

**ПРИНЦИПЫ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ
В ПОЛИТИКЕ КОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В 1917–1920 гг.**© 2009 г. Н. А. Максимова¹

В политическом и организационно-правовом смысле период с 1917 по 1920 г. был одним из самых сложных в социалистической истории российского общества. Но на фоне рассмотрения политико-правовых тенденций советской власти (преимущественно в критическом ключе) упускается из виду все богатство эмпирической базы, без исследования которой невозможно осуществлять глубокое научное осмысление начал государственно-служебного строительства. Отсюда видится важным обращение к фактическим сторонам тех начальных преобразований, которые и в настоящее время могут дать некоторые ответы на актуальные вопросы проводимой сегодня административной реформы. Поэтому в статье предпринимается попытка проанализировать кадрово-образующую часть государственной службы по опыту первого советского строительства. Данный опыт во многом может быть наглядным с позиций допустимости или губительности повторений прошлого.

Итак, за отказом новой власти от прежних форм управления последовали поиски путей строительства общенародного государства, основные принципы (лозунги) которого сказались на построении и самого государственного аппарата, принципов его формирования. Однако известное упразднение старой служилой бюрократии, несмотря на использование его элементов саботажа, все-таки не представляло большого труда, поскольку такая социальная прослойка составляла лишь около 2% от всего населения дореволюционной России². Куда проблематичнее было создать новый реально и эффективно действующий государственно-служебный аппарат, отвечающий требованиям и нуждам советского строительства. Поэтому и с полным “уничтожением” прежнего служилого сословия и чинов³, реально

начавшегося с армии⁴ и отдельных императорских учреждений⁵, сам порядок чиновничества сохранялся в приемлемых для новой власти формах и лишь наполнялся новым классовым содержанием.

На начальном этапе, когда акты дореволюционного служебного законодательства еще сохраняли свое действие, новая государственно-служебная политика по ряду направлений и позиций (например, в армии, карательных органах, в отношении реализации классовых начал) проводилась быстро и решительно. Так, реформы по демократизации заделали, не считая, конечно, высших органов государственного управления, прежде всего армию, где легитимация коснулась в приоритетном порядке лиц командного состава⁶. В качестве следующего примера можно заметить, что даже в отношении средних школ особо указывалось: решение всех жизненных вопросов впредь должно было осуществляться на строго коллегиальной основе⁷. Вместе с тем другие составляющие государственно-служебной политики реализовывались гораздо меньшими темпами, постепенно и лишь по мере возникновения потребностей в таковых. Так, применительно к устройству армии В.И. Ленин открыто признавал, что “вопрос о строении Красной Армии был совершенно новым..., не ставился даже теоретически... Мы шли от опыта к опыту..., пробуя, каким путем при данной обстановке может быть решена задача”⁸. В то же время, например, такой более традиционный для служебной комплектации подход, как профессионализм не сразу получил свое признание и продвижение, поскольку в какой-то мере противостоял идее отправления революционной

¹ Докторант Саратовской государственной академии права, кандидат юридических наук, доцент.

² См.: Рубакин Н.А. Россия в цифрах. Страна. Народ. Сословия. Классы. Опыт статистической характеристики социально-классового состава населения русского государства (На основании официальных и научных исследований). СПб., 1912. С. 52–55.

³ См.: Декрет ВЦИК и СНК “Об уничтожении сословий и гражданских чинов” от 11 ноября 1917 г. // Собрание узаконений (далее – СУ). 1917. № 3. Ст. 31.

⁴ См.: Приказ наркома по военным делам “О прекращении производства в офицеры” от 14 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 3. Ст. 36.

⁵ См.: Декрет СНК “Об упразднении государственного совета и государственной канцелярии” от 14 декабря 1917 г. // СУ. 1917. № 9. Ст. 123.

⁶ См.: Приказ Главнокомандующего Петроградским военным округом “О выборности лиц командного состава и об отмене чинов и отличий” // СУ. 1917. № 5. Ст. 80.

⁷ См.: постановление наркома по просвещению “О реформе средней школы” // СУ. 1917. № 5. Ст. 75.

⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. М., 1974. С. 137–138.

власти рабочими и крестьянами, разумеется, не обладающими знаниями и навыком организационной работы. Но более всего примечательно, что в местной практике встречались даже случаи открытого пренебрежения вопросами профессионального отправления службы, о чем красноречиво свидетельствует, в частности, обращение наркома земледелия ко всем местным советам и земельным комитетам о недопустимости отстранения специалистов лесного дела от лесного хозяйства⁹.

Вопросы подбора и расстановки служебных кадров составляли сферу усмотрения самих службообразующих советских структур и рассматривались в порядке, как бы сейчас сказали, делового обычая. Но именно неполнота, а где-то и вовсе отсутствие регулирования кадров советской службы выдвигали на первый план личные контакты ответственных руководителей конкретных советских учреждений. Это и многое другое не могло не сказаться на качестве проводимой советским государством служебной политики, которая особенно на местах часто ассоциировалась со злоупотреблением властью, самоуправством, протекционизмом, коррупцией, волокитой и другими пороками.

Стало понятно, что весьма важным условием проведения государственно-служебной политики на фоне коренной реорганизации государственного аппарата являются выработка и проведение в жизнь основных подходов и принципов формирования государственной службы, ее кадрового потенциала. При этом речь еще не шла о создании единых правовых основ советской службы, которую нередко рассматривали как разновидность трудовой повинности.

Разумеется, теоретической основой политико-правового развертывания государственного аппарата служила марксистско-ленинская идеология, поддерживаемая пришедшей к власти партией большевиков. Юридически же эти основы были заложены первыми актами советской власти, а в наиболее систематизированном виде – Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа¹⁰ и первой Конституцией РСФСР¹¹. При этом такие принципы, как субординация и соподчинение служащих, не претерпели изменений и были последовательно проведены даже в отношении частных учреждений, организаций и предприятий. Однако значительно большее влияние на формирование государственно-служебного аппарата

были призваны оказать те идейно-лозунговые подходы, которые составляли политическую платформу советского государства, а стало быть, и всей его политики.

Главной и первостепенной задачей советская власть считала *демократизацию* государственного аппарата по линии его “советизации” на началах выборности и коллегиальности. Вся власть в центре и на местах согласно ленинским идеям раскрепощения рабочих, крестьян и концентрации законодательных, распорядительных и контрольных полномочий “в одних руках” переходила советам¹², которые формировались посредством избрания в их состав рабочих, солдатских и крестьянских депутатов по территориальному принципу. Советы депутатов создавались в волостях, уездах, губерниях (областях) и образовывали собой целую сеть представительных учреждений. Советы, в свою очередь, в рамках надлежащей территории проводили посредством делегирования съезды. Каждый совет (съезд советов) избирал “из своей среды” исполнительный орган (исполком, президиум), на который возлагалось проведение в жизнь постановлений совета (съезда советов) и все текущее управление. Венчал “Республику советов” Всероссийский съезд советов, в состав которого входили представители от городских советов и губернских съездов советов.

В обращении II Всероссийского съезда советов “Рабочим, солдатам и крестьянам!” отдельной задачей ставилась полная демократизация и военного аппарата, проведение которой ознаменовалось введением сначала коллегиальных органов управления¹³, а затем провозглашением и проведением выборности и сменяемости командного состава¹⁴, нарушение либо воспрепятствование чему преследовалось строго¹⁵. Своим специальным декретом¹⁶ Совнарком подтвердил, что

¹² См.: Декрет Всероссийского Съезда Советов “О полноте власти Советов” от 28 октября 1917 г. // СУ. 1917. № 1. Ст. 5.

¹³ См.: Постановление II Всероссийского Съезда Советов “Об армейских революционных комитетах” от 26 октября 1917 г. // СУ. 1917. № 1. Ст. 6.

¹⁴ См., в частности: Декларация СНК “О правах народов России” от 2 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 1. Ст. 18.

¹⁵ Нельзя не сказать, что в правительственной практике возникали вопросы о саботаже отдельных военных чиновников. Так, например, известен случай генерала Маниковского, издавшего 13 ноября 1917 г. телеграфный приказ, идущий вразрез, по мнению Совнаркома, с принципом выборного начала, но в пользу, по заявлению совещания представителей главных управлений Военного министерства от 25 ноября того же года, профессионализма, что послужило поводом для его ареста, а впоследствии – отстранения от должности и передачи на поруки солдат управления (см.: п. 7 Протокола заседания СНК от 29 ноября 1917 г. № 14 и приложения к нему // РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 1. Ед. хр. 14. Л. 2 об., 9 и 10).

¹⁶ Декрет СНК “О выборном начале и об организации власти в армии” от 16 декабря 1917 г. // СУ. 1917. № 9. Ст. 138.

⁹ См.: Предписание наркома земледелия “О сохранении “Советов лесничеств”, организованных для управления государственными лесами” // СУ. 1917. № 6. Ст. 93.

¹⁰ См.: Декларация III Всероссийского Съезда Советов “О правах трудящегося и эксплуатируемого народа” от 12 января 1918 г. // СУ. 1918. № 15. Ст. 215.

¹¹ См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР, принятая 10 июля 1918 г. // Известия ВЦИК. 1918, 19 июля. № 151.

все командиры вплоть до полкового избираются общим голосованием солдат соответствующих воинских подразделений, а командиры выше полкового – совещаниями при соответствующих солдатских комитетах либо соответствующими съездами этих комитетов (ст. 4). Остальная часть воинских должностей и чинов штабов назначалась на коллегиальной основе (ст. 7 и 8).

Посредством прямых выборов избираются на должности также члены волостных земкомов, местные судьи, члены следственных комиссий, судьи и заседатели фронтовых полковых (отрядных) местных судов, а также члены ротных товарищеских судов, командиры судов флота и их помощники и др.¹⁷ Однако прямые выборы не являются достаточно распространенным организационно-правовым способом замещения должностей службы в советских учреждениях. Поэтому одними из успешно действующих в механизме “демократического” комплектования государственной службы считались выборы на коллегиальной основе, когда избрание или делегирование на должность производилось коллегиальным (представительным или служебно-представительным) органом. В порядке коллегиального избрания замещались должности, в частности, членов ВЦИК, председателя Совнаркома и самих наркомов, членов исполкомов советов и съездов советов, членов революционных трибуналов, заведующих морскими конторами, членов учетно-ссудных комитетов подразделений Госбанка, председателя месткома по портовым делам и его заместителя, старших специалистов и командного состава дивизионов и дивизий флота, управляющего Центрстатуправления и инспекторов труда¹⁸.

На основе сочетания выборности и коллегиальности советская власть последовательно использовала множество испытанных и достаточно популярных на практике методов комплектования служебных должностей. Так, немалая часть госаппарата формировалась путем делегирования, особенно это практиковалось в тех случаях, когда вставала необходимость обеспечить служебное представительство на межведомственной

основе¹⁹. Посредством этого способа замещались должности, как правило, в коллегиальных советских органах и, за редким исключением, – отдельные должности²⁰. На началах представительства образовывались коллегии высших и местных органов управления народным образованием, главный и местные (кроме волостного) земкомы, Центральный учетно-ссудный комитет при Госбанке и др.²¹

В связи с делегированием использовался и такой схожий с ним способ, как служебное вхождение в состав коллегии по должности, которое между тем не предполагало последующего подтверждения (утверждения) мандата делегата, но и не оплачивалось. В таком порядке вхождение в состав различных коллегий нормативно определялось, например, для наркомов и отдельно – председателя ВСНХ, заведующих губернскими и городскими статбюро, заведующего главбюро учета и распределения техсил, заведующего губземотделом и председателя Реввоентрибунала Республики²². Но само должностное представительство, когда определялась именно индивидуальная должность, занимая которую лицо автоматически входило в состав того или иного органа, не было столь частым установлением по сравнению с “индивидуально неопределенным” должностным (организационным) представительством, когда законодательно оговаривались лишь квота представительства и орган или коллектив, самостоятельно избиравший либо назначавший из своего числа конкретного делегата. Наглядным в данном случае представляется аппа-

¹⁷ См.: ст. 5 инструкции Наркомата земледелия “Положение о земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений” от 4 декабря 1917 г. // СУ. 1917. № 7. Ст. 105; ст. 2 Декрета СНК “О суде” от 24 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 4. Ст. 50; п. 33 Декрета Наркома по морским делам “О демократизации флота” // СУ. 1918. № 15. Ст. 217.

¹⁸ См.: Декрет II Всероссийского Съезда Советов “Об учреждении Совета народных комиссаров” от 26 октября 1917 г. // СУ. 1917. № 1. Ст. 1; Постановление VII Всероссийского съезда советов “О Советском строительстве” от 9 декабря 1919 г. // СУ. 1919. № 64. Ст. 578; ст. 5 Декрета ВЦИК “О революционных трибуналах (Положение)” от 12 апреля 1919 г. // СУ. 1919. № 13. Ст. 132; ст. 3 Декрета СНК “Об Инспекции труда” // СУ. 1918. № 36. Ст. 474.

¹⁹ См.: декреты СНК “Об учреждении Всероссийской междоудомственной чрезвычайной комиссии по охране дорог” от 15 февраля 1918 г. // СУ. 1918. № 24. Ст. 330, “Об учреждении Междоудомственной Комиссии по смешанным железнодорожно-водным перевозкам” от 15 февраля 1918 г. // СУ. 1918. № 34. Ст. 452 и “О премировании труда” от 8 июня 1920 г. // СУ. 1920. № 55. Ст. 239.

²⁰ Например, заведующие консультационными подотделами юстиции любых центральных учреждений делегировались на должность Наркоматом юстиции из числа консультантов его общеконсультативного отдела (см., в частности: ст. 4 Постановления НКЮ “О консультационных подотделах юстиции в народных комиссариатах и во всех центральных учреждениях Р.С.Ф.С.Р. (Положение)” от 18 мая 1920 г. // СУ. 1920. № 51. Ст. 221.

²¹ См.: п. 1 ст. 3 Декрета ВЦИК и СНК “Об учреждении Государственной комиссии по просвещению” от 9 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 3. Ст. 32; ст. 1 Декрета СНК “Об учреждении Центрального учетно-ссудного комитета” // СУ. 1918. № 24. Ст. 332.

²² См.: постановление ВЦИК и СНК “Об образовании Совета рабочих и крестьянской обороны” от 30 ноября 1918 г. // СУ. 1918. № 92. Ст. 924; § 17 Декрета СНК “О местных статистических учреждениях (Положение)” от 3 сентября 1918 г. // СУ. 1918. № 67. Ст. 729; ст. 5 Декрета СНК “О Главном Бюро Учета и Распределения технических сил (Положение)” от 19 февраля 1919 г. // СУ. 1919. № 5. Ст. 53.

рат Особкома при ВСНХ по сокращению госрасходов, состав которого формировался по следующим квотам: от ВЦИК – 2 члена, от ВСНХ и от Наркомата по финансовым делам – по 3 человека и от Госконтроля – 1 человек²³. Судя по источникам, таким же методом комплектовались составы страховых органов труда, ВСНХ и его территориальных органов, Особого совещания по обороне, Всероссийской коллегии по формированию Красной Армии, народно-промышленных комитетов, комитетов по всеобщей трудовой повинности и др.²⁴

Помимо выборов и делегирования как способов комплектования, преимущественно ответственных (руководящих) должностей советской службы в механизме формирования кадров сохраняет жизнеспособность назначение. Однако если назначение как акт оформления на основании еще действующего Устава о промышленном труде²⁵ отношений найма не изменило, то как самостоятельный способ занятия служебной должности оно подверглось соответствующей времени корреляции. В первые же послереволюционные месяцы советская власть по вопросам формирования своих кадров посредством назначения сразу же определила: упразднить всех дореволюционных служащих, занимавших свои должности по назначению,²⁶ и поставить политику назначения, особенно в отношении ответственных работников, на строго коллегиальную основу²⁷. В то же время назначение как акт единоначалия считалось допустимым в отношении технических

служащих, работа которых требует специальных знаний и не обусловлена политическим доверием, или в состав коллегий²⁸, где “пороки” единоначалия, как подразумевалось, нивелировались коллективным порядком отправления руководства.

Очевидные процедурные преимущества назначения даже в коллегиальных условиях перед выборами в конечном счете сказались на удельном “весе” в механизме комплектования кадров советской службы именно первого способа. В коллегиальном порядке назначалась большая часть служебного аппарата, и в частности главнокомандующий делами главземкома, его помощники, начальники отделов и прочие должностные лица по штату данного комитета, председатель ВСНХ, члены ЦК по делам пленных и беженцев, председатель Кассационного отдела при ВЦИК, военкомы, заведующий и другие члены ЦК инспекции ВСНХ, члены коллегий отделов юстиции губисполкомов, управляющий Высшим геодезическим управлением, должностные лица и иные члены речной милиции, председатель Особой комиссии ЦК по отсрочкам призыва в Красную Армию, технические инспекторы, члены коллегий Главрыбы, должностные лица, милиционеры и агенты милиции, а также следователи по важным делам и обвинители²⁹. Процедура назначения при этом могла предусматривать предварительное представление кандидатур³⁰, их согласование³¹,

²⁸ См., например: ст. 4 Приказа Наркомата труда “О страховом совете” от 29 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 7. Ст. 106.

²⁹ См., например: разд. I (ст. 3), II (ст. 3), III (ст. 3), IV (ст. 2) Декрета СНК “О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам” от 8 апреля 1918 г. // СУ. 1918. № 31. Ст. 413; п. 4 Постановления Наркомата юстиции “Об отделах юстиции губернских исполнительных комитетов (Положение)” // СУ. 1919. № 2. Ст. 29; п. 3 Постановления Наркомата труда и социального обеспечения “Наказ техническим инспекторам” от 6 февраля 1920 г. // СУ. 1920. № 40–41. Ст. 183; § 14, 25–27, 34, 42–46, 51 и 58–61 Декрета ВЦИК и СНК “О рабоче-крестьянской милиции (Положение)” от 10 июня 1920 г. // СУ. 1920. № 79. Ст. 371; ст. 30 и 40 Декрета ВЦИК “Положение о Народном суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики” от 21 октября 1920 г. // СУ. 1920. № 83. Ст. 407.

³⁰ См.: Постановление ВСНХ “Об инспекции Высшего совета народного хозяйства” от 2 января 1919 г. // СУ. 1919. № 1. Ст. 1.

³¹ См., например: п. 3 постановления ВЦИК “Об особых отделах при Всероссийской чрезвычайной комиссии (Положение)” от 6 февраля 1919 г. // СУ. 1919. № 6. Ст. 58; § 6 Постановления Совета РКО “Об объединении всех ныне действующих на железных дорогах организаций по охране и обороне сооружений, по охране порядка и имущества” от 23 января 1920 г. // СУ. 1920. № 11. Ст. 70; см. также: СУ. 1920. № 12. Ст. 78.

²³ См.: ст. 5 Декрета СНК “Об учреждении особого комитета по сокращению государственных расходов” от 16 февраля 1918 г. // СУ. 1918. № 27. Ст. 349.

²⁴ См.: п. 2 Положения о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства, принятого 23 декабря 1917 г. // СУ. 1918. № 13. Ст. 196; п. 8 Постановления ВСНХ “О народно-промышленных комитетах” // СУ. 1918. № 31. Ст. 414; § 2 и 3 Декрета СНК “О Комитетах по всеобщей трудовой повинности (Положение)” от 29 января 1920 г. // СУ. 1920. № 8. Ст. 50.

²⁵ См.: Устав о промышленном труде // Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2. СПб., 1913. С. 23.

²⁶ См.: Приказ Наркомата по государственному призрению “Об упразднении благотворительных учреждений и обществ помощи инвалидам и о передаче их дел и денежных сумм исполнительному комитету увечных воинов” от 19 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 4. Ст. 61.

²⁷ Показательным в этом плане является Приказ Наркомата по торговле и промышленности “О порядке увольнения и назначения на должности по Отделу торгового мореплавания и торговых портов” от 25 ноября 1917 г. (см.: СУ. 1917. № 5. Ст. 77), которым решение всех кадровых вопросов было предоставлено коллегии и который, несмотря даже на свой внутриорганизационный характер, был опубликован в качестве именно образцового.

представление назначенного на утверждение³² либо его отвод³³.

В целом коллегиальность советской властью пропагандировалась как идея, организационно-правовое воплощение которой в механизм формирования служебного аппарата исключала бы возможность узурпации государственного управления на любом его уровне (территориальном, отраслевом, производственном, функциональном и т.д.) в руках одного лица. Отсюда, управленческими полномочиями и ресурсами обладали коллегии, когда подбор и расстановка служебных кадров, а также принятие юридически значимых решений осуществлялись в коллегиальном порядке. Советский служащий в отдельности исполнял лишь функции внутриорганизационного либо во-все технического характера.

В то же время, казалось бы, большевики создали реальную возможность участия каждого в управлении делами государства³⁴, хотя было бы опрометчивым признавать, что в царской России не было места коллегиальности. Тогда также существовало, особенно на местах, множество местных коллегий (комитетов), занимавшихся решением, например, земельных и иных вопросов. Но демократизм советской службы, по разумению большевиков, отличался от буржуазной келейности ярко выраженным общеклассовым содержанием³⁵. И именно этот политический по своему происхождению принцип составил одну из основ построения государственной службы советского образца.

Принцип *классовости* содержал ряд общих (для всего советского устройства) и частных (для службы в советском аппарате) лозунгов “момент”, которые сказались на характере всего последующего государственно-аппаратного строительства. В качестве таких лозунгов, характеризующих как раз стихийностью и актуальностью для революционного “момента”, являлись, во-первых,

уничтожение всяких буржуазных элементов и запрет эксплуататорам состоять в органах власти и управления, во-вторых, всеобщий доступ к службе граждан исключительно из числа трудящихся и беднейшего крестьянства и, в-третьих, установление системы всеобщего контроля и учета.

Несмотря на то что наиболее четкую констатацию в праве первый лозунг получил лишь в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, идея о том, что “эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти”, начала проводиться в жизнь сразу же после Октябрьской революции, поскольку провозглашение перехода власти в центре и на местах к советам не могло трактоваться иначе. Если упразднение дореволюционных служебных органов и служащих на местах проходило стихийно и носило зачастую вооруженный характер, то центральных служб такой процесс коснулся в чуть более организованных формах. Таким образом были упразднены, в частности, Адмиралтейский совет, канцелярии Императорского двора и Временного правительства, различные ведомственные подразделения царской России. Служащие же упраздняемых структур из числа высших увольнялись, а из числа низших оставались за штатом соответствующих советских ведомств, как правило, до особого распоряжения, но саботирующих из них привлекали к ответственности по революционным законам.

Доступ в госаппарат исключительно трудящихся определялся множеством актов советской власти³⁶. Правда, идейно-политическое значение первых шагов советского руководства, тогда еще не имевшего в своем распоряжении дееспособной армии (вооруженной силы), по обеспечению притока в аппарат рабоче-крестьянских классов выражалось необходимостью объединения и использования их в качестве “грубой” силы для скорейшего устранения “эксплуататоров” и подавления их остатков на местах³⁷. Практическое же закрепление в праве запрета эксплуататорам состоять на советской службе и, наоборот, обеспечение доступа к ней трудящихся нашли отражение в положениях, к примеру, о комплектовании Красной Армии гражданами из числа наиболее сознательных и организованных элементов трудящихся клас-

³² См.: Декрет ВЦИК и СНК “Об учреждении Кассационного Отдела при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете Советов и порядке кассации приговоров Революционных Трибуналов” от 11 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 45. Ст. 545.

³³ См.: § 3 Положения о врачебно-санитарной части в местах лишения свободы, прилагаемого к Постановлению Наркомата юстиции от 15 ноября 1920 г. // СУ. 1921. № 23–24. Ст. 141.

³⁴ Нельзя забывать и об идеологическом отношении большевиков к государству, которое в силу органического антагонизма обществу рассматривалось как переходное явление (см. подробно: Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33. С. 56. 86–87, 102). А потому и само участие каждого в государственном управлении было призвано стереть грань между государством и обществом в пользу последнего как оплота коммунизма.

³⁵ См. об этом: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 203.

³⁶ Поначалу это были даже акты, призывающие рабочих и крестьян брать всю власть на местах в свои руки и убеждающие в том, что именно их советы и есть государственная власть (см., например: Обращение Председателя Совнаркома к населению от 5 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 2. Ст. 22).

³⁷ Примечательно, что В.И. Ленин хотя и витиевато, но открыто признавался в том, что после октября 1917 г. общественные “низы” получили всю свободу свергать эксплуататоров и именно такие “низы” обеспечили так называемый второй этап “великой” революции (см.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 202–203; см. также: Бухарин Н.И. Избр. произведения. М., 1988. С. 11).

сов³⁸, об исключении из состава ВЦИК и советов работников, являющихся членами контрреволюционных партий и РСДРП(м)³⁹, о лишении отдельных лиц и групп прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции,⁴⁰ и о советской милиции как страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства⁴¹.

Наполнение кадрами высших и “подлежащих” органов советского управления осуществлялось с учетом партийной принадлежности кандидатов, установление которой являлось важным показателем не только регистрации и учета “технических” сил, но и при замещении ответственных должностей в советских учреждениях, несмотря на то что само партийное представительство в качестве одной из основ делегирования закладывалось отдельно декретами о коллегиальности. Таким образом, не только в чисто политической⁴², но и в служебной деятельности государства намечается усиление партийной доминанты. Хотя партийность как принцип служебного комплектования еще только начинает пробиваться “в свет”, в кадровой (учетно-регистрационной) работе по приему на советскую (особенно военную) службу уже котируется ценз партийной принадлежности и условие рекомендации со стороны организаций, “стоящих на платформе советской власти”, либо метод круговой поруки.

Безусловно, работа по партийной стратификации советской службы наращивалась в чуждых праву, по существу скрытых от него формах и составляла тематику партийных программ и решений. Вместе с тем большинство современных исследователей подчеркивают изначально идейно-дискуссионный характер партийного участия в администрировании, когда последовательно и решительно проводились аппаратные передвижки — от диктатуры пролетариата к диктатуре пар-

тии⁴³. В конечном счете, признавая большую мобильность (а скорее и заинтересованность) большевистской партии в отправлении власти⁴⁴, стала вполне открыто подчеркиваться руководящая роль партии в деятельности советов⁴⁵, якобы не заменяющая их⁴⁶.

Численность членов большевистской партии и комсомольцев в составе не только советов, но и исполнительных органов советской власти достигала 60% от их общего состава, а то и более⁴⁷. В организационной структуре большевистской партии для этой работы создавались учетно-распределительные подразделения, которые, подменяя собой биржи труда, вели специальный учет и распределяли своих членов в советский госаппарат. Происходило постепенное вытеснение чисто классовых начал в комплектовании советской службы. Партийным, основным ее источником становился сам партийный аппарат, хотя такая кадровая монополия официально еще не декретировалась.

Подлинно классовой оставалась пока система так называемых органов рабоче-крестьянского контроля, представляющих собой самостоятельный контрольно-надзорный механизм советской власти на местах (с делегационными учреждениями, съездом и советами рабочего контроля в центре), учрежденный в “интересах планомерного регулирования народного хозяйства”⁴⁸. Подобная соорганизация наемных работников рассматривалась в качестве перспективной формы не только и не столько их силового противостояния предпринимателям и администрации хозяйствующих субъектов, поскольку надобность в таковом отпала бы по мере перехода советского общества от буржуазно-демократического к социалистическому строю, сколько в качестве классовой основы и формы организованной диктатуры пролетариата на локально-производственном уровне. По большому счету ставилась задача осуществлять государственный учет и контроль за производством и распределением продуктов, проводить

³⁸ См.: ст. 1 разд. I Декрета СНК “О рабоче-крестьянской Красной Армии” от 15 января 1918 г. // СУ. 1918. № 17. Ст. 245.

³⁹ См.: постановление ВЦИК “Об исключении из состава ВЦИК и местных Советов представителей контрреволюционной партии — социал-революционеров (правых и центра) и Российской социал-демократической партии (меньшевиков)” от 14 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 44. Ст. 536.

⁴⁰ См.: ст. 65 Конституции (Основного Закона) РСФСР.

⁴¹ См.: Инструкция Наркомата по внутренним делам и Наркомата юстиции “Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции” от 12 октября 1918 г. // СУ. 1918. № 75. Ст. 813.

⁴² С формальной точки зрения, кстати, отличителен первый Декрет о суде, в примечании к ст. 5 которого говорилось о признании отмененными любых законов, противоречащих также и программам партий (см.: СУ. 1917. № 4. Ст. 50). Тем самым в политико-правовую основу отправления советской власти закладывались и партийные начала.

⁴³ См., в частности: *Воротников А.А.* Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект. Саратов, 2004. С. 205–216; *Его же.* Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. М., 2006. С. 621–638.

⁴⁴ Цит. по: *Павлов Б.В.* Коммунистическая партия в советской политической системе 1917–1925 гг. В 2-х ч. Ч. I. СПб., 2003. С. 51.

⁴⁵ См.: Восьмой съезд РКП(б). Стенографический отчет. М.-Пг., 1919. С. 429.

⁴⁶ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 40. С. 140.

⁴⁷ См. подробно: *Итоги десятилетия Советской власти в цифрах: 1917–1927.* М., 1927. С. 6; *Гимпельсон Е.Г.* Советские в годы иностранной интервенции и гражданской войны. М., 1968. С. 37–38, 76–77, 199–200, 206–207.

⁴⁸ См.: Декрет ВЦИК и СНК “О рабочем контроле (Положение)” от 14 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 3. Ст. 35.

борьбу с буржуазно-анархическими элементами и стремлениями частного хозяйствования, повсеместно обеспечивать тем самым административно-хозяйственный стиль экспансии советской власти на частную собственность. Но на фоне постепенного вытеснения трудящихся масс с политической арены как еще не обученных азам государственного управления за ними еще сохраняется сколько-нибудь заметное влияние на экономическую сторону советского строительства.

В связи с разрастанием госаппарата, повсеместной канцелярской волокитой, казнокрадством и чиновничьей распушенностью в советских учреждениях, списываемых на счет буржуазных специалистов, нужда в которых заставила советскую власть пойти на ряд материальных уступок, задачи рабочего контроля расширяются и их деятельность распространяется на указанные учреждения, в том числе на все наркоматы, их местные отделы и на иные советские органы. Рабочий контроль реформируется в государственный с привлечением в его органы широких трудящихся масс и с возложением на них, в частности, обязанности представлять на рассмотрение центральной власти предложения “об упрощении аппаратов советской власти, упразднении параллелизма в работе, бесхозяйственности и канцелярской волокиты, а также о преобразовании самой системы управления в тех или иных областях государственной жизни” (ст. 4)⁴⁹. С марта 1920 г. органы государственного контроля реорганизуются в Рабоче-крестьянскую инспекцию с предоставлением ей также функций школы “подготовки и приучения” трудящихся масс к управлению госаппаратом и статуса наркомата⁵⁰ со строго вертикальным подчинением и исключительной подотчетностью ему всех отраслевых и местных органов рабкрина⁵¹.

Таким образом, на фоне стремительно изменяющейся внешней и внутренней общественно-политической ситуации органы рабоче-крестьянского контроля сохранили за собой, несмотря на некоторые текущие реорганизации, титул классово-демократических учреждений с предусмотренной в них советской службой на постоянной, ротационной или делегационной основе. В свете же приписания рабоче-крестьянскому контролю был, как представляется, лишь своеобразным

партийно-политическим фасадом. В действительности же состав некоторых госструктур представлял собой конгломерат ответственных работников разных социальных групп: старых чиновников, новых управленцев и революционеров-подпольщиков⁵².

Дальнейшее “наступление” на классово-демократические способы комплектации советской службы было декретировано под “знаменем” так называемой *революционной целесообразности*, ассоциируемой главным образом с произволом. Необходимость повышения экономического и военно-политического потенциала и скорейшей социализации страны на фоне нехватки специалистов-управленцев поставили советское руководство перед задачей корректировки своего отношения к буржуазным специалистам, не считая тех, которые уже пошли на сотрудничество с новой властью⁵³. Минуло чуть больше трех месяцев политики изгнания “экспроприаторов” из госаппарата, а уже в начале 1918 г. отдельным наркоматам было разрешено принимать на работу бывших чиновников царского аппарата⁵⁴. Сугубо классовые цензы поступления на службу были смягчены условиями приема буржуазных специалистов на работу в советские учреждения, как-то: их подчинение и поддержка советской власти либо лояльность к ней. Это позволило существенно пополнить кадры госаппарата, повысить его профессионализм и действенность, а также замедлить упадок народного хозяйства. Отсюда не случайна мотивация В.И. Лениным привлечения “эксплуататоров” в советский аппарат в качестве вынужденной уступки во имя будущего, в том числе и с “призрачной” гарантией их использования “для такого перепахивания почвы, чтобы на ней вовсе не могла расти никакая буржуазия”⁵⁵. В отношении дореволюционных специалистов распространенной была также практика их приглашения на общественных и совещательных началах на заседания заинтересованных коллегий. Рабочий пролетариат тем временем, вытесняемый из госаппарата, призывался лишь к организованному, бдительному осуществлению учета и контроля за названными специалистами.⁵⁶

⁴⁹ См.: Декрет ВЦИК и СНК “О государственном контроле” от 9 апреля 1919 г. // СУ. 1919. № 12. Ст. 122.

⁵⁰ См.: Декрет ВЦИК “О Рабоче-крестьянской инспекции (Положение)” от 7 февраля 1920 г. // СУ. 1920. № 16. Ст. 94.

⁵¹ См., в частности: Декрет ВЦИК “О неподчинении местных органов отделов средств сообщения и связи и Военно-морского народного комиссариата Рабоче-крестьянской инспекции местным Исполнительным комитетам” от 19 мая 1920 г. // СУ. 1920. № 48. Ст. 212.

⁵² См.: Чистиков А.Н. Партийно-государственная бюрократия северо-запада Советской России 1920-х годов. СПб., 2007. С. 275.

⁵³ См.: Обращение наркома по Министерству почт и телеграфов “О борьбе с саботажем высших почтово-телеграфных чиновников” от 9 ноября 1917 г. // СУ. 1917. № 3. Ст. 30.

⁵⁴ См.: постановление СНК “О саботажниках” от 31 января 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. I: 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М., 1957. С. 458–459.

⁵⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 178.

⁵⁶ См.: там же. С. 184–187.

В условиях надвигающейся гражданской войны и военной интервенции политика советского стимулирования буржуазных специалистов вскоре свертывается и заменяется повинностью. Но сам институт *служебной повинности* коснулся и других сторон государственной службы, как и иных социальных групп, и провозглашался в качестве одной из ее основ.

Декретация всеобщего вооружения пролетариата и беднейшего крестьянства, конечно, не предполагала наличия в государстве-коммуне профессиональной действующей армии. Отсюда идея именно *всеобщей воинской повинности* ничего общего с планами советского строительства не имела и рассматривалась в качестве исключительной; формирование армии и флота ставилось на добровольные начала⁵⁷, вступление (прием) в их ряды осуществлялось на условиях вольного найма⁵⁸, а государственная политика была направлена на последовательное сокращение и демобилизацию военнослужащих⁵⁹. Но такие мероприятия проводилась недолго – уже в мае 1918 г. ВЦИК, вторя логике февральских призывов Совнаркома⁶⁰, принимает решение о переходе Красной Армии на принудительные начала кадровой комплектации⁶¹. Прием и поступление в ряды действующей армии производились теперь в порядке мобилизации на основе всеобщей воинской повинности, которая возлагалась на всех годных к военной службе граждан в возрасте от 18 до 40 лет⁶². Чуть позже всеобщая воинская повинность вводится и на флоте⁶³.

Общая военная мобилизация объявлялась в отношении рабочих и крестьян, проводилась поэтапными призывами (приемами) и экстерриториально по мере приближения угрозы. Так, например, первыми были призваны на действительную военную службу рабочие и крестьяне,

родившиеся в 1893–1897 гг. и проживавших в Оренбургской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Тобольской, Томской и Уфимской губерниях, Алтайском и Екатеринбургском округах, Акмолинской, Семипалатинской и Тургайской областях⁶⁴. В последующем указанная мобилизация проводилась в отношении граждан других возрастов и (или) территорий проживания вплоть до 1920 г.⁶⁵, а сам классовый ценз постепенно начинает стираться.

Специальная военная мобилизация объявлялась в отношении военных и гражданских специалистов (как из числа дореволюционных, так и действующих), служащих советских учреждений и иных лиц, в которых вооруженные силы Республики испытывали особую нужду⁶⁶. Такая мобилизация могла проводиться поэтапно, по возрастам и (или) месту гражданской службы и посредством призыва, приема на действительную военную службу или откомандирования. Но, поскольку использование этой категории военнообязанных представлялось необходимым и для гражданских нужд, впоследствии именно к ним применяется такой способ специальной военной мобилизации, как милитаризация (зачисление на военную службу с оставлением на местах прежней работы либо введение по месту гражданской службы военного положения)⁶⁷.

Особой военной мобилизацией можно считать призыв граждан, не подлежащих службе в Красной Армии, в тыловое ополчение. Служба в ополчении составляла один год, призыв на нее производился одновременно с призывом в Красную Армию “по одним и тем же территориальным районам и возрастным категориям”, и была она связана в основном с выполнением организацион-

⁵⁷ См.: Обращение Верховного главнокомандующего “О создании революционной народно-социалистической армии” // СУ. 1918. № 13. Ст. 189; № 23. Ст. 325.

⁵⁸ См.: ст. 2 разд. I // СУ. 1918. № 17. Ст. 245; ст. 7 Декрета СНК “Об учреждении Пограничной Охраны” от 28 мая 1918 г. // СУ. 1918. № 44. Ст. 539.

⁵⁹ См.: Декрет СНК “О сокращении численности армии” от 10 ноября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I: 25 октября 1917 г.–16 марта 1918 г. С. 66.

⁶⁰ Декрет СНК “Социалистическое отечество в опасности!” от 21 февраля 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. I: 25 октября 1917 г.–16 марта 1918 г. С. 490–491.

⁶¹ Декрет ВЦИК “О принудительном наборе в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию” от 29 мая 1918 г. // СУ. 1918. № 41. Ст. 518.

⁶² См.: Декрет СНК “О принятии на учет годных к военной службе граждан в возрасте от 18–40 лет” от 29 июля 1918 г. // СУ. 1918. № 56. Ст. 621.

⁶³ См.: Декрет СНК “О призыве на военную службу по всей Республике рабочих и крестьян, родившихся в 1893–1897 годах и служивших во флоте” от 27 августа 1918 г. // СУ. 1918. № 63. Ст. 688.

⁶⁴ См.: Декрет СНК “О призыве и приеме на военную службу в некоторых уездах Приволжского, Уральского и Западно-Сибирского военных округов рабочих и крестьян, родившихся в 1893–1897 гг.” от 12 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 43. Ст. 528.

⁶⁵ См.: Декрет СНК “О призыве на военную службу по Орловскому военному округу рабочих и крестьян, родившихся в 1899 и 1900 годах” от 21 августа 1918 г. // СУ. 1918. № 61. Ст. 670; Приказ Реввоенсовета “О призыве на военную службу граждан, родившихся в 1901 г.” от 6 августа 1919 г. // СУ. 1919. № 41. Ст. 388; Декрет СНК “О призыве граждан, родившихся в 1886, 1887 и 1888 годах” от 13 сентября 1920 г. // СУ. 1920. № 79. Ст. 372.

⁶⁶ См.: декреты СНК “О порядке призыва на военную службу служащих правительственных учреждений и рабочих промышленных предприятий” от 29 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 48. Ст. 564 и “О призыве и приеме на военную службу бывших офицеров, врачей, фельдшеров, лекарских помощников и военных чиновников” от 29 июля 1918 г. // СУ. 1918. № 56. Ст. 622.

⁶⁷ См.: постановление Совета РКО “Об объявлении служащих почтово-телеграфного ведомства состоящими на военной службе” от 5 мая 1919 г. // СУ. 1919. № 19. Ст. 227; Постановление СТО “О введении военного положения на водных путях Советской Республики” от 12 мая 1920 г. // СУ. 1920. № 44. Ст. 198.

но-обеспечительных работ, вызываемых общегосударственными и местными потребностями военного характера⁶⁸. Мобилизация в тыловое ополчение осуществлялась поэтапно и посредством призыва, приема либо перевода в него.

В качестве отдельного способа формирования кадров военной службы советская власть использовала также зачисление (призыв) в запас (резерв) военизированных формирований Красной Армии и Флота. На фоне вышерассмотренных данный способ воинской комплектации можно считать в качестве исключительной кадровой меры, применяемой зачастую в отношении лиц неспособных⁶⁹ или же подготовленных к военному делу, но не имеющих либо утративших политическое доверие⁷⁰ и нуждающихся в испытании. В то же время этот кадровый метод еще не получил общего распространения и применялся по мере особой необходимости и поместно.

В итоге продиктованные военным временем условия заложили главным образом повинностную (принудительную) основу комплектования военной службы. Не только извне, но и внутренние военно-кадровые перемещения производились в порядке односторонне-властных предписаний центральной власти либо под ее контролем (с предварительной или последующей санкцией). Именно это время дало стране военно-подготовительную и учетную политику советского типа и были заложены ее организационно-правовые основы⁷¹.

По “рельсам” той же революционной целесообразности, но подкрепленной уже идеей классово-солидарности (“в целях уничтожения паразитических слоев общества и организации хозяйства”), с января 1918 г. в числе основ формирования штатов гражданских госучреждений провозглашается принцип *всеобщей трудовой повинности*. Хотя сама идея трудовой повинности воплощалась в жизнь местами и ранее⁷² и известно, что В.И. Ленин сокрушался по поводу

того, что ее необходимо было ввести повсеместно немедленно с первых же дней советской власти, всеобщую легализацию она получила только посредством конституционного закрепления (п. “е” ст. 3 Конституции РСФСР). Помимо чисто классовых в рамках реализации идеи всеобщей трудовой повинности выдвигаются и более рациональные задачи, к примеру достижение повседневной трудовой дисциплины.

С позиций комплектования кадров советской службы трудовая повинность рассматривалась, в частности Л.Д. Троцким, как правовая основа проведения учетно-распределительной работы в отношении служащих, привлечения (мобилизации) к службе специальных сил, в том числе из числа буржуазных специалистов, и подготовки нового (партийно-пролетарского) поколения служащих-специалистов⁷³. Вместе с тем ее введение во многом сказалось и на ряде прежних подходов к формированию штатов советской службы. Трудовая повинность по службе как государственная повинность требовала повышения государственной-служебной дисциплины в гражданских учреждениях, и здесь советская власть предприняла ряд кардинальных мер. Политическому руководству виделось возможным добиться этого в первую очередь посредством ограничения коллегальности и введением беспрекословного повиновения воле одного лица – советского руководителя. И для обеспечения такого “наступления” на изначально провозглашенные демократические устои была проведена мощная идеологическая работа, развернувшаяся главным образом в партийных, профсоюзных и иных узкопрофессиональных кругах⁷⁴. Но, абстрагируясь от столь “гибкой” и уже не в первый раз проявленной “пластики” партийно-идеологического отрицания ранее провозглашенного, следует все же признать справедливыми упреки в сторону советской коллегальности как основного источника малоэффективной работы управленческого аппарата, его громоздкости, недостаточной оперативности решения текущих вопросов и в конечном счете безответственного отправления государственной власти.

⁶⁸ См.: Декрет СНК “О тыловом ополчении” от 20 июля 1918 г. // СУ. 1918. № 54. Ст. 604.

⁶⁹ Например, середняки и бедняки (см.: Декрет ВЦИК, СНК и Совета РКО “О призыве среднего и беднейшего крестьянства к борьбе с контрреволюцией” от 25 апреля 1919 г. // СУ. 1919. № 14. Ст. 137).

⁷⁰ Например: бывшие офицеры и солдаты, возвратившиеся из плена (см., в частности: постановления Совета РКО “О призыве бывших офицеров, возвратившихся и возвращающихся из плена” от 29 апреля 1919 г. // СУ. 1919. № 19. Ст. 217 и “О призыве на военную службу солдат расформированной старой армии, возвратившихся или возвращающихся из плена” от 12 мая 1919 г. // СУ. 1919. № 19. Ст. 229).

⁷¹ См.: Декрет СНК “О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам” от 8 апреля 1918 г. // СУ. 1918. № 31. Ст. 413; Декрет ВЦИК “Об обязательном обучении военному искусству” от 22 апреля 1918 г. // СУ. 1918. № 33. Ст. 443.

⁷² Так, уже в октябре 1917 г. декретировалось право городов устанавливать трудовую повинность в продовольственном деле для учащихся вузов и старшего класса сузов (см.: ст. 6 Декрета СНК “О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле” от 27 октября 1917 г. // СУ. 1917. № 1. Ст. 9).

⁷³ См.: Троцкий Л.Д. Переход к всеобщей трудовой повинности в связи с милиционной системой (Тезисы) // Правда. 1919. 17 дек.

⁷⁴ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 40. С. 272; Его же. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 24, 102–103; Восьмой съезд РКП(б). Стенографический отчет. С. 161–175, 262–265; Девятый съезд РКП(б). Стенографический отчет. М., 1920. С. 22, 101–122, 155–169.

Итак, происходит постепенный поворот в сторону единоначалия, которое сначала используется как дополнение к принципу коллегиальности и проявляется не только в формировании, но и в осуществлении служебных полномочий. В политическом плане такой поворот должен был исправить также наименее привлекательные стороны “безбрежной” коллегиальности и исключить любое инородное идеологическое влияние в структуру госаппарата⁷⁵. Идея так называемой ограниченной коллегиальности получила свою реализацию уже с того момента, как советское руководство наделило главу Наркомпрода чрезвычайными организационно-контрольными и кадровыми полномочиями, реализация которых рассматривалась коллегией Наркомата лишь в совещательном порядке и могла ею обжаловаться в Совнарком без приостановления⁷⁶. Ну а после ее конституционализации (ст. 45 Конституции РСФСР) процесс ограничения коллегиальности получил новое “дыхание”.

Ограничение коллегиальности закреплялось различными способами ее сочетания с единоначалием при комплектовании кадров советской службы. В одних случаях, например в отношении главного начальника снабжения Красной Армии и Флота продовольствием⁷⁷ и при формировании руководящего состава служащих местных учреждений таможенного и пограничного ведомств⁷⁸, проводилось назначение в единоличном порядке с предварительной (разрешение) либо последующей (утверждение) коллегиальной санкции. В других же случаях, к примеру в отношении начальников районных управлений железнодорожной и водной милиции все происходило наоборот, — коллегиальное назначение с последующей санкцией (утверждением) в единоличном порядке.

Однако наибольшее распространение получил способ коллегиального назначения по представлению в единоличном порядке. Он применялся к порядку занятия должностей, например заведующих губернских отделов и начальников уездных отделов речной милиции, юрисконсультов подотделов юстиции, а также председателя, его заме-

стителей и других членов Главполитпросвета⁷⁹. В отношении, в частности, председателя и других членов Главода⁸⁰ показательным было применение и обратного способа — назначения в единоличном порядке на основе коллегиального представления.

В то же время советская власть допускает замещение должностей посредством назначения исключительно в единоличном порядке, преимущественно в системе органов путей сообщения и, к примеру, начальников и некоторых служащих главных управлений Наркомата торговли и промышленности, начальников управлений и отделов управлений Главснабпродарма⁸¹. В правилах и ставках по оплате труда служащих и рабочих советских учреждений декретируется сама возможность ответственных политических руководителей в обход бирж труда самостоятельно приглашать лиц на ответственные должности, требующие политического доверия, т.е. осуществлять вольный наем служащих в единоличном порядке⁸². Хотя при назначении на ответственные должности принцип единоначалия в чистом виде был еще не столь распространен, перспектива его дальнейшего применения стала очевидна.

Вместе с тем отход от чисто коллегиальных способов формирования штатов советской службы сделал этот механизм более подвижным, мобильным и адаптивным к решению текущих задач советского строительства. Нельзя, однако, не заметить и усиления в политико-партийном смысле централистских тенденций, перехода от внутриведомственного к централизованному регулированию вопросов комплектования госаппарата, а значит, и влияния на механизмы функционирования государства в целом.

Введение всеобщей трудовой повинности в аспекте вопросов советской службы привело главным образом к созданию единого организационного механизма учета и распределения служащих⁸³. Это стало особенно актуально в условиях

⁷⁵ См.: Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 2003. С. 143.

⁷⁶ См.: Декрет ВЦИК и СНК “О предоставлении народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими” от 13 мая 1918 г. // СУ. 1918. № 35. Ст. 468.

⁷⁷ См.: п. 2 постановления Наркомата Продовольствия “О Главном Управлении по снабжению Красной Армии и Флота продовольствием и предметами первой необходимости” от 30 октября 1919 г. // СУ. 1919. № 55. Ст. 533.

⁷⁸ См.: ст. 4 Декрета СНК “О переходе департамента неокладных сборов, Главного управления пограничной охраны и кормчей стражи в ведение Народного комиссариата торговли и промышленности” от 29 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 48. Ст. 569.

⁷⁹ См.: ст. 8 Декрета СНК “О Главном политико-просветительском комитете Республики (Главполитпросвет)” от 12 ноября 1920 г. // СУ. 1920. № 91. Ст. 475.

⁸⁰ См.: § 8 Декрета СНК “Об управлении водным транспортом (Положение)” от 10 января 1920 г. // СУ. 1920. № 3. Ст. 13.

⁸¹ Например, в отношении комиссаров, в том числе политических, заведующих (управляющих) управлениями (отделами) и прочих служащих округов путей сообщения (см., в частности: ст. 4 и 12 Декрета ВЦИК “Об управлении железнодорожными путями сообщения (Положение)” от 11 февраля 1919 г. // СУ. 1919. № 5. Ст. 49).

⁸² См.: примечание к ст. 1 Декрета СНК “Об оплате труда служащих и рабочих советских учреждений” от 27 июня 1918 г. // СУ. 1918. № 18. Ст. 567.

⁸³ См.: Декреты СНК “Об обязательной регистрации служащих” от 17 октября 1919 г. // СУ. 1919. № 51. Ст. 501 и “О порядке всеобщей трудовой повинности” от 29 января 1920 г. // СУ. 1920. № 8. Ст. 49; постановление Совета РКО “О порядке проведения трудовых мобилизаций и повинностей” от 19 марта 1920 г. // СУ. 1920. № 19. Ст. 105.

военного и поствоенного времени, когда на смену военной мобилизации постепенно приходит трудовая. Наряду или вместо найма и громоздких процедур первичного приема на службу, тем более в условиях “некомплекта” профессиональных кадров, начинают применяться такие способы, как откомандирование, перемещение, продвижение и распределение по местам службы⁸⁴, а также специальная трудовая мобилизация с мест учебы⁸⁵. Кадры советской службы не только комплектуются за счет иных профессионально-трудовых ресурсов, но и ставятся под контроль государства еще в процессе их “взращивания” (обучения или подготовки в сузах, вузах)⁸⁶.

Таким образом, задачи и принципы советского строительства позволяли внедряться государству во многие сферы трудовой деятельности и поощряли ее администрирование, включая правовую

“делокализацию” вопросов поступления на службу. В новой социально-политической реальности почти каждому организационно-служебному нововведению сопутствовали не только внутрипартийная дискуссионность, но и объективные препятствия их реализации, не исключая последствия для многих человеческих судеб. Но, несмотря на известную партийно-политическую подоплеку и чрезвычайные условия принятия и проведения многих правительственных решений, все же нельзя считать однозначно упречной и учреждаемую советской властью технику (принцип) кадрового служебного комплектования, текущий и последующий опыт применения которой доказал ее перспективность, способность служить также организационно-правовой основой формирования новой бюрократии номенклатурного типа, которая при всех ее недостатках выступила оплотом предстоящей стабилизации социально-экономической ситуации в стране. А само это время (1917–1920 гг.), “напоенное” ожиданием войны и преисполненное просчетами и опытом ее ведения, ставило перед государством необходимость не только оперативно решать вопросы аппаратного строительства, но и саму службу сделать более подвижной. И, что немаловажно, именно в данный период были заложены основы советского типа комплектования кадров государственной службы и создана реальная политико-служебная перспектива на многие годы вперед.

⁸⁴ См.: Постановление наркома здравоохранения “О подотделах медицинской экспертизы медико-санитарных отделов Советов депутатов (Положение)” от 1 февраля 1919 г. // СУ. 1919. № 3. Ст. 34.

⁸⁵ См.: Постановление СТО “О мобилизации студентов-медиков и медичек всех курсов медицинских факультетов всех университетов и Военно-медицинской академии” от 23 июля 1920 г. // СУ. 1920. № 72. Ст. 333.

⁸⁶ Впрочем, примечателен уже сам факт того, что принятые в вузы на обучение студенты считались зачисленными на государственную службу и исполняли свои обязанности в порядке так называемой учебной повинности (см.: ст. 6 Декрета СНК “О высших технических учебных заведениях” от 4 июня 1920 г. // СУ. 1920. № 53. Ст. 234).