Уралу подтверждают многочисленные архивные документы¹⁷.

Кроме того, еще до оформления номенклатурного принципа подбора кадров в 1923–1925 гг. имели место факты назначения, перемещения и увольнения тех или иных должностных лиц с согласия или по рекомендации соответствующего партийного органа. В это же время происходит сращивание партийного и государственного аппарата. Например, в докладе о работе Курганского Ревкома Губревкому за период с августа 1919 года по январь 1920 года председатель Воронцов признает: «За все время работы в Кургане мне пришлось быть членом президиума партийного комитета. Партийная работа велась мною все время попутно с работой по организации власти на местах иногда почти сливаясь»¹⁸.

Значимый вклад в укрепление партийной власти над бюрократией внес XII Съезд РКП (б), прошедший 17–25 апреля 1923 г. Съезд закреплял, что партия «направляет и должна направлять деятельность всех хозяйственных органов республики...»¹⁹. В свою очередь в целях усиления партийного влияния на государственный аппарат И. В. Сталин предлагал существенно реформировать кадровую политику путем введения механизмов назначения, перемещения и увольнения руководителей всех значимых уровней управления, не имевших аналогов ни в странах Запада, ни в дореволюционной России. В организационном отчете ЦК XII Съезду РКП (б) он доказывал необходимость непосредственного участия партии в подборе на руководящие должности лиц, всецело ей преданных, беспрекословно исполняющих сформулированную партийными верхами «генеральную линию»²⁰.

Итогом последовавших преобразований стало введение с конца 1923 года номенклатурного принципа подбора кадров, суть которого заключалась в назначении, перемещении и увольнении управленцев разного уровня по воле «партийных верхов».

Необходимо сказать, что существовавший факт непосредственного участия коммунистической партии в регулировании функционирования бюрократической организации создает немалые сложности в процессе исследования правовых и организационных основ советского административного аппарата и государственной службы.

В соответствии с действовавшим в 20-е гг. законодательством закреплялся принцип, на основании которого вопросы, касающиеся функционирования органов государственной власти, в том числе и государственной службы, должны быть урегулированы соответствующими нормативными правовыми актами²¹. Тем не менее такие неотъемлемые элементы советской бюрократической организации, как номен-клатурный принцип подбора кадров на руководящие должности, предусмотренные для номенклатуры социальные гарантии и оплата труда, особый порядок привлечения к ответственности членов партии и т.д., фактически нигде законодательно закреплены не были. Данные отношения во многом регулировались корпоративными актами и властными императивами, исходящими от партии.

В этой связи ученые-юристы неизбежно сталкиваются с проблемой определения статуса партийных актов в советской правовой системе²². Научные изыскания некоторых исследователей направлены на поиск возможности отнесения тех или иных партийных документов вырабатываемой партией доктрины к системе источников советского права либо выработку предложений по изменению методологии, понятийно-категориального аппарата в целях наиболее объективного изучения указанной проблематики²³.

На наш взгляд, фактическое регулирование партийными нормами общественных отношений, в том числе и отношений, связанных с функционированием бюрократии, подлежащих правовой регламентации, представляется необходимым объяснять, отталкиваясь от традиций российской государственности и правовой системы. Как доказывает ученый Н. Н. Арзамаскин, занимавшийся исследованием эволюции формы российского государства, «момент преемственности вопреки революциям и реформам «превозмогает» и подчиняет моменты нового исторического качества. Некие черты государственности пронизывают весь исторический путь государственных и правовых институтов. Последние трансформируются, но в то же время сохраняются в какой-то части вопреки изменениям»²⁴.

Самобытные черты российской государственности и правовой системы формировались столетиями под воздействием природно-климатических, геополитических факторов, факторов влияния византийских государственно-правовых традиций, православного

христианства, татаро-монгольского ига, специфики проведения модернизационных процессов в России. К числу данных особенностей можно отнести традиционно сильную государственную власть, проведение всех значимых преобразований силой государства «сверху», глубокие общинные традиции, приоритет социального перед личным, большое влияние неправовых регуляторов (властных императивов, морально-религиозных норм, норм обычая, корпоративных норм) и правовой нигилизм²⁵.

Указанные самобытные черты определили становление и развитие такого неотъемлемого элемента государства и общества, как бюрократия и ее регулятивная система.

Российский государственный аппарат является носителем глубоких патримониальных традиций, постепенно формировавшихся с момента его образования. С начала XVI века в патримониальную властную структуру стали вноситься определенные рациональные черты. Но процессы реформирования форсировались в результате масштабных модернизационных преобразований XVIII–XIX веков, без естественного созревания экономических предпосылок, необходимых для эволюционного формирования рациональных принципов администрирования. Итогом данных революционных преобразований стала патримониальная бюрократия, в регулятивную систему которой был заложен своего рода «раскол» между традиционным и рациональным, между характерными для патримониализма неправовыми регуляторами (властными императивами, внутрикорпоративными межличностными отношениями) и нормами права, регулируемыми административные процессы и вопросы, связанные с государственной службой²⁶.

На наш взгляд, образование правовой системы советского общества, регулятивной структуры бюрократии, где фактически большую силу имели партийные акты, являющиеся неправовыми регуляторами, стало результатом не простого стечения обстоятельств в рассматриваемый исторический период, а было моментом в общей российской правовой традиции приоритета власти над правом и распространенности правового нигилизма.

Вместе с тем было бы ошибочно утверждать, что при создании советской управленческой организации в нее не вносились рациональные черты. Достаточно указать на масштабное правотворчество в сфере органи-

зации государственного аппарата и государственной службы, проводившееся с 1917 года и значительно усилившееся с 1921 года в связи с начавшимися модернизационными процессами, а также на организацию целой системы подготовки управленческих кадров в учебных заведениях РКП (б)–ВКП (б), о чем говорит в своей диссертационной работе Н. С. Нижник²⁷.

Но отсутствие системообразующих нормативных правовых актов, закрепляющих основные принципы организации государственной службы, во многом бессистемный, ситуативный характер правотворчества в данной сфере, внеправовая власть партии над управленческим аппаратом, выразившаяся в введении номенклатурного принципа подбора кадров, властном произволе партийных органов разного уровня, заставляет выдвинуть следующую гипотезу. Начало строительства советского государства характеризовалось попыткой создания во многом основанной на самобытности российской государственности правовой системы и в то же время уникальной для самой истории отечественной государственной службы регулятивной модели советской бюрократии, в которой фактически официально сосуществовали правовые нормы и неправовые партийные властные императивы, рациональные и традиционные начала.

¹ ГАРФ. Ф. Р5446. Оп. 81а. Д. 72. Л. 81.

² ГАРФ. Ф. Р374. Оп. 3. Д. 182. Л. 113.

³ ГАРФ. Ф. Р374. Оп. 3. Д. 182. Л. 114.

⁴ См., например: ГАРФ Ф. Р5446. Оп. 72. Д. 51, Ф. А406. Оп. 7. Д. 588, Ф. Р5515. Оп. 25. Д. 1, Ф. Р4042. Оп. 3. Д. 1, Ф. Р5451. Оп. 7. Д. 336, Ф. Р5446. Оп. 5. Д. 655, Ф. Р5446. Оп. 12. Д. 15, Ф. Р5446. Оп. 20. Д. 4007, Ф. Р5446. Оп. 45. Д. 11, Ф. Р5446. Оп. 45. Д. 25, Ф. Р5446. Оп. 72. Д. 51, Ф. Р393. Оп. 51. Д. 8, Ф. Р374. Оп. 6. Д. 20, Ф. Р5451. Оп. 7. Д. 336, Ф. А259. Оп. 106. Д. 306, Ф. А406. Оп. 7. Д. 588, Ф. А2306. Оп. 1. Д. 948, Ф. А353. Оп. 2. Д. 177, Ф. А390. Оп. 18. Д. 97, Ф. Р374. Оп. 1. Д. 190.

⁵ См., например: РГАСПИ Ф.17. Оп.3. Д. 192, 194, 198, 199, 200, 215, 216, 234, 242, 246, 251, 266, 273, 277, 282, 283, 294, 296, 297, 307, 308, 309, 322, 323, 324, 326, 328, 332, 333, 336, 337, 338, 339, 342, 344, 345, 346, 347, 356, 357, 361, 362, 363, 364, 367, 373, 380, 381, 382, 385, 387, 389, 393, 394, 395, 397, 399, 412, 413, 466, 467, 469, 479, 480, 532, Оп. 162. Д. 19, 20, Оп. 113. Д. 884; ГАРФ Ф. Р374. Оп. 1. Д. 52, Ф. Р374. Оп. 3. Д. 182, Ф. Р374. Оп. 7. Д. 458, Ф. Р374. Оп. 8. Д. 122, Ф. Р374. Оп. 11. Д. 45, Ф. Р374. Оп. 18. Д. 16, Ф. Р4085. Оп. 11. Д. 1385, Ф. Р4085. Оп. 19. Д. 23, Ф. Р4085. Оп. 19. Д. 56, Ф. Р4085. Оп. 19. Д. 79.

⁶ ГАРФ Ф. Р374. Оп. 11. Д. 45. Л. 115–131, Оп. 18. Д. 16. Л. 1–8.

⁷ ГАРФ Ф. Р374. Оп. 11. Д. 45. Л. 121–122.

⁸ ГАРФ Ф. Р374. Оп. 11. Д. 45. Л. 123–124.

⁹ ГАРФ Ф. Р374. Оп. 18. Д. 16. Л. 1–3, 6.

¹⁰ ГАРФ Ф. Р374. Оп. 18. Д. 16. Л. 3.

¹¹ ГАРФ Ф. Р374. Оп. 11. Д. 45. Л. 125.

¹² ГАРФ Ф. Р374. Оп. 18. Д. 16. Л. 3.

¹³ ГАОПДКО Ф. 80. Оп. 1. Д. 25. Л. 2.

¹⁴ СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8; 1924. № 1. Ст. 2; № 56. Ст. 550; 1928. № 128. Ст. 825.

¹⁵ Фурсов В. А. Правовые и организационные основы государственной службы (1917–1941 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 58–59.

¹⁶ Чистиков А. Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России: 1917–1920 х гг.: автореферат дис. ... д-ра истор. наук. СПб., 2007. С. 19–21.

¹⁷ См., например: ГАОПДКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–85, Д. 1 а. Л. 1–27, Д. 4, Д. 4 а. Л. 6, 7, 11, 15, 17–18, 19, 20, Д. 6. Л. 1–9, Д. 6 а. Л. 1–169, Д. 8 а. Л. 1–20, Д. 8 б. Л. 2, Д. 9 а. Л. 1–19, Д. 8. Л. 1–45.

¹⁸ ГАОПДКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 4 а. Л. 19.

¹⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 3. М., 1984. С. 53.

²⁰ Сталин И. В. Соч. Т. 5. С. 210.

²¹ См., например: Постановление VIII Всероссийского Съезда Советов от 23 декабря 1920 г. «О советском строительстве» // СУ РСФСР. 1921. № 1. Ст. 1.

²² См., например: Фурсов В. А. Указ. соч.; Дульнев М. В. Коррупция и борьба с ней в советском государстве в 1917–1991 гг. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

²³ Винниченко О. Ю., Ваганов А. М. К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3.

²⁴ Арзамаскин Н. Н. Теоретико-методологические основания возникновения, становления и развития формы российского государства: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 21–22.

²⁵ См., например: Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. М., 1995; Шабуров А. С. Теоретические проблемы российской государственности и правовой системы: учебное пособие. Курган, 2006; Винниченко О. Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития: учебное пособие. Тюмень, 2008; Семигин Г. Ю. Российские политико-правовые доктрины. М., 2005.

²⁶ См., например: Вебер М. Хозяйство и общество. М., 2010; Масловский М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород, 1997; Theobald R. Research note: Patrimonialism // World politics. 1982. Vol. 34. P. 548–559; Ахизер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М., 2005; Эйдельман Н. Я. «Революция сверху» в России. М., 1989; Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004; Гавров С. Н. Модернизация России: постимперский транзит. М., 2010; Модернизация: факторы, модели развития, последствия изменений / под ред. В. В. Алексева. Екатеринбург, 2000. С. 377–380; Пантин В. И., Лапкин В. В. Волны политической модернизации в истории России // Полис. 1998. № 2. С. 39–51; Красильщиков В. А. Модернизация и Россия на пороге XXI века // Вопросы философии. 1993. № 7. С. 40–56.

²⁷ Нижник Н. С. Подготовка на Урале советских и партийных кадров в учебных заведениях РКП (б)–ВКП (б) (21–32 гг.): дис. ... канд. истор. наук. Челябинск, 1993.

Статья поступила в редакцию 17 апреля 2012 г.