

**Практики кадровой политики в госаппарате в послевоенный период  
(тезисы выступления на семинаре)**

1. Распределение и назначение кадров государственного аппарата было одной из ключевых привилегий руководства большевиков. Уже в первые годы нахождения у власти лидеры российских коммунистов осознали необходимость формирования своих руководящих кадров, а главное контроля над ними. Распределение и контроль за деятельностью кадров госаппарата стали одними из главных способов удержания власти. Если в первые годы советской власти основной задачей было «овладение государственным аппаратом», то в последующие периоды главным вопросом стал контроль за его деятельностью.

Номенклатурная (или, говоря шире, кадровая) политика партийного аппарата отнюдь не исчерпывалась только вопросами кадровых перемещений. Трехединая задача кадровой работы партии была сформулирована И.В. Сталиным в выступлении на 18 съезде ВКП(б) в 1939 г.: «ценить кадры, изучать кадры и выращивать кадры». На уровне практической работы эта триада преобразовалась в другую: «подбор, расстановка и воспитание кадров». При этом следует понимать, что все эти три части подразумевали постоянный и тщательный контроль как за практической работой, так и за личным поведением руководящих работников госаппарата. Таким образом, вопрос кадровой работы фактически превращался в вопрос о распределении власти в структуре управления. Как и в любой бюрократической конструкции, властные полномочия принадлежали тому органу, который фактически назначал на должность, контролировал деятельность и смещал работников. С этой точки зрения, изучение практик номенклатурной работы позволяет делать выводы о распределении полномочий внутри властной конструкции.

2. В рамках сталинской системы управления, окончательно сложившейся во второй половине 1930-х гг., и государственный и партийный аппараты подчинялись, в конечном итоге, одному человеку или узкой группе его ближайших соратников. Высшие назначения как по линии СНК/СМ СССР, так и по линии ЦК партии осуществлялись непосредственно Сталиным, независимо от того в каком качестве он выступал в том или ином случае: секретаря ЦК, предсовмина или, к примеру, верховного главнокомандующего и наркома обороны. Несколько другая ситуация складывалась в вопросах назначения руководящих работников других уровней, где распределение властных полномочий менялось.

3. В период чрезвычайной обстановки Великой Отечественной войны, роль партийного аппарата при кадровых назначениях существенно снизилась. Масштабы этого явления иллюстрируют следующие данные, относящиеся к первым послевоенным годам и приведенные в отчете Управления кадров ЦК ВКП(б): «...за 1945 год без решения ЦК ВКП(б) было фактически назначено 7711 чел., или 68,8% к числу всех назначенных работников и было фактически освобождено без решения ЦК ВКП(б) 6143 чел., или 71,8% к числу всех освобожденных от номенклатурных должностей работников. За первую половину 1946 года без соответствующих решений ЦК ВКП(б) было фактически назначено 3916 чел., или 64,1% из числа всех назначенных и было фактически освобождено за полгода без соответствующих решений ЦК ВКП(б) 2994 чел., или 70,3% из числа всех освобожденных от номенклатурных должностей работников. При этом многие ведомственные органы вносили в ЦК ВКП(б) вопросы об утверждении и освобождении работников с большим запозданием. 64,6% всех работников, утвержденных на номенклатурные должности решениями ЦК ВКП(б) за первое полугодие 1946 года, утверждались в среднем через 6 месяцев после фактического их вступления в должность и 62,5% всех работников было освобождено за то же время решениями ЦК ВКП(б) в

среднем через 4 месяца после фактического ухода с должности. При таком положении Управление кадров ЦК часто превращалось в простого регистратора передвижения руководящих работников».

Другим фактором стал усилившийся в годы войны процесс так называемого «сращивания» – попадания сотрудников партийного аппарата в зависимость от хозяйственных руководителей. В военной обстановке главной задачей региональных партийных лидеров стало обеспечение производства нужной для страны продукции любой ценой. Естественно, что в этих условиях директора крупных предприятий, способные хотя бы частично обеспечить выполнение поставленных задач, становились настолько влиятельными и ценными кадрами, что по уровню внимания к ним со стороны центра часто опережали региональных партийных боссов. Немаловажным являлось и то, что скудные материальные и человеческие ресурсы военного времени находились под полным контролем хозяйственников. Дело доходило до того, что на ряде предприятий парторги ЦК, направленные для того, чтобы контролировать директоров, получали зарплаты и, что еще более важно, пайковое снабжение от тех же самых директоров. Такое «сращивание» приобрело столь широкие масштабы, что поставило под угрозу независимость партаппарата, а, следовательно, и его контрольные функции.

Отдельные примеры, свидетельствующие о существовании в годы войны прямо противоположных практик (в первую очередь, это относится к деятельности ленинградских горкома и обкома ВКП(б)), скорее подтверждают наличие описанной выше тенденции.

4. Период с 1946 по 1948 г., когда Управление кадров ЦК ВКП(б) возглавлял секретарь ЦК А.А. Кузнецов, характеризовался быстрым и энергичным восстановлением роли партаппарата в области кадрового контроля.

В первой половине 1946 г. А.А. Кузнецов, руководствуясь прямыми указаниями И.В. Сталина, начал осуществлять реорганизацию кадровой работы партийного аппарата. Основные принципы взаимоотношений партийного и государственного аппаратов были сформулированы к началу лета этого года. В кратком изложении они были сформулированы Кузнецовым в выступлении перед работниками Управления кадров ЦК: «Прежде всего, сейчас точно разграничены функции между аппаратом Центрального Комитета партии и Советом Министров. Центральный Комитет партии – это директивный орган, который дает директивы Совету Министров и министерствам. Это, во-первых. Во-вторых, кадры партии являются кадрами всего государства. Следовательно, вторая задача, которая стоит перед Центральным Комитетом партии и его аппаратом, - подбор и распределение кадров в стране. В-третьих, идеологическая работа среди всего народа. В-четвертых, функция Центрального Комитета партии - контроль за работой местных партийных организаций. Хозяйственными вопросами ЦК отныне заниматься не будет. <...> Вы можете задать вопрос - неужели Центральный Комитет не будет заниматься хозяйственными вопросами. На это можно ответить, что он будет заниматься, но каким путем. Директивы, которые Центральный Комитет будет давать Совету Министров и министерствам. Вот вам его первая роль в этом отношении. Второе - через отчеты обкомов, крайкомов и ЦК компартий мы будем заниматься выяснением состояния хозяйственных дел в той или иной области, крае или республике и, наконец, третье - через проверку кадров по существу их работы мы также будем вникать в хозяйственные вопросы». Из приведенной цитаты видно, что партийный аппарат отнюдь не хотел устраняться от контроля над деятельностью государственных органов. Более того, этот контроль планировали сделать тотальным и передать существенные полномочия от центральных к региональным партийным органам.

В рамках выполнения сформулированной программы уже в начале лета 1946 г. был предпринят ряд важных шагов. Во-первых, была проведена реорганизация Управления кадров ЦК: количество отделов сокращено с 50 до 32, разработан перспективный план

первоочередных мероприятий. Во-вторых, была подготовлена и 5 октября 1946 г. утверждена номенклатура кадров ЦК ВКП(б). В новую номенклатуру было включено 42 784 должности. Следует отметить, что в дальнейшем численность номенклатуры оставалась стабильной. В связи с различными реорганизационными мероприятиями в номенклатуру ЦК включались новые и из нее исключались старые должности, признанные менее значимыми. Однако суммарные колебания не превышали 1,0-1,5% от общей численности номенклатурных единиц. По состоянию на 1 апреля 1948 г. номенклатура ЦК ВКП(б) состояла из 42 475 должностей. За квартал ежегодно включалось в среднем 700-800 должностей, исключалось примерно столько же. Меры по упорядочиванию назначений и снятий дали ощутимый результат в короткие сроки.

Незадолго до расформирования Управления кадров (1 апреля 1948 г.) результаты деятельности по упорядочиванию номенклатуры ЦК выглядели следующим образом: на 1 апреля 1948 г. количество работников, занимающих номенклатурные должности без решения ЦК ВКП(б), составило 2 278 (5,6%), а количество должностей номенклатуры ЦК ВКП(б), не замещенных работниками, снизилось до 1 540 (3,6%).

Управление кадров занималось также вопросами регулирования региональной партийной номенклатуры. По 80 партийным организациям в стране в номенклатуру обкомов, крайкомов и ЦК компартий союзных республик было включено 177 000 должностей, учетный резерв составлял еще 45 000 человек.

Следующим по важности вопросом был контроль за кадровой работой в центральных министерствах и ведомствах. Партийный аппарат пытался вернуть утраченные за время войны позиции путем усиления контроля над работой кадров в министерствах. Это приводило к противостоянию Управления кадров и весьма влиятельных руководителей центральных государственных органов. Управление кадров стремилось к тому, чтобы усилить полномочия заместителей министров по кадрам, сделать их своеобразными представителями центральной кадровой службы в государственных органах и усилить работу по проверке сотрудников, в том числе высокопоставленных, в министерствах и ведомствах. В сфере внимания Управления кадров оказались такие влиятельные ведомства, как Министерство вооружений, Министерство государственной безопасности (МГБ), Министерство путей сообщения и многие другие. Так, например, в постановлении ЦК партии по вопросам работы с кадрами в Министерстве вооружений указывалось на следующие недостатки: «за 1,5 года без разрешения ЦК министром вооружения назначено 32 работника из 75, освобожден 31 работник из 53 и до сих пор не представлено на обсуждение 10% работников номенклатуры ЦК».

Чистки, проводимые под руководством А.А. Кузнецова, можно проиллюстрировать следующей цитатой из его выступления: «... в Министерстве финансов просмотрели весь наличный состав работников министерства, начиная с зам. министра и кончая курьерами, каждого изучали, смотрели и пришли к выводу, где кадры слабые, кого нужно уволить. Мы нашли большое количество людей, которых нужно немедленно уволить по политическим и деловым качествам. То же самое и по Министерству торговли. Там составили список на 70 человек, это кого нужно уволить в первую очередь, да вторая очередь еще будет». Управление кадров активно участвовало в проведении таких кампаний, как борьба за усиление секретности в государственном аппарате, борьба с «низкопоклонством перед Западом» (дело Ключевой-Роскина) и других. Например, только за первые три месяца 1948 г. Управление кадров организовало «суды чести» в 8 министерствах и ведомствах.

Естественно, что руководители центральных ведомств были недовольны вмешательством в их кадровую политику. Однако до поры до времени они были вынуждены подчиняться требованиям Управления кадров, поскольку подавляющее большинство кадровых решений проводилось через секретариат ЦК. А.А. Кузнецов не только настаивал на усилении контроля со стороны аппарата ЦК над деятельностью

министерств, но и требовал того же со стороны региональных партийных комитетов над предприятиями и организациями центрального подчинения, находящимися на их территориях. Планы А.А. Кузнецова по усилению влияния партаппарата в регионах отражены в проекте нового устава ВКП(б), разработанного летом 1947 г. Комиссию, которой предполагалось поручить подготовку окончательной редакции, должен был возглавить А.А. Кузнецов, в отличие от Программной комиссии ЦК во главе с А.А. Ждановым. Это подчеркивает роль А.А. Кузнецова в готовившихся преобразованиях. Проект партийного устава предусматривал, что «<...> обком, крайком, ЦК компартии союзной республики:

Объединяет, направляет и контролирует работу всех организаций, как общественных, так и государственных и несет ответственность за политическое, хозяйственное и культурное состояние и развитие области, края, республики.

Обеспечивает независимость и самостоятельность партийных организаций и неослабный контроль с их стороны за деятельностью хозяйственных и государственных органов.

Осуществляет правильный подбор и расстановку кадров, их большевистское воспитание и выдвижение.

<...> городской, районный комитет партии направляет, объединяет и контролирует деятельность советских, хозяйственных и других общественных организаций города, района и несет ответственность за политическое, хозяйственное и культурное состояние города, района».

Сравнение проекта и действовавшего на тот момент Устава ВКП(б) ясно показывает, что партаппарат стремился получить всю полноту власти над государственными органами на региональном уровне.

Деятельность Управления кадров и особенно А.А. Кузнецова вызывала обоснованное недовольство не только руководителей министерств, но и их влиятельных кураторов, входивших в близкий круг И.В. Сталина. Чрезмерная прямолинейность и настойчивость А.А. Кузнецова привели к тому, что к лету 1948 г. он остался без поддержки важных политических союзников. Предложения по замене региональных партийных руководителей вызвали нарастание подозрений и у И.В. Сталина, предположившего, что на место снятых работников А.А. Кузнецов намерен назначить своих близких товарищей, начинающих карьеру вместе с ним в блокадном Ленинграде. Активные, не всегда политически продуманные попытки установления кадрового контроля над важнейшими ведомствами, такие, например, как проведение суда чести в центральном аппарате Министерства государственной безопасности, привели к усилению этих подозрений. Дело дошло до того, что по инициативе И.В. Сталина было принято специальное решение Политбюро, осуждающее «самовольную» организацию «суда чести» в центральном аппарате МГБ.

Представляется обоснованным предположение, что именно такие действия стали одной из главных причин реорганизации Управления кадров летом 1948 г. и отстранения А.А. Кузнецова от руководства этой могущественной структурой. Последовала опала некогда влиятельного секретаря ЦК ВКП(б). Был проведен тщательный подбор свидетельств его властных устремлений, который послужил основанием для известной кампании чисток, получивший название «ленинградского дела».

5. Период, начавшийся после смерти И.В. Сталина, характеризуется быстрым возрастанием роли партаппарата при кадровых назначениях и реорганизациях. Уже на пленуме ЦК КПСС летом 1953 г. (пленум был посвящен «делу Берии») подчеркивалась, как важнейшая задача, необходимость восстановления контроля партаппарата над деятельностью государственных органов (в первую очередь, внутренних дел и госбезопасности). В дальнейшем эта тенденция развивалась и укреплялась. В качестве примера можно привести снятие в 1957 г. Г.К. Жукова с поста министра обороны

СССР. Как известно, одним из формальных предлогов этого решения стало то, что Жуков своим распоряжением создал новое подразделение в рамках Министерства обороны (речь шла об училище спецназа), не поставив в известность ЦК ни о факте реорганизации, ни о кадровых назначениях.

В «брежневский» период укрепление власти партаппарата в кадровой политике приняло окончательно законченные формы. Осуществление политики власти партаппарата часто связывается с позицией и деятельностью секретаря ЦК КПСС, члена Политбюро ЦК КПСС М.А. Суслова. Подавляющее большинство работников кадрового аппарата центральных государственных ведомств и практически все начальники кадровых подразделений «силовых» ведомств были так или иначе связаны с партаппаратом (в большинстве случаев, они являлись выходцами из него). Кадровые назначения и перемещения проходили этап предварительного обсуждения и согласования в соответствующих профильных отделах ЦК (для кадров центрального подчинения) либо региональных партийных структур, что практически сводило к минимуму количество конфликтных ситуаций.

С другой стороны, большие полномочия региональных партийных структур при осуществлении кадровой политики повлекли за собой складывание региональных клановых групп влияния (особенно в союзных республиках), что, в свою очередь, усилило центробежные тенденции в масштабах страны.