

ИСТОРИЯ

А. К. Гагиева

О государственное архивной отрасли в условиях формирующейся административно-командной системы управления

УДК 939.25

В статье рассматривается огосударствление архивной отрасли в условиях формирования административно-командной системы управления. Впервые показаны основные черты административно-командной системы и включение архивной отрасли в государственное управление.

Ключевые слова: архив, архивохранилища, административно-командная система, комплектование, хранение, документ.

A.K. Gagieva The nationalisation of the archival sector in the emerging administrative-command system of management

This article discusses the nationalisation of the archival sector in the formation of the administrative – command system of management. The first shows the main features of the administrative – command system and the inclusion of the archival sector in public administration.

Key words: archive, archives, administrative-command system, acquisition, storage, document.

Изучение истории архивного дела в СССР имеет давнюю традицию. Вопросам истории комплектования архивных фондов, хранения и использования документов были посвящены работы В.В. Максако-

ва, В.А. Савина и других [3], [5], [4], [7]. Вместе с тем проблема огосударствления архивной отрасли в условиях административно-хозяйственной системы управления (АКСУ) не нашла до настоящего времени достойного места в научных исследованиях. Исключение, пожалуй, составляет работа Т.И. Хорхординой [6]. Цель настоящей работы – рассмотреть развитие архивной отрасли Советской республики в условиях АКСУ. Хронологически период охватывает 30–60-е гг. прошлого века и условно делится на два – 30–40-е гг. и 50–60-е гг. На первом произошла передача всей архивной системы в ведение Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), на втором – усиление регламентации деятельности архивов. Известно, что в 1964 г. архивы были переданы из НКВД в управление Совета Министров СССР [10].

В данной работе мы рассмотрим истоки формирования системы и огосударствление архивного дела в 30–40-е гг. Прежде чем приступить к изложению, необходимо обратиться к истории формирования АКСУ.

Возникновение АКСУ относится к началу 20-х гг., хотя отдельные ее черты существовали уже в период Гражданской войны. Среди причин появления есть экономические, политические, социальные, исторические и другие. В целом же формирование системы было обусловлено неверными решениями при выборе путей развития экономики, острейшей политической борьбой, в которой победу одержала сначала узкая группировка партийных верхов, а затем – один человек.

Сразу после революции и окончания гражданской войны наблюдалось активное вовлечение трудящихся в управление государством. При этом выявился низкий культурный уровень населения, малочисленность пролетариата, неквалифицированность управленческого состава новой власти. Все это привело к усилению исполнительных органов, большинство структурных частей которых не избиралось, а назначалось. Советы всех уровней из-за низкой компетентности большинства депутатов, а отчасти и из-за склонности их «к митинговой демократии» не могли претендовать на выработку законов и все больше склонялись к простому одобрению решений правящей партии. Они постепенно перестали принимать решения, а выведение из их числа в начале 20-х годов представителей других партий и вовсе свернуло их деятельность.

В 20–30-е гг. главным методом руководства была «чрезвычайщина» – совокупность принципов, приемов и методов управления, основанных на массовых репрессиях, судебном и внесудебном принуждении. Следует признать, что объективные условия, в которых вызревала АКСУ, хотя и были сложными, но их никак нельзя рассматривать как чрезвычайные, требующие максимальной концентрации власти. Чрезвычайная система управления, если она необходима (например, в условиях войны), допустима и оправдана лишь на короткое время. АКСУ сделала «чрезвычайность» не только основным принципом организации и деятельности всего государственного аппарата, но и «образом жизни». Стратегия ускоренного индустриального развития открыто требовала от советских людей «серьезных жертв» и призывала сознательно идти на них, а там, где энтузиазма и добровольной готовности к жертвам было недостаточно, находились «враги и приспешники врагов». С начала 30-х гг. начинает формироваться «чрезвычайное законодательство», которое было связано с проведением коллективизации и ликвидацией кулачества. Все законы были не только беспредельно жестоки, но и растяжимы: их можно было применять за любой проступок и осудить по ним на любой срок. Ужесточение уголовного наказания за счет огромного количества «чрезвычайных законов», направленных в первую очередь на охрану социалистической собственности, и было основой АКСУ. Как известно, АКСУ создала и органы внесудебных репрессий – «особые совещания» при наркоматах внутренних дел союзных и автономных республик, при местных правоохранительных органах. Чрезвычайные меры, вводимые законодательно с середины 20-х гг., неизбежно вели к гипертрофии функций карательных органов, которые все больше стали выходить из-под контроля государства, будучи лишь под контролем вождя.

На протяжении 30-х гг. в качестве универсального средства решения всех проблем АКСУ использовала репрессии. Первая волна репрессий пришлась на 1929–1933 гг., когда на селе была проведена так называемая революция сверху, преследовавшая цель ликвидировать кулачество. Вторая – на 1937–1938 гг., когда было предпринято уничтожение всех потенциальных противников Сталина в борьбе за власть. Третья волна – 40–50-е гг. – имела цель навечно законсервировать административно-командную систему. Репрессии, в ходе ко-

торых когорта революционеров постепенно сменилась армией чиновников, способствовала созданию тотальной бюрократии.

С середины 20-х гг. особенно быстро разрастался исполнительный аппарат, а именно та его часть, которая связана с административными мерами принуждения: органы НКВД, узкоспециализированные органы контроля (финансового, санитарного, планового и т.п.), всевозможные «инспекции» и «уполномоченные». Все они были централизованы, действовали в масштабах Союза ССР, независимо от Советов. Всеобщий административный надзор осуществлял вновь созданный в 1934 г. Наркомат внутренних дел СССР. Настоящими причинами роста управленческого аппарата и бюрократизации государственной жизни являлись огосударствление, концентрация политической власти в руках государственных и партийных органов.

АКСУ держалась в значительной мере на номенклатурном управлении всем обществом. Назначение и перемещение руководящих кадров всего государственного аппарата по воле «партийных верхов» – вот стержень АКСУ. Именно он обеспечивал личную зависимость назначаемых от руководства. Номенклатура – это перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате (а позднее и общественных организациях), кандидатуры, которые предварительно рассматриваются, рекомендуются, утверждаются или отзываются партийным комитетом от райкома до ЦК партии. Номенклатура – явление, присущее однопартийной системе, при которой в стране действует политическая партия, претендующая на роль руководителя всего государства. Авторами этой идеи выступили Молотов и Каганович. Сила номенклатуры состоит изначально в незаконности, а значит – бесконтрольности и безответственности.

С существованием номенклатуры тесно связаны непрофессионализм, неквалифицированность управления. Начиная с 30-х гг. падал авторитет квалифицированного труда, нанесший особый урон управлению, которое в силу своей специфики должно координировать и организовывать все остальные виды труда. При АКСУ происходил своеобразный «отрицательный отбор», когда, повинуясь аппаратным законам, своеобразной этике бюрократов, в аппарат подбирались кадры послушных исполнителей. АКСУ требовала приспособленчества, компетентный человек был для нее опасен. Сама АКСУ тиражировала

непрофессионалов, т.е. людей, плохо или совсем не учившихся, не знающих дела, но усвоивших лозунги текущего момента и «генеральную линию».

Концентрируя власть, ответственность и даже инициативу только в высших эшелонах партийно-государственного управления, АКСУ превращала коллективность руководства в фикцию, да и сам «центр» в стремлении максимально расширить сферу руководства быстро сползал к административной «текучке». Начиная с 30-х гг. пределы вмешательства партийных органов в деятельность госаппарата расширялись с каждым годом. Всеохватывающая регламентация усугубляла бюрократизм, а ее носители постепенно превращались в определенный слой – корпорацию партийных и хозяйственных руководителей, управленцев, использующих свое положение не в интересах дела, а в своих корыстных интересах.

Административно-командная система управления наложила отпечаток на все сферы жизни государства: производственные отношения, сельское хозяйство, государственный аппарат, культуру, быт, деформировав их содержание. В духовной сфере АКСУ насаждала «единомыслие», создавала атмосферу страха, подозрительности, неуверенности.

К концу 40-х гг. система была создана и активно функционировала. Для решения конкретных задач строительства социализма внимание было обращено на кооперацию, строительство дорог, киноиндустрию и архивное дело. Все они были переданы в систему НКВД с последующей реорганизацией, «чистками» аппарата, строгой регламентацией деятельности. Во главе учреждений были назначены военные и обязательно члены партии с приличным (5-10 лет) партийным стажем.

В настоящее время вопрос, связанный с передачей в систему НКВД архивной отрасли, получил неоднозначную оценку. Представители марксистского направления считали, что включение архивной отрасли в систему НКВД имело исключительно положительную роль [3]. Представители демократического направления, не отрицая определенных достижений новой власти в области архивного строительства, утверждали, что такая передача исключала расширение тематики научных исследований, сокращала, а зачастую прекращала работу исследователей по отдельным направлениям и темам, что приводило

к отставанию науки. В конечном счете это привело к усилению ведомственности, созданию специальных хранилищ, закрытию для исследователей определенных архивов и фондов [6]. Для того чтобы выяснить содержание вопроса, обратимся к истории архивной отрасли Советской республики в условиях АКСУ.

Как известно, 1 июня 1918 г. в России был принят Декрет СНК РСФСР «О реорганизации и централизации архивного дела», который положил начало советскому архивному строительству. Были созданы Центральные архивные органы, которые не только руководили архивной работой в стране и регионах, но и должны были заниматься сбором, комплектованием и сохранением полученной документации. Архивная отрасль нуждалась в финансировании, улучшении материально-технической базы, формировании системы подготовки кадров [1]. Однако государство пошло по более легкому пути: архивная отрасль была передана в государственные структуры.

В 1938 г. было принято Постановление Президиума Верховного Совета СССР о передаче управления архивами и сетью государственных архивов НКВД. Центральное архивное управление (ЦАУ) СССР преобразовали в Главное архивное управление (ГАУ) НКВД СССР. Архивные учреждения союзных республик поступили в ведение ГАУ НКВД СССР. Для непосредственного руководства архивным делом союзных и автономных республик, а также в краях и областях несколько позднее организовали архивные отделы (отделения) в НКВД республик и УНКВД краев и областей [1].

Государственные архивы – республиканские, краевые, областные, окружные – подчинялись, соответственно, народным комиссарам республик, начальникам управлений НКВД краев и областей и начальникам окружных отделов НКВД. Районные архивы – начальникам районных отделов (отделений) НКВД. Центральные государственные архивы передали ГАУ НКВД СССР. На него возложили также руководство работой за ведомственными архивами через архивные отделы и отделения.

В декабре 1938 г. государственные архивы РСФСР, как местные, так и центральные, в которых находились фонды общесоюзного значения и все органы архивного управления РСФСР, в том числе и ЦАУ РСФСР, передали НКВД СССР. Эти изменения, разрешив зада-

чу организации фондов общесоюзных учреждений и общесоюзного значения, вместе с тем не ставили архивы РСФСР в особое положение по сравнению с архивами других союзных республик.

Архивные отделы УНКВД руководили государственными архивами края, области, города и района. Были созданы отделения: организационно-методическое, научно-издательское, административно-финансовое и отдел кадров. На архивные отделы возлагались следующие задачи: определение категорий материалов, не подлежащих хранению, соблюдение правил выделения этих бумаг из государственных и ведомственных архивов к уничтожению. Отделы должны были осуществлять научно-методическую работу и контролировать исполнение постановлений правительства, директив и инструкций ГАУ СССР о работе архивов предприятий и учреждений. Архивные отделы руководили также подготовкой кадров для государственных архивов.

Директивы правительства о принятии мер к охране и приведению в порядок документальных материалов ГАФ СССР были в центре внимания регулярно проводившихся совещаний ГАУ НКВД. Они были посвящены в основном усилению методической работы. Необходимость пересмотра методических правил и инструкции по архивному делу и разработки новых диктовалась тем, что до 1938 г. почти все методические директивы исходили из республиканских архивных управлений. Не всегда методические документы одной союзной республики учитывали опыт других республик. Как правило, они не учитывали особенностей содержания архивных материалов общесоюзных учреждений.

ГАУ НКВД должно было создать такие методические указания, которые, учитывая исторические особенности образования архивных фондов и развития архивного дела каждой союзной республики, вместе с тем исходили бы из задач обеспечения использования документов ГАФ СССР в интересах Советского государства. На происходивших совещаниях обсуждались методические вопросы и подвергались критике изданные до того времени союзными республиками инструкции, правила, циркуляры.

Примером может служить совещание актива архивных работников 1938 г. На нем говорилось о необходимости издания кодифициро-

ванного сборника правил и инструкций по архивно-техническим вопросам архивной работы. Для общего руководства сборником было предложено создать методический центр из наиболее квалифицированных специалистов. Совещание наметило меры по организации обмена опытом и повышения квалификации архивных работников. Перед методическим центром поставили задачу создания единой системы обработки, хранения и использования документов ГАФ СССР. Однако вместо Центра был создан, учитывая пожелания практических работников, в конце 1938 г. методический сектор, который должен был готовить методические пособия для улучшения деятельности архивов [1].

Важнейшими результатами ЦАУ, а затем ГАУ НКВД СССР по упорядочению архивных документов и разработке методических рекомендаций в этот период были опубликованные документы: «Правила составления инвентарной описи архивных материалов в государственных архивах СССР» (1938), «Правила систематизации архивных материалов в государственных архивах СССР» (1938), «Правила определения архивного фонда» (1939), «Правила ревизии наличия и состояния архивных материалов» (1938 и 1940), «Указания об улучшении работы районных архивов и архивов военных учреждений» (1940), «Положение о Центральной экспертно-поверочной комиссии ГАУ СССР и экспертно-поверочных комиссиях местных архивных органов» (1940) и т.д. [1]. Была проведена также массовая проверка и реставрация пострадавших от времени и неблагоприятных условий хранения документов, усилена охрана материалов от хищений, потерь, гибели и стихийных бедствий.

«Правила составления инвентарной описи архивных материалов в государственных архивах СССР» были необходимы для установления единообразия в описательной работе, развернувшейся в те годы. Инвентарные описи предлагалось составлять прежде всего на неописанные материалы, а затем на документы, описанные неудовлетворительно. При этом следовало учитывать степень актуальности дел. Не рекомендовалось заниматься новым составлением описей, которыми можно было пользоваться. Инвентарная опись, согласно «Правилам», должна служить задачам как учета материалов по единицам хранения, так и контроля над их сохранностью, а также целям раскрытия состава

ва и содержания документов. «Правила систематизации архивных материалов» устанавливали единый и обязательный порядок этого вида занятий. «Правила определения архивного фонда» (1939) были закреплены постановлением Совнаркома СССР, утвердившим в 1941 г. «Положение о Государственном архивном фонде СССР (ГАФ)» и новую сеть государственных архивов СССР. В состав ГАФ СССР были включены все документы, имеющие научное, политическое и практическое значение, независимо от времени их происхождения, содержания, оформления, техники и способа воспроизведения.

В положении были названы группы учреждений, организаций и предприятий, документы которых входят в состав ГАФ СССР и хранятся в центральных, республиканских, областных (краевых), окружных и районных государственных архивах. Данный документ изменил сеть государственных архивов. Документы высших и центральных учреждений СССР и дореволюционной истории подлежали хранению в центральных архивах СССР. Названия каждого из этих архивов начинались словами: «Центральный Государственный». Принципиально новым было создание Центрального государственного литературного архива, впоследствии переименованного в Центральный государственный архив литературы и искусства (ЦГАЛИ). Архив такого профиля создавался не только в нашей стране, но и во всем мире. В течение долгого периода он оставался единственным.

Одновременно с частичной реорганизацией центральных архивов шла реорганизация сети местных архивов: существовавшие в областях самостоятельные исторические архивы и архивы некой революции сливались в один архив – Государственный архив области. Однако этого было мало.

Государство, взяв под свой контроль все архивную систему, не заботилось о сохранении уникальных документов и документов советской эпохи, ликвидировав самостоятельность архивной системы и невозможность вхождения с предложениями непосредственно в правительство (чем был нарушен один из пунктов ленинского Декрета 1918 г.). Назначение на руководящие посты работников, далеких от проблем архивного дела, существенное ограничение допуска исследователей к документам также не способствовали развитию архивного дела в стране. Все это сказалось на объемах и тематике научных

исследований, уменьшении количества публикаций, особенно публикаций исторических источников. В итоге все это привело к ослаблению связей с научными учреждениями. В результате АКСУ разрушила имевшиеся в стране исторические и архивные школы, что негативно повлияло на развитие исторической науки в целом.

1. Гагиева А.К. Очерки истории становления и формирования архивного дела в России (IX – конец XX). Сыктывкар: КРАГСиУ, 2010.
2. Гагиева А.К., Кондратова И.В. Организация государственных учреждений в России (IX-XX вв.) : учебно-методическое пособие. Сыктывкар: КРАГСиУ, 2011.
3. Максаков В.В. История и организация архивного дела в СССР (1917–1945 гг.). М., 1969
4. Пшеничный А.П. Из истории становления управления архивным делом в СССР 1918–1941 гг. // Советские архивы. 1988. № 3.
5. Савин В.В. Формирование Государственного архивного фонда СССР в 1920–1950-х гг. // Советские архивы. 1991. № 1.
6. Хорхордина Т.И. История отечества и архивы 1917–1980 гг. М., 1994.
7. Чупрова Э.Г. Архивы Коми АССР: 1922–1991 гг. Сыктывкар, 2007.