

О. Н. Калинина

Партийно-государственный контроль в номенклатурной системе (вторая половина 1940-х – начало 1960-х годов)

Изучение существовавших в советской политической системе механизмов контроля и управления номенклатурой, являясь традиционной областью историко-политологического анализа, ныне становится динамично развивающимся направлением новейшей отечественной историографии. В работах советских историков приоритетом выступала деятельность контрольных комиссий в период существования объединенных органов КК-РКИ¹. С точки зрения деятельности контрольных органов, наиболее полно представлена их борьба за единство партийных рядов, участие в различных проверках. Однако практически не рассматривалась отдельно самостоятельная деятельность партийно-государственных органов и слабо освещена их роль в управлении номенклатурой и развитии внутрипартийных корпоративных норм.

Зарубежные исследователи, анализируя сущность, цели и методы советских органов контроля, рассматривали последние не иначе как контрольно-репрессивный надзор, который в принудительном порядке осуществлялся партийно-государственной элитой над экономической и культурной жизнью страны, общественными группами и отдельными гражданами². В современной отечественной историографии функционирования советской системы власти особое внимание уделяется периоду становления сталинизма³, при этом слабо либо вовсе не изучены функционирование и роль партийно-государственных структур в сфере номенклатурного регулирования. Исследователи сходятся во мнении, что особое значение в советской политической системе играл номенклатурный механизм контроля, осуществлявшийся партийными структурами разных уровней⁴. Однако, на наш взгляд, более правомерна точка зрения,

¹ Гусев К. В. Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля в СССР. М., 1965; Краснов А. В. ЦКК-РКИ в борьбе за социализм (1923–1934 гг.). Иркутск, 1973; Москаленко И. М. Органы партийного контроля в период строительства социализма. М., 1981.

² Churchward L. Contemporary soviet government. L., 1968, Getty J. Arch, Naumov O. The Road to Terror: The Self-Destruction of the Bolshevik Party. New Haven, 1999; Rigby T. N. Political Elites in the USSR. Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev. Aldershot, 1990.

³ Олех Г. Л. Поворот, которого не было: борьба за внутрипартийную демократию 1919–1924 гг. Новосибирск, 1992; Папков С. А. Сталинский террор в Сибири: 1928–1941. Новосибирск, 1997; Павлова И. В. Механизм власти и строительство сталинского социализма. Новосибирск, 2001.

⁴ Коновалов А. Б. Партийная номенклатура Кузбасса в годы «послевоенного сталинизма» и «оттепели». Кемерово, 2005; Пашин В. П., Свириденко Ю. П. Кадры коммунистической номенклатуры: методы подбора. М., 1998.

Калинина Ольга Николаевна, научный сотрудник Института истории СО РАН.
E-mail: kalinka77@inbox.ru

© О. Н. Калинина, 2011

согласно которой управление номенклатурой было достаточно сложным, основанным на системе многоуровневого контроля. Так, В. П. Мохов выделяет пять основных «контуров» управления: номенклатурный механизм контроля, партийный, административный, общественный и внутрикорпоративный контроль¹.

В данной статье анализируется система контроля и управления партийно-государственной номенклатурой разных уровней (региональной, местной) во второй половине 1940-х – первой половине 1960-х гг. С нашей точки зрения, управление номенклатурой было достаточно сложным процессом, основанным на системе многоуровневого контроля, действие которого прослеживается по материалам Комитета партийного контроля – Комиссии партийного контроля (КПК) при ЦК ВКП(б) – ЦК КПСС и партколлегии КПК при Томском обкоме партии, Министерства госконтроля (МГК) – Комиссии советского контроля (КСК) СССР и РСФСР. Источниками информации стали переписка местных партийных комитетов с КПК, статистические отчеты и справки КПК, отчеты, справки МГК – КСК СССР и РСФСР. Другая группа источников – письма, заключения Управления по проверке партийных организаций, поступавшие в Оргбюро и Секретариат ЦК.

Фундаментом всей системы являлся партийный контроль, осуществлявшийся как непосредственно партийными комитетами на местах, так и специальным органом – Центральной Контрольной комиссией, а далее созданной в 1934 г. Комиссией партийного контроля при ЦК ВКП(б) (с 1952 г. – Комитет партийного контроля), сыгравшей немаловажную роль в сталинских «чистках» и репрессиях. Основной задачей КПК являлась проверка исполнения решений партий и ее руководства партийными, советскими и хозяйственными организациями и своевременная сигнализация в ЦК ВКП(б) обо всех компрометирующих коммунистов фактах. При региональных и республиканских партийных комитетах функционировали партколлегии при КПК, наделявшиеся широкими правами – проверять и отменять решения местных парторганов о наложении партвзыскания, выносить решения по апелляциям коммунистов.

Будучи порождением советской политической системы, многоуровневый контроль эволюционировал вместе с ней, отражая особенности и основные этапы ее развития. Система партийно-государственного контроля, сложившаяся в первые годы Советской власти, была заменена бюрократическим контрольным аппаратом. Вместо ЦКК-РКИ создано два контрольных центра: Комиссия партийного контроля при ЦК партии и Комиссия советского контроля при СНК СССР. Главной целью данной перестройки стало создание двух конкурирующих между собой структур. Поскольку интересы ведомств довольно часто пересекались, на практике происходил взаимный контроль. Фактически это означало ужесточение контроля во всех сферах, в том числе и в области управления. Об этом свидетельствуют постоянные жалобы партийных организаций, поступавших в ЦК партии, о вмешательстве структур госкон-

¹ Мохов В.П. Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.). Пермь, 1998.

троля в их дела, которые проводили проверки без согласования с вышестоящими партийными органами¹.

Тем не менее КПК при ЦК партии оказалось изначально в более выигрышном положении, нежели ведомство госконтроля, поскольку значимость и универсальность партконтроля заключалась в его тотальности. Вступление в партию было хотя и первым, но решающим шагом на пути политической социализации номенклатурного работника. Отбор в политический класс осуществлялся на основе определенных требований к кандидату, являвшихся своеобразными социально-политическими фильтрами, при помощи которых выявлялись неподходящие работники. Можно выделить две основные группы таких фильтров:

– абсолютные, препятствовавшие продвижению по политической лестнице определенных категорий населения, которые советская власть считала «социальночуждыми» (сокрытие компрометирующих данных из биографии, участие в борьбе против партийного курса в любой форме, серьезные правонарушения, «связь с врагами народа» и т. д.). Эта группа фильтров носила явно политический подтекст;

– относительные, направленные против тех, кто в силу своих деловых и отчасти личных качеств не смог соответствовать принятым во властной среде правилам (прежде всего результаты работы по занимаемой должности, а также соответствие таким характеристикам, как социальное происхождение, образовательный уровень, партийный стаж и т. д.).

Механизм партконтроля включал в себя проверки нескольких уровней. Во-первых, это превентивный фильтрационный уровень, когда осуществлялась проверка биографических данных и служебных характеристик при вступлении в партию и назначении работника на номенклатурную должность. В случае обнаружения каких-либо сведений, подтверждающих неблагонадежность кандидата, на него заводилось персональное дело, которое рассматривалось в соответствующей парторганизации, после чего ей же выносилось решение о партвызыскании вплоть до исключения из партии. Если вскрывались факты проступков и преступлений экономического, а также уголовного характера, то дело передавалось в прокуратуру, органы госбезопасности, ревизорские службы и т. д. Во-вторых, инициированные партийно-государственной элитой проверки репрессивного характера, которые приводили к развертыванию «чистоку» на региональном и местном уровнях. В этом случае проверки шли сразу по нескольким каналам – партийному, административному и по линии госбезопасности. В-третьих, партконтролем осуществлялись проверки «сигналов» и компрометирующих сведений на работника, полученных снизу (от партактива, населения) и от других государственных структур (МГК – КСК, прокуратуры, НКВД).

В первые послевоенные годы местные партийные органы, стремясь увеличить численность заметно сократившихся за годы войны парторганизаций, при приеме в партию руководствовались менее жесткими требованиями.

¹ *Российский государственный архив социально-политической истории* (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 1076. Д. 1079. Л. 7.

В результате партколлегии КПК при Томском обкоме не успевала проверять и оформлять персональные дела, а на каждом бюро приходилось рассматривать десятки дел о проступках и преступлениях коммунистов. По отчету партколлегии КПК при Томском обкоме на 1 января 1949 г., около 90 % рассматриваемых на бюро дел приходилось на коммунистов, принятых в партию в военные и первые послевоенные годы¹. На критику, прозвучавшую от вышестоящих инстанций, руководители местных парторганизаций ответили развертыванием «чисток» рядов партии. Об этом свидетельствует высокий процент отмененных партколлегией решений горкомов и райкомов партии об исключении и наложении партвызысканий (27,1 %). В итоге руководству партколлегии пришлось разъяснять руководству на местах, что ему «не следует шараться, допускать крайности, устраивать какую-либо чистку»².

На контрольные органы, в первую очередь, возлагалась задача выявления не справлявшихся с работой управленцев. Как показывают статистические данные партколлегии КПК при Томском обкоме, наиболее распространенными в коммунистической среде пороками являлись пьянство и аморальное поведение. Уличенные в этом управленцы исключались из партии с формулировкой «за бытовое разложение», под которым подразумевались пьянство, уход из семьи, хулиганство и т. д. Количество исключенных из партии партколлегией «за бытовое разложение» значительно увеличилось: с 9,4 % в 1947 г. до 52,5 % в 1963 г. Стабильно высоким оставался показатель исключенных из партии за злоупотребление служебным положением и растрату государственных средств, то есть за должностные, главным образом экономические, преступления (27,2 % в 1947 г. и 29 % в 1963 г.)³.

Несмотря на принимавшиеся жесткие «фильтрационные» меры, из партии с формулировкой «за сокрытие социального происхождения» и «неискренность перед партией» ежегодно исключалась часть руководящих работников. «Неискренность перед партией» выражалась, как правило, в сокрытии каких-либо компрометирующих фактов из биографии (социальное происхождение, пребывание в плену, знакомство или связь с «врагами народа» и т. д.). С наступлением «оттепели» требования к номенклатурному отбору по указанному выше критерию стали менее жесткими. Так, начиная с 1956 г. в отчетах партколлегии КПК при Томском обкоме данные об исключенных из партии с формулировками, за которыми явно стоял политический подтекст («сокрытие социального происхождения и обман партии», «антигосударственная деятельность»), перестали фигурировать. Следует отметить, что с середины 1950-х гг. произошло значительное сокращение числа дел, рассмотренных Томской партколлегией: со 191 в 1947 г. до 104 в 1953 г. при некотором росте в дальнейшем⁴. Поскольку в последующие годы численность областной парторганизации только

¹ Центр документации новейшей истории Томской области (ЦДНИ ТО). Ф. 607. Оп. 1. Д. 1153. Л. 259.

² Там же. Д. 996. Л. 19.

³ Рассчитано по: ЦДНИ ТО. Д. 996. Л. 19; Д. 1192. Л. 28, 48; Д. 6732. Л. 8.

⁴ Там же.

возрастала, то можно сделать вывод о том, что «партийное правосудие» действительно стало более либеральным.

Некоторая «либерализация» системы контроля над номенклатурными кадрами в середине 1950-х гг., прослеживается и в деятельности высшего органа КПК при ЦК ВКП(б) – ЦК КПСС. Большинство рассмотренных КПК в 1950 г. дел номенклатурных работников имело отрицательный исход (98,4 %). Начавшаяся в стране политическая «оттепель» внесла свои веяния и в деятельность КПК, уже по данным на 1956 г., доля дел с отрицательным исходом сократилась до 43 %¹. Тенденция смягчения репрессивных мер в отношении руководящих кадров выразилась также в том, что наказания за совершенные проступки стали менее суровыми. Так, если ранее за сокрытие компрометирующих данных из биографии обязательно следовало исключению из партии, то в середине 1950-х гг. за это можно было «отделаться» переводом в кандидаты или строгим выговором.

Традиционной формой партийного контроля являлся и непосредственный, ординарный контроль со стороны региональных партийных комитетов над кадровым составом. Ежегодно часть кадров снималась со своих постов с формулировками «как не справившиеся», «как скомпрометировавшие себя», «за нарушение директив вышестоящих органов». В Томской области из 24 сменившихся в течение 1951 г. секретарей горкомов и райкомов партии 9 (37,5 %) были сняты со своих должностей, из них пять (55,6 %) – «как не справившиеся», два (22,2 %) – «как скомпрометировавшие себя», два (22,2 %) – «по семейным обстоятельствам»².

Однако, несмотря на имевшиеся рычаги контроля по «номенклатурной вертикали», такой механизм контроля имел свои изъяны. На практике в деятельности партийных комитетов традиционно использовался метод «передвижения-переброски» не справлявшихся со своими обязанностями работников на другую работу в другой район, иногда даже без понижения в должности. Негативные последствия подобной практики обсуждались на совещании аппарата Томского обкома партии 23 ноября 1946 г. Заведующий сектором партийных кадров обкома Бабанов отметил: «Многие считают, что раз сняли с одной организации, все равно куда-нибудь пошлют. Развалил дело там, сюда пришел, снимут, а еще большую работу дадут... Многие перестали бояться этого факта, что его снимут с работы»³. Данный феномен являлся ничем иным как своеобразной групповой поведенческой стратегией. Однажды попав в «номенклатурную обойму», работник мог достаточно долго продержаться в системе внутрикорпоративных патрон-клиентских связей.

Административный контроль также осуществлялся при помощи специальных контролирующих органов. Так, особыми функциями обладало ведомство госконтроля, представленное наркоматом, впоследствии преобразованным

¹ Рассчитано по: *Российский государственный архив новейшей истории* (РГАНИ). Ф. 6. Оп. 1. Д. 204–408; Оп. 2. Д. 404–508; Оп. 3. Д. 350–460.

² ЦДНИ ТО. Ф. 607. Оп. 2. Д. 2902. Л. 2.

³ Там же. Оп. 1. Д. 456. Л. 13.

в министерство (МГК), во главе которого стояли такие политические деятели, как Л. З. Мехлис (в 1946–1950 гг.) и В. Н. Меркулов (1950–1953 гг.) было упразднено в 1957 г. вместе с рядом других министерств. Вместо него появилась вновь восстановленная Комиссия советского контроля Совета Министров СССР с вертикально построенной системой республиканских и других местных структур. Сильное, бюрократически организованное ведомство контролировало исполнение решений правительства во всех отраслях управления, соблюдение финансово-бюджетной дисциплины и действовало независимо от других управленческих структур. Проверки и ревизии советских и хозяйственных органов МГК – КСК СССР проводились как по плану или указаниям, поступавшим сверху от правительства или ЦК, так и по жалобам населения и анонимным письмам. Как правило, санкциями ЦК и СМ СССР инициировалось проведение масштабных проверок государственных и хозяйственных органов.

По результатам проверок и ревизий госконтроля принимались постановления и решения правительства, местных партийных, советских и хозяйственных органов, а также издавались приказы МГК СССР и союзных республик, по которым провинившихся руководителей привлекали к судебной ответственности или накладывали административные или дисциплинарные взыскания. Так, по данным отчета о работе МГК СССР за 1946 г., по результатам ревизии и проверок было издано 677 приказов, которыми налагались дисциплинарные взыскания на 1 068 чел. К судебной ответственности было привлечено 190 чел., из них к расстрелу – 5, к тюремному заключению – 69, исправительно-трудовым работам – 15 чел. Как показывает статистика, количество взысканий, наложенных Комиссией советского контроля (КСК), значительно возросло: с 1 158 в 1946 г. до 8 641 к началу 1960 г.¹ Это свидетельствовало как о наличии, так и о росте уродливых явлений в партийной и государственной жизни в целом. Значительное увеличение наложенных МГК – КСК СССР взысканий объясняется также увеличением проверяемых объектов и разбуханием бюрократического аппарата.

Большая часть работников, совершивших проступки, привлекалась к дисциплинарной ответственности (выговор, строгий выговор, постановление на вид и, в крайнем случае, снятие с должности). В случае серьезных финансовых нарушений (растраты, хищения, подлоги и т. д.) на провинившегося работника налагались денежные начеты для компенсации причиненного государству ущерба. Только за 1947 г. МГК СССР было начислено 446 денежных начетов на сумму 793 450 руб.² Увеличилось также число руководящих советских работников, привлеченных МГК – КСК СССР к дисциплинарной и судебной ответственности. Если в 1946 г. на руководящих советских работников было наложе-

¹ Рассчитана по: *Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)*. Ф. Р-8300. Оп. 2. Д. 132. Л. 80; Д. 318. Л. 11; Оп. 2 а. Д. 35. Л. 177; Д. 40; Ф. Р-9477. Оп. 1. Д. 648. Л. 3.

² Там же. Оп. 2 а. Д. 35. Л. 153.

но 101 взыскание (8,8 %), то в 1960 г. эта цифра уже составила 1 296 чел. (15 % от общего числа привлеченных к ответственности работников)¹.

Как правило, руководящие работники привлекались к уголовной и дисциплинарной ответственности за приписки и обман государства, бюрократизм и волокиту, нарушение штатной и финансовой дисциплины, нарушение Устава сельхозартели, невыполнение постановлений правительства, злоупотребления служебным положением. По данным МГК СССР, в 1948 г. из 2 149 работников, привлеченных к дисциплинарной ответственности, 638 чел. были привлечены за нарушение финансовой и штатной дисциплины, 408 – за отсутствие контроля и руководства, 372 чел. – за прочие злоупотребления². Из материалов МГК РСФСР можно сделать вывод, что нарушение финансовой и государственной дисциплины было характерным явлением для изучаемого периода. В частности, в Кемеровском облисполкоме на бесплатное питание руководящих работников было израсходовано в 1945 г. 12,8 тыс. руб., в том числе на вино, водку и пиво 6,6 тыс. руб.

Проверки и ревизии советских и хозяйственных органов МГК – КСК СССР проводились как по плану или указаниям, поступавшим сверху от правительства или ЦК, так и по жалобам населения и анонимным письмам. Как правило, санкциями ЦК и СМ СССР инициировалось проведение масштабных проверок государственных и хозяйственных органов. В частности, по поручению Секретариата ЦК КПСС от 26 июня 1962 г. КСК СССР провела проверку ряда министерств, ведомств, учреждений и организаций по факту правильности расходования средств, предназначенных на выплату персональных окладов и улучшение бытового обслуживания работников. Проверкой были выявлены значительные нарушения в расходовании средств, выразившиеся в неправильном начислении персональных окладов (часто завышенных) и распределении фонда бытового обслуживания между работниками³.

Жалобы, заявления, анонимные письма, ходатайства, инициативы рядовых членов партии и беспартийных граждан, также активно использовались как для выявления недостатков в работе номенклатуры, так и для «отсева» не справлявшихся или неподходящих кадров. Так, по отчетам МГК – КСК СССР, доля плановых ведомственных проверок, составила в 1956 г. всего 19,5 % от общего числа проверок и ревизий и 26,7 % в 1960 г. Между тем доля проверок, проведенных по жалобам и анонимным письмам, была значительно выше – 59,7 % в 1956 г. и 49 % в 1960 г.⁴ Однако часто содержащаяся в них информация, как выяснялось в ходе проверок, не соответствовала действительности.

Количество жалоб, заявлений, ходатайств от населения в партийные и советские органы власти по той или иной проблеме служило не только опреде-

¹ Рассчитано по: ГАРФ. Ф. Р-8300. Оп. 2. Д. 132. Л. 80; Д. 318. Л. 11; Оп. 2 а. Д. 35. Л. 177; Д. 40. Л. 154; Ф. Р-9477. Оп. 1. Д. 648. Л. 3.

² Там же. Оп. 2. Д. 318. Л. 4.

³ Там же. Ф. Р-9477. Оп. 1. Д. 1178. Л. 1–8.

⁴ Там же. Ф. Р-8300. Оп. 2. Д. 648. Л. 1.

ленным индикатором качества работы конкретных руководителей, но и могло стать поводом для снятия с должности. Если жалоб было слишком много, дело рассматривалось в соответствующей парторганизации. В особых случаях дело передавалось в соответствующие государственные контролирующие органы (прокуратура, КГБ, ревизорские службы и т. д.). Так, после поступления в Томский обком партии жалоб населения на первого секретаря Парбигского райкома партии И. С. Довыденко секретарь Томского обкома И. А. Смольянинов обратился к заместителю начальника Управления НКГБ по Томской области Волкову с просьбой разобраться с данным делом. В спецзаписке Управления НКГБ от 19 января 1946 г. указывалось, что первый секретарь Парбигского райкома авторитетом среди населения не пользовался из-за своего непартийного и аморального поведения: постоянно пьянствовал, на этой почве часто устраивал дебоши, неоднократно избивал жену и т. д.¹ Впоследствии решением обкома Довыденко был снят с должности и исключен из партии.

Проанализированный выше эмпирический материал позволяет сделать следующие выводы. В середине 1940-х – начале 1960-х гг. номенклатура подвергалась многоуровневому контролю, содержание которого заключалось в том, что деятельность, поведение и состав номенклатуры контролировались сразу по нескольким каналам, образуя тем самым единую сеть. Партийный контроль в этой системе являлся стержневым, а его главным критерием выступала лояльность политическому режиму. В годы «оттепели» в системе управления номенклатурой происходят серьезные трансформации: изменился функциональный характер самих механизмов контроля, которые стали более либеральными. В целом сложившаяся в середине 1940-х – начале 1960-х гг. система управления номенклатурой не отличалась высокой эффективностью. Никакие «чистки», директивы, реорганизации контрольных структур и другие мероприятия не могли изменить создавшегося положения, так как причина заключалась не только в низком уровне компетенции управленческих кадров, но в самой бюрократизированной системе управления, где принцип лояльности являлся приоритетным перед профессиональным.

¹ ЦДНИ ТО. Ф. 607. Оп. 1. Д. 464. Л. 31–33.