

Дубчак І.В.

*аспірант кафедри нової та
новітньої історії ОНУ імені І.І. Мечникова*

РОБІТНИКИ В РАДЯНСЬКОМУ ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ ПЕРІОДУ НЕПУ (1921-1929 роки)

Анотація. На даному етапі державотворення в Україні до органів влади все частіше залучаються нові управлінці. Ці явища і зумовили актуальність розгляду такої проблеми як становлення кадрової політики в СРСР у 1920-х роках, тобто у період формування органів державного управління.

Метою дослідження є механізм кадрової політики, шляхи її реалізації на найвищому щаблі державного управління СРСР, залучення робітників до лав управлінців.

Матеріал статті наочно показує, що спроба висування на перший план професійних якостей робітників, прийнятому на X з'їзді РКП(б) була згодом відкинута. Перевага у виборі кадрів віддавалась при умові приналежності до комуністичної партії.

Позитивними явищами кадрової політики можна вважати підняття загального рівня освіти та виявлення талановитих управлінців серед робітників. Однак, головна мета — викорінення проблеми бюрократизму в державному апараті не була досягнута.

Ключові слова: нова економічна політика, кадрова політика СРСР, призов робітників до органів управління, бюрократизм.

В СРСР явище залучення до вищих державних органів представників робітничого класу отримало особливий розвиток в період нової економічної політики (неп). На цьому етапі радянської історії відбувалося формування партійно-радянських кадрів паралельно з розробкою напрямів, форм кадрової політики, що відображало спробу керівництва Комуністичної партії (більшовиків) створити апарат, здатний ефективно здійснювати управлінські функції в суспільстві. У пропонованій статті ставиться завдання вивчення радянської кадрової політики в 1920-ті роки в частині призову робочих до управління держави, розгляду і оцінки її результатів, їх відповідності тому, на що розраховувало партійне керівництво.

Один з головних постулатів кадрової політики більшовиків після приходу до влади полягає в тому, що в державі диктатури пролетаріату країною повинні керувати робітники. Вони складуть основу всього управлінського апарату — в цьому

гарантія соціалістичної спрямованості розвитку країни, більш високої якості управління, подолання притаманних буржуазній державі бюрократичних проблем.

Радянський досвід державного будівництва в роки непу сьогодні оцінюється суперечливо. У ряді робіт він розглядається в рамках формування тоталітарної політичної системи [15;16;18]. На думку інших істориків, становлення органів радянської влади здійснювалося за наявності прав і свобод громадян, тобто в умовах не тоталітарності державного і суспільного ладу [7;9]. Незважаючи на наявні в оцінках розбіжності, необхідність вивчення радянського історичного досвіду полягає в тому, що це дозволяє вийти на проблему влади, а точніше, зрозуміти шляхи і важелі здійснення влади над суспільством, функціонування її механізму та створення опори в особі численного чиновницько-бюрократичного партійного і державного апарату. Дослідження проблеми дозволяє глибше зрозуміти специфіку політичної системи в період непу, напрями і тенденції змін у взаєминах владних структур, партії, суспільства.

У роки «воєнного комунізму» бюрократизм набув широкого поширення у структурах влади. Небачені масштаби отримали корупція, хабарництво. Здавалося б, неп, реформи в економіці і деяке пом'якшення політичного ладу повинні були істотно зупинити бюрократизм. Одним з головних важелів впливу на бюрократизацію суспільства повинно було стати висування робітників на посади у вищих державних органах. На X з'їзді РКП(б) в резолюції «З питань партійного будівництва» вказувалося: «Створюється крайня необхідність у тому, щоб рішуче повернути важіль партійної політики в бік вербування робітників і очищення партії від некоммуністичних елементів» [1, с. 610].

У нових економічних умовах ускладнюється робота державних, особливо господарських органів, все більше керівники повинні були володіти певними знаннями і уміннями, розбиратися в ринкових обставинах, пристосовуватися до них, діючи не тільки і не стільки наказами, скільки володіючи економічними важелями. Це, звичайно, розуміли і державні верхи. Якщо в партійних документах, що передує («військово-коммуністичному») часу з

питання про підбір керівних кадрів незмінно на перше місце ставилися членство в Комуністичній партії і соціальне (пролетарське) походження, то вже в резолюції X з'їзду партії професійна підготовка і здібності з останнього місця пересунуті на перше. Однак, на практиці часто превалювали колишні підходи і стереотипи. Правляча партія не могла їх подолати, що позначалося і на непослідовності проведення непівських реформ. Вона не тільки не відмовилася від присвоєного нею після приходу до влади права вирішувати всі кадрові питання, але навіть підсилювала свою роль в цьому, причому у власних інтересах. Комуністична партія як і раніше висувала робітників на керівні пости, не рахуючись з рівнем їх освіти, професійної управлінської підготовки.

У зв'язку з цим, проводили ряд заходів щодо підвищення знань і кваліфікації робітників. У 1920-ті роки «висуванців» направляли на навчання до робітфаків, вузів, втузів [12, арк .1-12]. Після їх закінчення — на роботу в органи державного управління. Ці процеси вплинули на підвищення освіченості та професійної підготовки робітників [19, с. 45].

До XII з'їзду РКП(б) (квітень 1923 року) «Комісія Куйбишева» обстежила персональний склад 293 трестів з точки зору партійності та соціальної приналежності їхніх керівників. На самому з'їзді був приведений уривок з доповіді «Комісії Куйбишева» (за даними 28 трестів) про підбір особового складу кадрів трестів і підприємств, в якому зазначалося: «Значна частка провини за важкий і безгосподарний стан ряду трестів лежить на невмілому, безсистемному, необережному підборі складу правління трестів»; за існуючої системи підбору кадрів «і професійними, і господарськими, і партійними органами жодна з зазначених організацій не несе або, вірніше, психологічно не відчуває себе єдиною відповідальною за результати невдалого підбору» [2, с. 348]. Цей висновок можна було б віднести і до підбору кадрів у всіх інших галузях управління.

Серед відповідальних працівників — завідуючих основними управліннями, відділами, підвідділами та іншими підрозділами центральних державних відомств, врахованих у Центральному комітеті (ЦК) партії, відсоток робітників піднявся з 21,4% на XII з'їзду партії до 25% на XIII з'їзду в травні 1924 року [14, с. 198]. У звіті ЦК на XIII з'їзді РКП(б) І.В. Сталін навів деякі дані про «членів вищих державних установ» — колегій, завідувачів головними відділами та їх помічників: робітників — «минулого року — 19%, цього року — 21%», при цьому він додав: «мало» [14, с. 199]. Критика на адресу системи державного апарату лунала на партійних і профспілкових форумах, в центральній

і місцевій пресі. Шлях до його покращення бачився все той же — введення робітників до складу державного апарату.

Вставало питання, якими методами залучати робітників у державний апарат і якими критеріями при цьому керуватися. В минулому практикувалося висунення робітників у державний апарат партійними організаціями і колективами підприємств. Згідно партійним установкам, потрібно було, перш за все, враховувати виробничий стаж і громадську активність кандидата. У постанові XIII з'їзду партії читаємо: при висуванні робітників на державну роботу не слід брати до уваги їх непідготовленість, рівень освіти. Завдання не в тому, щоб зробити їх фахівцями державного управління, а в тому, щоб виховати їх в партійному відношенні, щоб вони «у своїй роботі проводили спільну лінію і знаходилися під її (партії — І.В.) повним і прямим керівництвом» [3, с. 607-608]. Тобто відмовились від лінії професіоналізму при прийнятті кандидати до органів управління держави, яка була прийнята на X з'їзді РКП(б).

Введення робітників до складу державного апарату, не вирішуючи проблеми кадрової системи, створювало нові. На XIV з'їзді ВКП(б) В.В. Куйбишев у звіті очолюваного ним Центральної контрольної комісії заявив, що «висуванство» стало «величезним досягненням в справі поліпшення нашого державного апарату», що десятки тисяч робітників і селян залучаються до нього [4, с. 541]. Однак фахівці, які займалися проблемами праці, розуміли, що проголошувані «успіхи» були ілюзорними, що справа не в кількості «висуванців», а в їх якості, що робітники без освіти не в змозі поліпшити апарат управління. Виникла навіть абсурдна ідея спростити державний апарат, щоб керувати могли «низи» народу. В опублікованій в 1926 році статті директор експериментального інституту техніки управління Е.Ф. Размірович писала, що державне управління має бути побудовано так, щоб всі його функції «від самої незначної до самої вищої» могли вже тепер виконувати і будь-який робочий від верстака, і будь-який селянин від сохи. А для цього ці функції потрібно спростити, тоді їх виконання не потребують «якою б не було особливої підготовки і попередньої спеціалізації» [13, с. 67]

Представляють значний інтерес «Висновки та пропозиції Комісії Секретаріату ЦК ВКП(б) про висуванство», зроблені в 1926 році. Насамперед у них сформульована мета висуванства: а) заміна робочими (і селянами) чужого партії і робітничому класу бюрократичного чиновницького елемента, б) створення нових кадрів адміністраторів та організаторів з робітників і селян, в) викорінення бюрократизму, г) оновлення державного апарату

через залучення робітників. Тут же наведені деякі підсумки висуванства з 1923 року по першу чверть 1926 року: в 1923 році висунуто 568 осіб, в 1924 році — 3096, в 1925 році — 7459. Склад висуванців по їх соціальному становищу: робітників — 75%, селян — 10,3%, службовців — 14%, робітники в основному комуністи, селяни — безпартійні [10, с. 13]. Більшість висуванців мають якийсь стаж низовий партійної, профспілкової чи радянської роботи, висувалися вони, насамперед, партійними організаціями.

7 березня 1927 року ЦК ВКП(б) прийняв постанову «Про завдання партії в справі висування робітників і селян в держапарат» [10, с. 25], яке пропонувало перейти у висуванні від ударних кампаній до систематичної підготовки кадрів з середовища передових робітників і найбільш близьких до радянської влади селян; намічені кандидатури попередньо обговорювати на загальних зборах робітників; висувати тільки на конкретну, задалегідь визначену роботу. Але керівництво партійних організацій, перебуваючи під постійним пресингом постулату про «опору на робітників» і вимог давати звіти про кількість направлених в державний апарат, було стурбоване в основному кількісними показниками, за якими «нагорі» судили про його роботу.

На XVI з'їзді ВКП(б) Г.К. Орджонікідзе навів дані про частку робітників в управлінні промисловістю: у вищому персоналі — 30-40%, в оперативно-керівному — 17% і реалістично оцінив підсумки кампанії з удосконалення соціального складу керівництва, назвавши 6% висуванців до загального числа кадрів державного управління «дріб'язковими» [5, с. 497]. Нарком фінансів В.Я. Яковлева на з'їзді говорила, що «робота з кандидатами на держслужбу велася безсистемно, безладно. Не визначений характер їх діяльності, одні вважали, що робітники повинні відповідати за поточну роботу, інші пропонували читати їм лекції, треті — засадити їх за вивчення законодавства і так далі» [5, с. 619]. Влада змушена була рахуватися з тим, що висуванство, посилюючи брак кваліфікованих кадрів на промислових підприємствах, в той же час аніскільки не вирішує завдання у вищих державних установах, які на нього поклалися.

Хоча за офіційною версією апарат влади та управління був пролетарським, робочим, насправді він складався в основному з представників непролетарських кіл — «радянських службовців». Восени 1929 року Центральне статистичне управління (ЦСУ) СРСР провело статистичний облік особового складу державного апарату, охопивши понад 1 млн. чоловік. Його висновок: 2/3 працівників вербуються не з пролетарського середовища

[11, с. 33]. Службовці були найбільшим прошарком в державному апараті, між тим, в загальному складі осіб найманої праці їх було всього 25,8% (дані за 1927/1928 звітний рік) [17, с. 57]. До речі, висуванці з робітників і селян, за даними ЦСУ, наприкінці 1929 року становили лише 1,6% загальної кількості працівників радянських установ [11, с. 35].

Майже всі робітники, що прямували до державного (у тому числі господарський) апарату управління, були членами партії. Деякі з них виявилися талановитими організаторами, як, наприклад, призначені в 1926 році директором АМО І.А. Лихачов, ленінградського заводу «Червоний путиловець» В.Ф. Грачов. З жовтня 1922 року по лютий 1923 року газета «Правда» проводила «Конкурс червоних директорів». На її сторінках наводилися відомості про біографії та діяльності 132 директорів підприємств різних галузей промисловості. Більшість з них робітники. Журі конкурсу відзначило 12 директорів як «кращих з кращих». Серед них були С.І. Степанов, в минулому токарь, що став директором Тульського патронного заводу в 1919 році; директор Яхромської бумагопрядильної ткацької фабрики з 1920 року І.А. Клятих, в минулому робочий, що мав тільки початкову освіту; директор Сорновського заводу Н.Д. Данилов, за професією токарь, закінчив 3 класи Сорновського училища; призначений в 1920 році директором Ташинського заводу Г.Я. Гордеев з 2-ма класами освіти. Про ці та ряд інших колишніх робітників, які очолювали підприємства в роки Громадянської війни, «Правда» писала як про хороших організаторів, що виправдали себе на посту керівників заводів і фабрик і в повоєнних умовах [8, с. 20-22]. І в інших областях державного управління зустрічалися керівники з робітників — «самородки», що виявляли здібності і вміння справлятися з дорученою справою в складний неспокійний час. Однак переважна більшість призначенців у всіх сферах державного управління, що зайняли керівні пости по політично-ідеологічних міркувань партійних органів, такими якостями не володіли.

Отже, з переходом до непу та утворенням СРСР потребувалося створення системи органів влади, що відрізняється чіткою взаємодією між її ланками. Крім того, політична обстановка в країні, що виражалася в закріпленні однопартійності, потребувала створення надійного механізму утримання влади, який був знайдений в апаратній системі на всіх рівнях. Соціальною опорою комуністичної партії, котра була єдиною правлячою партією країни, був робітничий прошарок. Тому, було закономірним те, що елементом кадрової політики держави було висуванство робітників з

низів до правлячої верхівки. Однак, через брак професійних знань це створювало нові проблеми, такі як невідповідність досвіду до зайнятої посади, малограмотність керівників. Фактично, робітники у системі управління займали посади, які не потребували специфічних знань. В основному це були посади, від котрих залежала загальнополітична направленість діяльності відомства. В той же час, під час призову робітники «від станка», які направлялися на державні посади, за короткі строки отримували додаткову освіту, тим самим підвищували загальний рівень знань у державі. Ще одним позитивним явищем було виявлення талановитих управлінців серед низових прошарків суспільства. Однак, головна мета — викоринити проблему бюрократизму в державному апараті, за рахунок призову робітників не була досягнута.

Література:

1. X съезд РКП(б) [Текст]: Стенографический отчет / М.-Л. : Партийное издательство, 1933. — 954 с.
2. XII съезд РКП(б) [Текст]: Стенографический отчет / М. : Политиздат, 1968. — 904 с.
3. XIII съезд РКП(б). [Текст]: Стенографический отчет / М.-Л. : Государственное издательство, 1933. — 970 с.
4. XIV съезд ВКП(б) [Текст]: Стенографический отчет / М. : Госиздат, 1926. — 1036 с.
5. XVI съезд ВКП(б) [Текст]: Стенографический отчет / М.-Л. : ГИЗ, 1930. — 782 с.
6. Бажанов В.А. Восхождение к абсолютной власти (большевики и советское государство в 20-е годы) [Текст] / Валентин Александрович Бажанов. — Минск : Тесей, 1995. — 272 с.
7. Гимпельсон Е.Г. Политическая система и НЭП: неадекватность реформ [Текст] / Ефим Гилевич Гимпельсон // Отечественная история. — М., 1993. — № 3. — С. 15-23.
8. Єфіменко Г.Г. Радянська модернізація 1920-1930-х років [Текст] / Геннадій Григорович Єфіменко // Український історичний журнал. — К., 2002. — № 5. — С. 3-24.
9. Игрицкий Ю.И. Снова о тоталитаризме [Текст] / Юрий Иванович Игрицкий // Отечественная история. — М., 1993. — № 1. — С. 45-53.
10. Коммунисты в составе аппаратов госучреждений и общественных организаций [Текст] // Итоги всесоюзной партийной переписи 1927 г. — М., 1929. — 94 с.
11. Мовчан О.М. Робітничий рух на Україні (20-ті рр.) [Текст] / Ольга Миколаївна Мовчан // Український історичний журнал. — К., 1999. — № 1. — С. 31-41.
12. Об организации обучения руководящих кадров на местах [Текст] // Державний архів Одеської області, Ф. Р-969 Одесский окружной исполнительный комитет совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. 1923-1930 гг. Оп. 5. Дело № 135. — 12 л.
13. Размирович Е.Ф. НОТ, РКИ и партия. К постановке вопроса о технике управления [Текст] / Е.Ф. Размирович. — М., 1926. — 127 с.
14. Руководящие кадры РКП(б) и их распределение [Текст] / Иосиф Виссарионович Сталин // Сочинения в 14-ти томах. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1924. — Т. 6. — 328 с.
15. Симонов Н.С. Демократическая альтернатива тоталитарному НЭПу [Текст] / Николай Сергеевич Симонов // История СССР. — М., 1992. — № 31. — С. 36-50.
16. Симонов Н.С. Термидор, Брюмер или Фрюктидор?: Эволюция сталинского режима власти: прогнозы и реальностью [Текст] / Николай Сергеевич Симонов // Отечественная история. — М., 1993. — № 4. — С. 28-37.
17. Челябинов Н. Проблема реконструкции госаппарата [Текст] / Н. Челябинов // Советское государство и революция права. — М. : Издательство Коммунистической Академии, 1930. — № 7. — С. 52-64.
18. Шмелев Н.П. Новое — хорошо забытое старое [Текст] / Николай Петрович Шмелев // Вопросы экономики. — М., 1994. — № 4. — С. 30-38.
19. Яцук Т.Ф. Ускоренные способы подготовки кадров управления в 20-е гг. XX в. [Текст] // Русский вопрос: история и современность ; Материалы Всероссийской конференции. — Омск : ОмГУ, 1994. — С. 44-48.

Дубчак И.В. Рабочие в советском государственном аппарате в период нэпа (1921-1929 годы). —Статья.

Аннотация. На данном этапе создания государства в Украине в органы власти все чаще привлекаются новые управленцы. Эти явления и обусловили актуальность рассмотрения такой проблемы как становление кадровой политики в СССР в 1920-х годах, то есть в период формирования органов государственного управления.

Целью исследования является механизм кадровой политики, пути ее реализации на наивысшей ступени государственного управления СССР, привлечения работников в ряды управленцев в период новой экономической политики.

В процессе исследования автором был использован ряд общенаучных и специальных методов, в частности систематизации, сравнения, синтеза, статистики, индукции и дедукции.

Материал статьи наглядно показывает, что попытка выдвижения **на первый план профессиональных** качеств работников, принятых на X съезде РКП(б) была впоследствии отвергнута. Преимущество в выборе кадров отдавалось при условии принадлежности к коммунистической партии.

Положительными явлениями кадровой политики можно считать поднятие общего уровня образования и выявления талантливых управленцев среди рабочих. Однако, главная цель — искоренение проблемы бюрократизма в государственном аппарате не была достигнута.

Ключевые слова: новая экономическая политика, кадровая политика СССР, призыв рабочих в органы управления, бюрократизм.

Dubchak I.V. Working in the Soviet state apparatus in the period of NEP (1921-1929 years). — The Article.

Summary. At this stage of state-building in Ukraine the authorities are increasingly attracted new managers. These phenomena led to the relevance of the consideration of such problems as the formation of personnel policy in the USSR in 1920-ies, i.e. during the formation of the government.

The aim of the study is the mechanism of personnel policy, the ways of its realization at the highest levels of USSR public administration, involvement of employees in the ranks of managers in the period of the new economic policy.

In the research process, the author has used a number of General scientific and special methods, in particular ordering, comparison, synthesis, statistics, induction and deduction.

The article demonstrates that the attempt of the promotion of the professional qualities of workers, adopted at the Tenth Congress of the RCP(b) was subsequently rejected. A choice of frames was given under the condition of belonging to the Communist party.

Positive phenomena personnel policy can be considered as raising the General level of education and identify talented managers among the workers. However, the main goal is the eradication of the problem of bureaucracy in the state apparatus was not achieved.

Keywords: the new economic policy, personnel policy of the USSR, the recruitment of workers in the management bodies, bureaucracy.