

УДК 94(47+57)

ББК 63.3(2)6-3

И – 23

Иванцов Игорь Григорьевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры «Управления» инженерно-экономического факультета, филиала Майкопского государственного технологического университета в пос. Яблоновском, т.: 89054769207

Формирование информационных связей в системе партийно-государственного управления СССР (1920-1934 г.)

В статье рассмотрена система информационных связей вышестоящих и нижестоящих партийно-советских органов, на примере комиссий внутрипартийного контроля. В период 1920-начала 1930 гг., произошло становление и развитие основных форм информационной связи. Был установлен стратифицированный режим секретности в делопроизводстве, возникла секретность партийно-государственного типа.

Ключевые слова: информация, контрольные комиссии ВКП (б), руководство, секретность.

Ivantsov Igor Grigorievich, Candidate of History, associate professor of Management Department of Engineering and Economics Faculty, branch of the Maikop State Technological University in s. Yablonovskii, tel.: 89054769207

PARTY AND STATE SYSTEM OF POWER AND CONTROL IN THE USSR. 1920-s - THE BEGINNING OF 1930-s.

In the article the information links of superior and inferior Soviet party bodies, in particular the inner party control commissions have been studied. In the period of 1920-early 1930-s the formation and development of the basic forms of information communication happened. The stratified mode of secrecy in dealings was set, there was the secrecy of the party-state type.

Key words: information, supervisory committee of the CPSU (b), leadership, secrecy.

Все первые годы советской власти были отмечены становлением и развитием основных видов информационных связей между вышестоящими и нижестоящими партийными и советскими органами. К ним относились:

1. Письменная информация (в форме циркуляров, приказов, информационных писем, отчетов, докладных записок и иных делопроизводственных материалов, личной переписки и т.д.).

2. Устная информация (в форме распоряжений, докладов, бесед, выступлений и т.д.), получаемая как при посещении представителями вышестоящих органов подчиненных им организаций, учреждений, предприятий, так и наоборот.

3. Кодированная, т.е. передававшаяся в зашифрованном виде.

Анализ фактического архивного материала показывает, что в Северокавказском крае, как, впрочем, и по всей РСФСР, успешному развитию информационных связей в начале 1920 годов, мешали, как минимум, два важных обстоятельства: 1. Отсутствие четкого представления о том, какого рода информация собственно необходима. 2. Препоны в своевременном получении информации, вызванные недостатком либо же низкой квалификацией кадров, техническими, транспортными и многими другими причинами.

Характерным примером можно назвать взаимоотношения ЦКК (Центральной контрольной комиссии ВКП (б)) и подчиненных ей губернских контрольных комиссий (КК) при губернских комитетах РКП (б). В период между X и XI съездами партии на основе практического опыта решался вопрос о характере взаимоотношений между ЦКК и местными контрольными комиссиями. В 1920-1921 гг. связь между ними была слабой и нерегулярной, что в значительной мере являлось результатом позиции самой ЦКК ВКП (б). Она нашла отражение в выступлениях членов ЦКК в общем докладе ЦКК на XI съезде РКП (б). В Центральной контрольной комиссии существовало мнение, что этот орган не должен становиться своеобразным главком по отношению к нижестоящим КК. А.А. Сольц говорил: «Мы даже специально в таком духе строили организацию, мы говорили, что каждая КК выбирается конференцией местной и перед ней только отчитывается [1, с.179]. Однако в дальнейшем функционирование автономных местных КК было признано неправильным и даже вредным. На совещании в декабре 1921 г. большинство докладчиков высказалось за усиление руководящей и объединяющей работы ЦКК в отношении местных КК. Это пожелание вошло в решение совещания, а затем и в резолюцию XI съезда РКП (б) по отчету ЦКК [2, с.36].

Формы руководства работой местных контрольных комиссий со стороны ЦКК вырабатывались постепенно. Для дальнейшего их упрочения с 1922 г. за следователями ЦКК закреплялись определенные губернии. На заседания ЦКК стали приглашать представителей губернских КК, сначала при разборе особо важных дел, далее по мере накопления дел той или иной организации. Результатом стало улучшение общей работы, прекратились жалобы местных комиссий на то, что пересмотр постановления подрывает их авторитет [3, с.7].

Кроме того необходимо учитывать, что уже с начала 1920-х гг., только секретари губкомов, обкомов и ЦК компартий национальных республик обладали на местах максимальной информацией о положении дел во вверенном им регионе, а также в целом в партии и стране. Только с их разрешения частичная информация об истинном положении в партии, в стране, в крае или области шла в печать. Подобная практика была закреплена постановлением оргбюро ЦК ВКП (б) от 2 февраля 1923 г. «О взаимоотношениях между парткомитетами и редакциями газет». В постановлении говорилось, что весь критический материал, касавшийся деятельности парткома и исполкома совета в целом, губотдела ГПУ и губпрокурора мог идти в местную печать, лишь с ведома и согласия парткомитета. Это стало общим и неукоснительным правилом на многие и многие годы.

С середины 1920-е гг., началась более активная, чем раньше, работа по выработке форм получения информации. Более частыми и привычными стали совещания с местными руководителями и поездки ответственных работников на места. В Северокавказском крайкоме ВКП (б), как и везде, появился штат ответственных инструкторов. Тем самым вводился территориальный принцип сбора информации и установления связи.

Центральные партийные органы (ЦК, ЦКК, Оргбюро и т.д., в зависимости от направления деятельности) активно собирали разнообразную печатную продукцию: тематические брошюры, печатные листки, странички в районных газетах, которые служили одним из источников информации на местах. Местные органы получали напоминания об этом регулярно. Например, Северокавказская краевая КК-РКИ ВКП (б) (в начале 1933 г.), просила районные КК-РКИ собирать эти издания и в количестве не менее 4-х экземпляров высылать в адрес организационного отдела краевой КК-РКИ, для последующей пересылки в ЦКК. Причем ранее изданные издания, но не отосланные вовремя, тоже предлагалось высылать туда же [4, л.76].

Итак, одним из важнейших видов получения информации, как в вышестоящих, так и в нижестоящих органах оставалась рассылка делопроизводственных материалов и печатных изданий, таких как газеты, журналы, бюллетени, различного рода изданий, специально предназначенных только для чтения членами ВКП (б) [5, л.220-237] и пр.

Наряду с уже привычной схемой, когда каждая нижестоящая организация посылала в вышестоящую, по отношению к ней, копии определенных документов. С

конца 1923 г. для ЦК и областных бюро были определены некоторые райкомы, уездкомы (окружкомы) и ячейки, которых обязали посылать копии всех информационных и статистических материалов, направляемых ими в губкомы, уездкомы (окружкомы) и райкомы. В Северокавказском крае «контрольными органами», отсылавшими такие материалы, были все четыре кубанских округа, Армавирский, Краснодарский, Майкопский и Новороссийский. Однако посылаемая в центральные и региональные партийные органы масса информационных материалов привела к совершенно противоположному результату: эффективность поступающей информации резко снизилась.

Во второй половине 1920-х гг. центральные партийные органы предприняли ряд мер, направленных на сокращение письменной отчетности, однако реального перелома добиться не удалось.

Очень характерным для партийного и советского делопроизводства был и режим чрезвычайной секретности. Попробуем кратко рассмотреть некоторые этапы возникновения и формирования режима секретности в партийном и советском делопроизводстве.

Начальной точкой отсчета можно считать, по-видимому, 1919 г. На протяжении нескольких последующих лет, как показывает, в частности, анализ протоколов заседаний местных партийных и советских органов и иных делопроизводственных документов, сфера секретности расширялась, но оформление ее в систему произошло позднее.

После вступления И.В. Сталина в должность генсека связь высших партийных органов с партийными аппаратами стала носить конспиративный характер, вся переписка была засекречена. 30.11.1922 г. Оргбюро ЦК утвердило порядок хранения секретных документов. С этого времени круг лиц, которым рассылались выписки из протоколов ЦК РКП (б), партийных комитетов и отдельные распоряжения секретарей ЦК и парткомов, определялся одним из секретарей ЦК или секретарями парткомов. Выписки адресовались только этим лицам.

В последующие годы шло развитие и уточнение (порой существенное) положений работы с секретными документами.

19 августа 1924 г. пленум ЦК ВКП (б) утвердил документ, под названием «Правила обращения с конспиративными документами ЦК РКП», разосланный в виде

секретного циркуляра от 5 сентября 1924 г, за подписью Сталина, в адрес всех кандидатов и членов ЦК, членов ЦКК, членов Центральной ревизионной комиссии, национальным ЦК, крайкомам, губкомам и обкомам партии. Там детально разъяснялось, какие документы являются конспиративными. В последующие годы эти правила периодически обновлялись, в них вносились отдельные изменения. По постановлению политбюро от 5.05. 1927 г. протоколы политбюро и пленумов ЦК должны были возвращаться не более чем через 3 дня со дня получения, выписки из политбюро не позже чем в 7-дневный срок. Срочная переписка высших парторганов с местными парткомами и наоборот, осуществлялась посредством шифротелеграмм, которые расшифровывались сотрудниками шифбюро ЦК и секретно-директивных частей местных парткомов, а полученные подлинники обязательно сжигались (в присутствии специально назначенной комиссии, которая составляла затем протокол о сожжении по специальной форме).

Например, постановление Северокавказской краевой КК и Управления краевой РКИ, принятое на совместном заседании 28.11. 1932 г., как раз касалось такой практики. Это постановление было адресовано только председателям областных, городских и районных КК-РКИ ВКП (б). Оно разъясняло порядок уничтожения на месте (через сожжение), всех протоколов и решений президиума и партколлегии краевой КК до 1931 г. включительно. На уничтожение должны были составляться специальные акты комиссий, в состав которых входили: председатель (областной, городской, районной) КК, уполномоченный местного отдела ОГПУ и один работник КК-РКИ (имевший соответствующий допуск). Копии актов должны были высылаться в секретную часть Северокавказской краевой КК. Протоколы за 1932 г. разрешалось сохранять в течение текущего года для работы и руководства [6, л.25]. Но по истечении разрешенного времени они подлежали уничтожению.

Сотрудниками секретных отделов при райкомах ВКП (б) могли быть только члены партии или преданные советской власти беспартийные, за которых поручились не менее чем два ответственных коммуниста [7, с.54-58]. В целях обеспечения строгой конспирации всех ответственных за нарушения «Правил» привлекали к строгой ответственности, их дела обязательно разбирались в ЦКК ВКП (б). Текст постановления оргбюро ЦК печатался на обратной стороне каждого документа, исходящего из высших органов, для напоминания об обязательности его исполнения.

Знание и обладание секретами, тайнами стало причиной деления на «посвященных» и «непосвященных». При этом водораздел проходил не только между коммунистами и беспартийными, но и среди членов партии, среди ответственных работников. В данном контексте становится понятной и некая связь между уровнем секретности и должностью: обладатель более высокой должности получал и более секретную информацию. Например, на уровне района, всей полнотой информации обладал только секретарь райкома партии. Все же исключения из этого правила были. Например, оппозиционерам отказывалось в доступе к некоторым «документам партийной жизни», обладание которыми становилось поводом для преследований. В качестве примера можно привести список, подобных документов. Так на V окружной партконференции, состоявшейся в Армавире в ноябре 1927 г., был заслушан доклад председателя районной КК-РКИ тов. Гусева. Он рассказал о разоблачении подпольно-фракционной группы, которая незаконно размножала и распространяла в ячейках оппозиционные материалы [8, л.116]. Подрывные материалы состояли из следующих документов:

1. Речь Троцкого на пленуме ЦК 8.02. 1927 г.
2. Речь Зиновьева на юбилее газеты «Правда».
3. Заявление «83» в ЦК ВКП (б). (Направленную весной 1927 г. в ЦК новую платформу, подписанную 83 сторонниками Л.Д. Троцкого).
4. Статья профессора Н. Устрялова «Кризисы ВКП (б)» из харбинской газеты «Новости жизни».
5. Статья «На путях к кризису».
6. Статья Отто Бауэра в газете «Арбайтер Цейтунг» № 354 от 25.12.1926.
7. Статья из газеты «Правда» от 10.08. 1927 г. «Заявление оппозиции к Пленуму ЦК и ЦКК ВКП (б)» с приложением части, не напечатанной в газетах.
8. Отчет оппозиции о последнем совместном пленуме ЦК и ЦКК ВКП (б) (в сентябре 1927 г.) № 3.

Проблема доступа к секретной информации остается дискуссионной. Причиной является тот факт, что в этот период, с одной стороны, расширялся список «доверенных лиц», с другой же секретная информация становилась многоуровневой («не подлежит оглашению», «только для членов ВКП (б)», «для служебного пользования», «только для членов КК-РКИ», «секретно», «совершенно секретно»,

«особая папка») [9, с.73-75]. Таким образом, процесс ужесточения или смягчения режима секретности отнюдь не был прямолинейным. Он носил более сложный, зачастую противоречивый характер, ибо диктовался порой, в том числе, и конъюнктурными политическими соображениями.

Однако порядок пользования документацией, являвшейся секретной был очень строг. Текст, утверждённый постановлением Бюро Северокавказского крайкома ВКП (б) от 10 января 1928 года, дублировавшим основное постановление оргбюро ЦК от 1922 г., назывался «Порядок пользования секретными документами Северокавказского крайкома ВКП (б)», и в нем говорилось следующее:

«Товарищ, получающий конспиративные документы, не может ни передавать, ни знакомить с ними кого бы то ни-было, если нет на то специальной оговорки Северокавказского крайкома.

Копировка указанных документов и делание выписок из них категорически воспрещается. Отметка и дата ознакомления делается на каждом документе лично товарищем, которому документ адресован и за его личной подписью. Выписки и отдельные распоряжения Северокавказского крайкома надлежит хранить в особых секретных личных делах, и ни в коем случае не допускается их приложение к советскому и профсоюзному делопроизводству.

(Постановление Бюро Северо-Кавказского крайком ВКП (б) от 10 января 1928 года (пр. № 12. § 1564))» [10, л.128 об.].

Начиная приблизительно со второй половины 1920-х гг. в Северокавказском крае была выстроена иерархическая структура властных и управленческих органов, каждый уровень которой обладал определенной компетенцией. Характерной чертой такой структуры были сосуществование государственной и партийной ветвей власти, формально параллельных, а фактически взаимопроникающих, но с безусловным приоритетом партийных органов, а также выдвижение на первый план исполнительных, а не представительных органов.

В результате целенаправленно проводимой в 1922-1923 гг. политики произошло возвышение партийных комитетов над советами, что в значительной мере выхолостило саму суть советской власти. Советы были включены в систему власти, но никакой реальной роли в этой системе они не играли. Двойственность политической системы, начиная с этого времени, фактически прекратила свое существование,

оставаясь таковой лишь формально. Новая политическая система представляла собой жестко централизованную структуру, основой которой являлась иерархия партийных комитетов. На такой же основе строилась иерархическая структура советских, профсоюзных [11, л.39], комсомольских, и иных органов, находившихся под непосредственным контролем парткомов, а вернее специальных органов партийно-государственного контроля при обкомах и райкомах партии, контрольных комиссий (КК).

В исследуемый период произошло становление и развитие основных форм информационной связи. Стремление вышестоящих органов власти и управления поставить нижестоящие органы под тщательный контроль привело к засилью бумажной работы, превратившейся уже в самоцель. Для установившегося уже к концу 1920-х гг., режима секретности также характерным было ее деление на слои и сосредоточение главным образом в среде партийных и советских ответственных работников, которые, в свою очередь, также делились на слои по степени приобщения к тайне. Таким образом, засекречивание уже определялось не государственной необходимостью, а интересами партийно-государственной бюрократии. Тайна имела особое значение, выступая как особое проявление замкнутости и отчужденности «посвященных» в нее от «непосвященных», одновременно являясь важнейшей характеристикой бюрократической системы управления.

Еще одной характернейшей чертой изучаемого периода было то, что существовавший режим секретности в партийно-государственной сфере, с течением времени постепенно распространялся на все новые и новые сферы и государственной и общественной жизни страны, ранее секретными не бывшие. Особенность данной управленческой системы состояла в том, что в СССР из-за активного вмешательства партии в государственную жизнь возникла секретность партийно-государственного типа.

Литература

1. Одиннадцатый съезд РКП(б). Март - апрель 1922: стеногр. отчет. М., 1967. С.170.
2. Всероссийское совещание представителей губернских контрольных комиссий РКП 29 декабря 1921 г. С.36
3. Отчет ЦКК XII съезду РКП(б). М., 1923. С.7.

4. ЦДНИКК. (Центр документации новейшей истории Краснодарского края). Ф.8151. Оп.1. Д.23. Л.76.
5. ЦДНИКК. Ф.12556. Оп.1. Д.1. Л.220-237.
6. ЦДНИКК. Ф.431. Оп.1. Д.226. Л.25.
7. Павлова И.В. Механизм политической власти в СССР в 20-30-е годы // Вопросы истории. 1998. № 11-12. С.54-58.
8. ЦДНИКК Ф.12. Оп.1. Д.81. Л.116.
9. Иванцов И.Г. Тайны внутрипартийной работы ВКП (б) в 1920 - 1930-е годы // Преподавание истории в школе. 2010. № 2. С. 73-75.
10. ЦДНИКК. Ф.10587. Оп.1. Д.21. Л.128 об.
11. ЦДНИКК. Ф.8. Оп.1. Д.352. Л.39.