

Базарбай уулу Эрлан

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СССР

УДК: 242.343

На протяжении столетий сменилось множество типов и форм государств, государственного устройства общества. Но оставались неизменными во всех государствах и обществах место и роль службы как решающей силы и средства движения общества и государства по избранному пути. Вновь появившееся в историческом процессе Советское государство не было в этом отношении исключением, да и не могло быть¹.

Известно, что в мировой истории ни одно новое государство не обходилось без преемственности значительного числа организационных и правовых институтов государства, а в особенности касающихся государственной службы.

Рассмотрим становление Советской госслужбы. Необходимо вспомнить теорию Маркса о сломе старой, буржуазно-помещичьей государственной машины и замены ее новым, социалистическим государственным механизмом.

Одним из первых декретов Советского государства были приняты декреты, которые ликвидировали основной инструмент государства — государственную службу. Было до основания разрушено, то, что создавалось столетиями.

Первый декрет — Декрет ЦНК и СНК “Об уничтожении сословий и гражданских чинов” от 11 ноября 1917 г.², т.е. на четвертый день после образования органов Советского государства. Три положения Декрета заслуживают быть особо выделенными:

1. упраздняются все сословия и сословные деления граждан, их организации и учреждения, сословные привилегии и ограничения, все гражданские чины;

2. уничтожаются все звания, титулы и наименования гражданских чинов;

3. все статьи действовавших законов, т.е. все законодательство о службе, отменяются.

Декрет имеет историко-правовое значение в том смысле, что налаженная в течение столетий государственная служба одним этим декретом со свойственной революции радикальностью была развалена, разрушена. За этим, неоднозначным декретом последовал ряд декретов уже по отдельным видам службы — государственной и общественной или отдельным вопросам. Например, постановлением СНК от 1 декабря 1917 г. “О размерах вознаграждения народных комиссаров и высших служащих и чиновников”³ устанавливались предельные должностные оклады этим служащим. Настоящий декрет распространялся не только на государственных служащих, но и на служащих всех,

без исключения, учреждений и предприятий независимо от форм собственности. В том числе значительно повлиял на разрушение законодательства о службе первый “Декрет о суде” от 5 декабря 1917 г.⁴, которым были ликвидированы все существовавшие судебные учреждения — суды, судебные палаты, правительствующий сенат, коммерческие суды и даже мировые, т.е. общественные суды. Таким образом, служба в судебных органах была до основания ликвидирована.

Отличавшаяся своими высокими профессиональными, моральными и патриотическими качествами была реформирована в России и военная служба. Декрет СНК “Об уравнивании всех военнослужащих в правах” от 16 декабря 1917 г.⁵ ликвидировал все чины и звания в армии, начиная с рядового состава и кончая генеральским, вместо них ввели единое звание — солдат революционной армии. Ликвидировались все преимущества, связанные со званиями, знаки отличия и даже ордена. Конечно же, данным декретом были ликвидированы и такие фундаментальные функции службы как, централизация, подчиненность и дисциплина.

В итоге российское законодательство о службе было отвергнуто новым государством как принципиально непригодное новому обществу.

Тем не менее, вожди нового государства признавали, что важным средством управления является нормирование и регулирование. Государственная деятельность невозможна без управления, поэтому необходимо было заново ее создавать. Перед вождями нового государства встала поистине судьбоносная проблема о выборе нормативной, организационной и политической основы, на которой должна была строиться новая служба.

Какую же из названных основ избрало руководство Советского государства в самом начале для формирования государства и общественных объединений? Личный состав для службы набирался как из числа рабочих и крестьян, в том числе “кухарок”, с добавлением к ним и в подчинение к ним “старых специалистов” (спецов). А как быть с нормированием, законодательством по регулированию служебных отношений? И здесь решение было найдено. В качестве такой основы была избрана одна из худших, если не самая худшая — усмотрение, т.е. получившее в теории и практике название дискреционного управления. А ведь еще дореволюционные юристы отмечали, что самым худшим видом управления является управление по усмотрению. Вся кадровая политика, от подготовки и подбора кандидатов на должности до увольнения, и служебные отношения должны были строиться по усмотрению вышестоящего лица.

¹ Манохин С. В. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. Монография. — М.: Юристъ, 1997. — с. 93.

² Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С. 72.

³ Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С. 108. ч

⁴ Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С.124-126.

⁵ Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С.124-126.

Избранная в самом начале построения государства и службы основа всей государственной политики, а отсюда – и законодательства о службе, стала генеральной линией коммунистической партии и Советского государства на все последующие годы, вплоть до распада СССР. Основной организационной формой решения всех кадровых вопросов явилась номенклатура, т.е. перечень должностей на государственной и всех без исключения других видах службы, замещение которых, перемещение и увольнение с которых допускались только с разрешения соответствующего звена партийного аппарата, начиная от парткомов предприятий (учреждений) и кончая Политбюро ЦК КПСС. Номенклатура, даже само это слово, за 70 лет своего действия ни разу не была даже упомянута ни в одном юридическом акте.

Решения в рамках номенклатуры оформлялись затем уже и как правовые акты, но именно оформлялись, никакого отступа от номенклатурного решения не допускалось. Таким образом, решение по существу принималось в тени, теневой силой, а формальный юридический акт формировал уже конкретные служебные отношения.

Итак, политико-государственная позиция для формирования службы в обществе, и прежде всего государственной службы, была избрана. Она и определила весь дальнейший ход формирования службы, зарождения и развития советского законодательства в сфере служебных отношений.

Формирование государственного механизма любого государства должно начинаться, в нормальных условиях, с формирования государственной и общественной службы на основе тут же принятого закона. Этого, однако, не случилось. Прежнее российское законодательство было отменено, но на смену ему новое законодательство создано не было, да и намерений таких не было и быть не могло, раз было найдено иное средство решения проблемы — усмотрение в форме номенклатуры.

Единственным законодательным актом общего характера, принятым уже на шестом году Октябрьской революции, был декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. «Временные правила о службе в государственных предприятиях и учреждениях»⁶. Данный закон действовал в течение последующих 70 лет. Основным его содержанием были ограничения для служащих по признакам родства, представительства и занятия предпринимательской деятельностью.

Вследствие отсутствия на протяжении всего периода Советского государства общего закона о службе, или хотя бы о государственной службе, так и остался недостаточно определенным общий статус служащего в обществе и государственном механизме, а статус должностного лица — не в уголовно-правовой ответственности, а общегражданский статус — до сих пор в законодательстве не определен, что привело к противоречиям в законодательстве и практике.

При отсутствии же общего, направляющего законодательного акта в виде Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, нормативно-правовое регулирование и формирование службы во всех ее многочисленных видах неизбежно должно было принять раздробленный характер, избрать такой путь, при котором регулировались по отдельности частные (отраслевые, региональные и т.д.) вопросы службы. Так оно и оказалось на самом деле.

Многие вопросы службы — государственной и в организациях негосударственных — нашли закрепление в многочисленных республиканских кодексах. Так, в КЗоТ РСФСР чуть ли не в каждой статье есть формула: рабочие и служащие. КЗоТ явно претендовал на регулирование служебной деятельности как можно в большем объеме, хотя и без достаточных для этого оснований.

Немало вопросов службы регулировалось в законах и указах Президиума Верховного Совета, в правительственных актах по отдельным отраслям (сферам) государственной деятельности: о статусе судей в законах и указах о судоустройстве, в положении о прокурорском надзоре (указ), в правительственных постановлениях об организации и структуре отраслей хозяйства и социальной сферы.

Отдельными специальными нормативными актами регулировался статус служащих, названных в законодательстве «специалистами». Можно привести для примера два правительственных постановления по этому вопросу: постановление ЦК РКП (б) от 11 сентября 1925 г. «О работе специалистов»⁷ и постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 30 августа 1954 г. «Об улучшении подготовки, распределения и использования специалистов с высшим и средним специальным образованием»⁸.

Много нормативных правительственных постановлений было принято для регулирования статуса отдельных должностных лиц — министров, руководителей предприятий и учреждений, работников ревизорских и контрольно-надзорных органов, например, постановление Совета Министров СССР от 11 апреля 1953 г. «О расширении прав министров СССР»⁹, постановление Совета Министров СССР от 9 августа 1955 г. «О расширении прав директоров предприятий»¹⁰ и др. Многими правительственными постановлениями дополнялся и применялся статус руководителей государственных и даже общественных организаций.

Важно подчеркнуть, что государственных нормативных актов по регулированию службы в негосударственных организациях фактически не принималось. Из этого положения было два выхода:

⁷ Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957. Т. 1. С. 552-553.

⁸ Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957. Т. 4. С. 295.

⁹ Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957. Т. 4. С. 7.

¹⁰ Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957. Т. 4. С. 451.

⁶ СУ РСФСР 1923. №1. - С.8.

общественные организации сами воспринимали государственные акты для служащих своего аппарата, например, нормы о дисциплинарной ответственности служащих. Но в большинстве случаев служба в общественных объединениях напрямую регулировалась государственными предписаниями: КЗоТ, применение мер поощрения, статус должностных лиц и т.д. Принимались правительственные постановления и по отдельным вопросам с прямыми предписаниями не только государственным, но и негосударственным организациям, например, постановлением Совета Министров СССР от 13 августа 1946 г. «О запрещении расширения штатов административно-управленческого аппарата советских, государственных хозяйственных, кооперативных и общественных организаций»¹¹ запрещалось всем организациям производить какие-либо реорганизации своего рабочего аппарата и изменять должностные оклады служащих без разрешения существовавшего тогда специального органа — Государственной штатной комиссии при Правительстве.

Из практики правового регулирования службы в условиях СССР можно сделать некоторые выводы.

Несмотря на огромное в целом количество нормативных правовых актов о службе, в них так и не нашли отражения и закрепления основные, ключевые элементы, такие как: понятие должности, виды должностей, понятие и основы правового статуса служащего, классификация служащих, основы прохождения службы. И хотя государство было в высшей степени централизованным и казалось бы, что эти вопросы должны были бы быть решенными в первую очередь, этого не произошло. Причина — номенклатура порождала, естественно, как свое следствие, ущербность при их практическом исполнении. Собственно, проблема обеспечения законодательства о службе, как таковая, и не стояла; мы не найдем в нормативных актах о контрольных и надзорных органах — прокуратуре, министерстве государственного контроля, органах народного контроля и других — предписаний относительно контроля и надзора за соблюдением законодательства о службе.

И это было обусловлено, в первую очередь, отсутствием системного, стройного законодательства о службе, а в нем — основного закона о службе, как опоры всего законодательства.

Становление жестко централизованной системы власти происходило на базе аппарата партии большевиков. В.И. Ленин был убежден, что в России нет другой политической силы, кроме партии большевиков, способной возглавить и повести народ от раскола к единству, а затем — к социализму. Партийный аппарат стал становым хребтом системы власти, собирающей рассыпавшееся в ходе революции и гражданской войны общество. В условиях развала партия большевиков сохранила всероссийскую организацию: ячейки на фабриках, заводах, на

селе (хотя и не в таком масштабе, как в городе), в армии, в массовых организациях (профсоюзы, Советы и т. п.), работоспособные партийные структуры на всех уровнях — ЦК, областные бюро (области объединяли несколько губерний губернские, городские, районные комитеты. В силу этого она выступала готовой основой для формирования структур власти. Кадровый корпус государственных служащих формировался прежде всего из членов РКП(б). Принципы отбора кадров первоначально были простыми: личные контакты видных большевиков с будущим назначенцем по революционной деятельности; выяснение социального происхождения и степени политической преданности целям большевистской партии. В 1920 г. 53% коммунистов являлись служащими советских учреждений. Власть по форме оставалась советской, Советы продолжали функционировать, однако советские органы постепенно теряли значение. Происходит сращивание партийного (большевистского) и советского аппаратов с переходом прерогативы принятия решений к партийным органам. Утверждается принцип единоначалия вместо провозглашенного первоначально безграничного советского коллегияльного самоуправления. В.И. Ленин писал: «Советский социалистический демократизм единоличию и диктатуре нисколько не противоречит... Волю класса иногда осуществляет диктатор, который иногда один более делает и часто более необходим»¹².

Сфера управления независимо от ее уровня требует квалификации, компетентности, соответствующих навыков и качеств. Коммунистическая система власти призвала к управлению страной новую элиту, которая в большинстве не имела образования и навыков в управлении. И.В. Парамонов, работавший в 1920 г. в Донсовнархозе, вспоминал: «Мы, советские хозяйственники, в подавляющем большинстве в то время еще не доросли до теоретического понимания своих задач. Действовали больше по здравому пролетарскому смыслу»¹³. Отсутствие у большинства большевиков элементарных управленческих знаний и опыта заставило, преодолевая сопротивление и нежелание сотрудничать с новой властью, привлечь в государственный аппарат значительную часть старого чиновничества. Управленцы соглашались работать не только под давлением властей (оно было значительным), но и в силу необходимости — госслужба была для них единственным источником средств для жизни. Согласно первой переписи служащих, проведенной в Москве в августе 1918 г., удельный вес старого чиновничества среди служащих в советских государственных ведомствах составлял: в ВЧК — 16,1%, в НКВД — 22,2, во ВЦИК, Ревтрибунале при ВЦИК, Наркомнаце и Управлении делами Совнаркома — 36,5—40, в НКВД — 46,2, в ВСНХ — 48,3, Наркомюсте — 54,4, Наркомздраве — 60,9, в Наркомате по морским делам — 72,4% и т. д. Среди руководящих сотрудников центральных

¹¹ Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957. Т. 3. С. 87.

¹² Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. 40. - С. 272.

¹³ Цит. по: исторический опыт и переметровка. С. 24.

государственных органов число служащих с дореволюционным стажем колебалось от 55,2% в Наркомвоене до 87,5% в Наркомфине [14]. Старые специалисты работали под пристальным контролем представителей коммунистической партии. По поводу специалистов, работавших в Госплане В.И. Ленин в 1922 г. писал следующим образом: «...Подавляющее большинство ученых, из которых, естественно, составлялся Госплан, по неизбежности заражено буржуазными взглядами и буржуазными предрассудками. Проверка их с этой стороны должна составлять задачу нескольких лиц, которые могут образовывать президиум Госплана, которые должны состоять из коммунистов и следить изо дня в день во всем ходе работы за степенью преданности буржуазных ученых и за их отказом от буржуазных предрассудков, а также за их постепенным переходом на точку зрения социализма» [15].

Таким образом, в первые годы советской власти корпус государственных служащих состоял из двух частей: новая, советская управленческая бюрократия, которая исповедовала коммунистические принципы, и старая, которая постепенно размывалась (либо полностью принимала новые принципы, либо вытеснялась, в том числе репрессивными методами, по мере обретения квалификации и знаний управленцами советской генерации). В неработающем составе значительную часть служащих составляли рабоче-крестьянские представители или люди, не имевшие в прошлом отношения к управленческой деятельности. Развернулась подготовка квалифицированных управленческих кадров, соответствующих коммунистической системе власти, в Социалистической академии (переименованной в 1924 г. в Коммунистическую), коммунистических университетах по всей стране и других учебных заведениях. К началу 30-х годов бюрократия стала единой и необходимость в старых «спецах» практически отпала.

Население Советского государства превратилось в подданных чиновничества. *Неразработанность правовой и нормативной базы для работы госорганов, бесконтрольность бюрократии при отсутствии демократических институтов порождали злоупотребления властью, самоуправство, протекционизм, коррупцию, волокиту и другие неизбежные отрицательные последствия.* Уже в

первые годы большевистской власти все это проявилось в полной мере. Распространены были дела, связанные со спекуляцией, в которых были замешаны работники госорганов, распределяющие те или иные товары. С момента возникновения ВЧК важнейшей ее функцией стал контроль за работой государственного аппарата. Уже в начале 1918 г. был организован подотдел, а затем отдел по борьбе с должностными преступлениями. Контроль и чистка быстро разрастающегося госаппарата превратились в важную часть деятельности и других отделов ВЧК (по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и т.д.).

Первоначально лидеры большевиков провозгласили, что заработная плата чиновников не должна превышать зарплаты среднего квалифицированного рабочего (в 1917 г. высшие служащие получали 500 руб. в месяц, квалифицированный рабочий 450 руб.). Однако уже весной 1918 г. для специалистов и высших чиновников оплата труда была повышена и были введены различные льготы для партийного и государственного руководства.

Литература:

1. *Манохин С. В.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. Монография. – М.: Юристъ, 1997. – с. 93.
2. Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С. 72.
3. Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С. 108.
4. Декреты Советской власти. М., 1957. Т 1. С. 124-126.
5. Декреты Советской власти. – М., 1957. Т. 1. – С. 243.
6. СУ РСФСР 1923. №1. – С.8.
7. Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957.Т 1.С. 552-553.
8. Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957.Т 4.С. 295.
9. Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957.Т 4.С.7.
10. Директивы КПСС и советского Правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1957.Т 4.С. 451.
11. *Ленин В.И.* Полн. Собр. Соч. Т. 40. - С. 272.
12. Цит. по: исторический опыт и перемтроцка. С. 24.
13. *Ирошников М.П.* Председатель Совнаркома Владимир Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917-1918 гг. - Л., 1974. - С. 424-427.
14. *Ленин В.И.* Полн. Собр. Соч. Т. 45. - С. 352.

¹⁴ Ирошников М.П. Председатель Совнаркома Владимир Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917-1918 гг. - Л., 1974. - С. 424-427.

¹⁵ Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. 45. - С. 352.